1998 OLIVARES ESTRADA, LUIS MANUEL V.1

00781
26
2 ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

REFLEXIONES JURIDICAS SOBRE LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO PRESENTA LUIS MANUEL OLIVARES ESTRADA.

ASESOR: DR. JOSE MANUEL LASTRA LASTRA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2ª ed.

TOMO I

~~1997~~
1998

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

A partir de 1983, México ha transitado de un modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones y en el proteccionismo estatal a un modelo económico caracterizado por la apertura y liberalización de la economía nacional y en donde el mercado internacional y el capital extranjero son los elementos dinámicos del proceso de acumulación. Estos cambios han tenido por objeto responder a los desafíos de la globalización económica que vive el mundo. Pero es indudable que esas transformaciones económicas han impactado a todo el sistema jurídico mexicano y en especial al Derecho Mexicano del Trabajo. En este contexto, el esquema del Derecho Laboral establecido en el artículo 123 constitucional, en la Ley Federal del Trabajo y en la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya no resulta acorde, ni funcional con la nueva realidad económica. En efecto, los derechos de adcripción, de puesto, de pago de salario por jornada trabajada y el principio de la estabilidad en el empleo han empezado a ser sustituidos por la movilidad funcional, polivalencia de puestos, pago de salarios por productividad, la contratación temporal y otras figuras propias de la flexibilidad laboral. Flexibilidad que se hace consistir en adecuar la fuerza de trabajo a las exigencias de la productividad y competitividad económica. La flexibilidad laboral se ha venido implantando principalmente en los contratos colectivos de trabajo de las empresas paraestatales que han sido privatizadas. Paralelamente a lo anterior, el Estado ha instrumentado la figura de la concertación social como una fórmula para atenuar los índices inflacionarios, pero también como un mecanismo corporativo para controlar los salarios. Figura que también viene a cuestionar a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y otras instituciones laborales.

Since 1983, Mexico has been moved from an economic model based on the industrialization in substitution of goods importation and over the state protectionism to an economic model with the characteristics of an opening and a liberalization of national economy, in such model the international market and foreign investment capital are the dynamic elements of an accumulative process. These changes are the respond to those challenges of the whole economy that actually predominates all over the world. It is also evident that such economic transformations have held a repercussion on the whole mexican juridic system, specially on the Labour Mexican Law. On this context, the scheme of Labour Law, stated on article 123 of the Constitution, the Labour Federal Law and the jurisprudence that was decreed by the Jurisdiction Supreme Court of the Nation and by the Circuit Court of Judges is no longer effective and in agreement to the new economic reality. Effectively, the rights to be adscribed, the working position, the workday wages payment, and the principle of stability at the job are commencing to be substituted by a functional mobility, positions polivalency, wages payment by productivity, temporarily employments and by other typical figures of labour flexibility. This flexibility consists on adjusting the work force to the productition demandings and economic competition. The labour flexibility has been eventually established on the Labour Collective Agreements of the government companies that have already been privatized. Parallelled to the foregoing, the Government has instrumented a social arrangement figure that is being used as a formula to extenuate the inflationary index and used as well as a corporate mechanism to control the wages. This figure also debates the National Commission of Subsistence Wages and any other labour institutions.

INDICE

JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	VII
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	IX
HIPOTESIS	XV
OBJETIVOS	XVIII
INTRODUCCION	XXII

CAPITULO 1

EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA HISTORIA DE MEXICO

1.1 LOS DERECHOS SOCIALES EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL	1
1.2 LAS DIFICULTADES DEL NUEVO ESTADO	8
1.3 SURGIMIENTO DE LA CROM	13
1.4 LAS RAICES DEL CORPORATIVISMO	21
1.5 LA CONFEDERACION GENERAL DE TRABAJADORES	31
1.6 LA CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE MEXICO	34
1.7 EL PACTO OBRERO	45
1.8 LA CUESTION OBRERA EN EL GOBIERNO DE MIGUEL ALEMAN	53
1.9 EL CONGRESO DEL TRABAJO	68
1.10 EL MODELO CONTRACTUAL DE LA REVOLUCION MEXICANA	73

CAPITULO 2

COLAPSOS Y TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMIA MEXICANA

2.1 LA CRISIS ECONOMICA 83

2.2 EL SINDROME PETROLERO 92

2.3 EL COLAPSO DE LA DEUDA EXTERNA 106

2.4 LAS TRANSFORMACIONES: CAMBIO ESTRUCTURAL Y REFORMAS CONSTITUCIONALES. 117

2.5 A LA SOMBRA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL 133

2.6 LOS DESAFIOS DE LA APERTURA COMERCIAL 135

2.6.1 EL DIFICIL CAMINO DE LA LIBERALIZACION ECONOMICA 137

2.6.2 EL INGRESO DE MEXICO AL GATT 140

2.7 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE 145

2.8 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO 154

2.9 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y SU IMPACTO EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO 165

CAPITULO 3

LA FLEXIBILIDAD LABORAL

3.1 EL FORDISMO Y EL TAYLORISMO 180

3.2 LA FLEXIBILIDAD LABORAL: UN CONCEPTO A DISCUTIR 187

3.3 LA MOVILIDAD FUNCIONAL 206

3.4 CLASIFICACION DE LA MOVILIDAD FUNCIONAL 222

3.5 LIMITES A LA MOVILIDAD FUNCIONAL 227

3.6 FLEXIBILIDAD LABORAL POR CAMBIOS TECNOLOGICOS 237

3.7 PRODUCTIVIDAD Y FLEXIBILIDAD SALARIAL 238

3.8 FLEXIBILIDAD EN LAS JORNADAS DE TRABAJO 245

3.9 LOS CONTRATOS TEMPORALES 246

3.9.1 EL PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.UN PRINCIPIO EN DECADENCIA. 246

3.10 FLEXIBILIDAD Y DERECHOS ADQUIRIDOS 256

CAPITULO 4

LA PRIVATIZACION Y SU IMPACTO EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO

4.1 EL FANTASMA DE LA PRIVATIZACION 266

4.2 EL ADELGAZAMIENTO DEL ESTADO 277

4.3 LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO... UNA LEGISLACION PRIVATIZADORA 285

4.4 LAS TRAMPAS DE LA PRIVATIZACION 294

4.5 LA PRIVATIZACION Y SU IMPACTO EN EL DERECHO

MEXICANO DEL TRABAJO. 297

4.6 PRIVATIZACION Y FLEXIBILIDAD LABORAL EN LAS LINEAS AEREAS MEXICANAS. 315

4.6.1 LA APLICACION DE LA FLEXIBILIDAD EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO DE LAS LINEAS AEREAS MEXICANAS 319

4.7 LA PRIVATIZACION DE FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO: VIA LIBRE PARA LA FLEXIBILIDAD LABORAL 325

4.7.1 LA MODERNIZACION DE LOS FERROCARRILES 328

4.8 LA PRIVATIZACION Y FLEXIBILIDAD LABORAL EN LA MINERA DE CANANEA. 334

4.8.1 LA QUIEBRA... DEL DERECHO LABORAL 341

CAPITULO 5

LA CONCERTACION SOCIAL

5.1 LA CONCERTACION: UN CONCEPTO A DISCUTIR 349

5.2 LOS VIENTOS DE LA CONCERTACION SOPLAN DE ESPAÑA 358

5.3 NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCERTACION 365

5.4 LA DISCUTIBLE OBLIGATORIEDAD DE LA CONCERTACION SOCIAL 373

5.5 LA POSICION DEL ESTADO, EMPRESARIOS Y TRABAJADORES EN LA CONCERTACION SOCIAL. 384

5.6 LA CONCERTACION SOCIAL EN MEXICO 393

5.7 LA CRISIS Y EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA 398

5.8 CONDICIONES FUNDAMENTALES PARA LA CONCERTACION 410

5.8.1 VIGOR DEL MOVIMIENTO SINDICAL 411

5.8.2 COORDINACION SINDICAL 417

5.8.3 RELACION CON LA BASE TRABAJADORA 419

5.8.4 EL CONTEXTO SOCIAL DE LA CONCERTACION 421

5.8.5 LA IDEOLOGIA PREDOMINANTE EN LOS SECTORES SOCIALES 424

5.9 CONSECUENCIAS DE LA CONCERTACION SOCIAL EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. 431

5.9.1 LA COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS. UNA FIGURA EN DECADENCIA. 432

5.9.2 LOS PACTOS ECONOMICOS Y SU REPERCUSION EN LAS REVISIONES SALARIALES E INTEGRALES DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. 442

5.9.3 EL ACUERDO NACIONAL PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD. 444

5.9.4 ¿HACIA UNA NUEVA CULTURA LABORAL? 450

CONCLUSIONES 459

APENDICE

BIBLIOGRAFIA 468

JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

La justificación académica para desarrollar la presente tesis denominada "Reflexiones jurídicas sobre las nuevas tendencias del Derecho Mexicano del Trabajo", se basa en los siguientes elementos:

Primero.- En la necesidad de plantear una serie de reflexiones sobre las transformaciones que se han venido operando en el Derecho Mexicano del Trabajo. Transformaciones que obedecen a su vez, a los profundos cambios económicos que ha experimentado México a partir de 1983 con el denominado "ajuste estructural" y que se han intensificado con la apertura comercial que se instrumentó desde 1986 con el ingreso de México al GATT y posteriormente, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

México transitó de un modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones y en el proteccionismo estatal a un modelo económico caracterizado por la apertura y liberalización de la economía nacional y en donde el mercado internacional y el capital foráneo son los elementos dinámicos del proceso de acumulación. Estos cambios han tenido por objeto responder a los desafíos de la globalización económica que vive el mundo.

Pero es indudable que esas transformaciones económicas han impactado a todo

el sistema jurídico mexicano y en especial al Derecho Mexicano del Trabajo.

En ese orden de ideas, resulta necesario el análisis de los cambios que se han operado en el Derecho Mexicano del Trabajo y que se han reflejado principalmente en los contratos colectivos y en los salarios de los trabajadores.

Segundo.- El estudio de esas transformaciones resulta indispensable en razón de que los derechos y las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos se han deteriorado ante el descarnado esfuerzo por acumular capital en manos privadas a través de la privatización de las empresas paraestatales, en la feroz competencia por conquistar mercados, en la salvaje comercialización de bienes, productos y servicios, y en la cancelación de todos aquellos subsidios que pudieran implicar desequilibrios financieros para un Estado que cada día interviene menos en la economía nacional.

En ese contexto, la presente investigación busca plantear una serie de reflexiones jurídicas sobre las nuevas tendencias del Derecho Mexicano del Trabajo a fin de establecer un equilibrio, al menos teórico, entre los derechos de los trabajadores y los grandes capitales que recorren el mundo.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los últimos años del siglo XX, la humanidad ha presenciado y participado en profundas y vertiginosas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Hoy, ante la caída del socialismo real, un fantasma recorre el mundo, y no es precisamente el del comunismo que hablaba Karl Marx, sino el de un neoliberalismo salvaje que ha impuesto una globalización de la economía internacional y exige la apertura masiva de los mercados, el adelgazamiento del Estado y la flexibilidad de las normas administrativas y jurídicas, especialmente las laborales con el fin de adecuar el uso de la fuerza de trabajo a los requerimientos de la competitividad económica. Son los vientos del neoliberalismo que soplan por el mundo.

En efecto, frente al exceso de regulación administrativa y jurídica, principalmente ésta en el ámbito laboral, hoy se invoca la necesidad de desregularizar las normas administrativas y flexibilizar las condiciones de trabajo. Es indudable que las tendencias de la desregulación y flexibilización tienen por objeto consolidar una economía libre de todo control, sujeta únicamente a las reglas de la oferta y la demanda, toda vez que así lo exige el modelo económico denominado neoliberalismo.

Además, en los últimos años, se ha producido una revolución mundial en la tecnología, principalmente en la informática y telecomunicaciones, que ha venido a desplazar no sólo brazos, sino también cerebros, lo que ha originado un fuerte

desempleo que amenaza en convertirse en estructural.

Desempleo e inflación han venido a constituir un binomio neurálgico para la economía. Para resolverlo o al menos, para atenuar sus efectos, se han llevado a cabo diferentes medidas, tales como la disminución de los índices inflacionarios mediante el control de los salarios impuesto por la vía de la concertación social, misma que en algunos países, como México, se reduce a un acto autoritario del Estado; la limitación de las cargas de seguridad social y la flexibilidad de las relaciones de trabajo que permita fomentar la contratación temporal y sujetar su terminación a la voluntad del patrón, aunque ésto implique fracturar el principio de la estabilidad en el empleo; pero además, la flexibilidad exige una movilidad funcional con el fin de adecuar la fuerza de trabajo a las exigencias de la competencia económica, con lo que se lesiona el derecho de adscripción y de puesto.

Ante el desplome del socialismo real y el avance del neoliberalismo, hoy se invocan argumentos en contra del Derecho a la Seguridad Social, del Derecho Laboral y del Estado de bienestar, como si la humanidad se reprochara "el error histórico" de haber establecido la justicia social; esa justicia que se quiere sustituir por un individualismo marcadamente egoísta y mercantilista.

México no ha escapado a las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales que ha experimentado el mundo en las dos últimas décadas del siglo XX. En

México, a partir de 1983, se inició el cambio del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones al modelo de la transnacionalización del mercado interno. Se transitó de un mercado cerrado caracterizado por un proteccionismo estatal a un mercado abierto en donde al Estado se le suprimen facultades para intervenir en la vida económica.

En esa transición, se parte de un modelo en el que la expansión del mercado interno y el predominio del capital nacional son remplazados por el mercado internacional y los grandes capitales extranjeros como elementos fundamentales del proceso de acumulación.

El nuevo modelo económico se basa en la apertura de la economía mexicana al mercado internacional y en la salvaje acumulación de capital en manos privadas a través de la privatización de las empresas paraestatales y de los bancos, en la eliminación de todos aquellos subsidios que pudieran implicar desequilibrios financieros para el Estado y en la mínima intervención de éste en la economía nacional.

La implantación de ese nuevo modelo económico de desarrollo ha implicado que la estructura económica y ocupacional de México experimente cuatro transformaciones:

A.- La apertura al mercado internacional.

B.- La privatización de las empresas paraestatales.

C.- La flexibilidad laboral establecida a través de los contratos colectivos de trabajo y de la concertación social.

D.- La ofensiva antisindical.

Es indudable que estas cuatro transformaciones han impactado al Derecho Mexicano del Trabajo, por lo que bajo ese contexto, el planteamiento del problema o problemas de la presente tesis se hacen consistir en:

¿De qué manera el Derecho Mexicano del Trabajo se ha venido transformando para responder a los desafíos que imponen la apertura comercial y la globalización económica del mundo?.

¿Las transformaciones del Derecho Mexicano del Trabajo ha implicado el desmantelamiento de los derechos de los trabajadores?.

Si lo anterior es afirmativo, entonces ¿cuáles han sido los alcances y consecuencias de ese desmantelamiento de derechos?.

Paralelamente a los cuestionamientos anteriores, cabe formular los

planteamientos siguientes:

Es indudable que las relaciones de trabajo se han flexibilizado con el objeto de adecuar el uso de la fuerza de trabajo a los requerimientos de la competitividad de una economía globalizada y de libre mercado. Pero ante esta realidad económica, resulta necesario tener una respuesta a lo siguiente:

- ¿Qué es flexibilizar?
- ¿Qué se flexibiliza?
- ¿Cómo se flexibiliza?
- ¿La flexibilidad comprende los derechos adquiridos de los trabajadores?.
- ¿La privatización de las empresas paraestatales conlleva la aplicación de la flexibilidad laboral en los respectivos contratos colectivos de trabajo?.

Ahora bien, para responder a todos y cada uno de los problemas antes planteados, ha sido necesario analizar la historia del Derecho Mexicano del Trabajo desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta el presente año, 1997. La ubicación de este periodo histórico no obedece a un capricho académico, sino a la necesidad de demostrar la validez de la hipótesis planteada en la presente tesis, en el sentido de que los derechos de los trabajadores establecidos en el artículo 123 constitucional ya no son funcionales con el actual modelo económico denominado

"neoliberalismo", por lo que se han venido desmantelando esos derechos.

Por lo antes expuesto, es necesario reflexionar sobre las causas que obligaron al Estado a desmantelar el Derecho Social y sus instituciones. Así, el antiguo Derecho Agrario fue pulverizado con la privatización del ejido, en aras de incrementar la producción de alimentos para una población que crece de manera alarmante, pero también dicha decisión puede provocar el aumento de latifundios por la vía de la simulación de actos jurídicos, figura ésta que se encontraba prevista en el artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Pero además, el ejido representaba un estorbo o traba para la economía de libre mercado, por eso su privatización. Pero ya los resultados son dramáticos: miseria para un mayor número de campesinos.

Por otra parte, el Derecho a la Seguridad Social también ha sufrido los ataques de la privatización. Las recientes reformas a la Ley del Seguro Social son una prueba irrefutable de ésto, toda vez que en la administración de las Afores podrán participar instituciones financieras privadas. Pero, ¿cuáles fueron las causas y cuáles serán las posibles consecuencias de estos cambios?. La respuesta o respuestas se exponen en la presente tesis.

HIPOTESIS

La hipótesis se plantea en los siguientes términos:

El esquema del Derecho Mexicano del Trabajo establecido en el artículo 123 constitucional, en la Ley Federal del Trabajo y en la Jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya no resulta acorde, ni funcional con la nueva realidad económica del país, toda vez que México transitó de un modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones y en el proteccionismo estatal a un modelo económico caracterizado por la apertura comercial y liberalización de la economía nacional. Estos cambios han impactado a todo el sistema jurídico mexicano y en especial al Derecho Mexicano del Trabajo.

La implantación de ese nuevo modelo económico de desarrollo ha implicado que la estructura económica y ocupacional de México experimente cuatro transformaciones:

A.- La apertura al mercado internacional.

B.- La privatización de las empresas paraestatales.

C.- La flexibilidad laboral establecida a través de los contratos colectivos de trabajo y de la concertación social.

D.- La ofensiva antisindical.

Estas cuatro transformaciones han impactado al Derecho Mexicano del Trabajo y han originado la aplicación de la flexibilidad laboral.

La flexibilidad consiste en el uso de la fuerza de trabajo para adecuarla a los requerimientos de la productividad y competitividad que exige una economía globalizada.

Con el objeto de demostrar las hipótesis que se plantean, se ha recurrido al empleo de los siguientes:

METODOS DE INVESTIGACION CIENTIFICA

- **METODO DEDUCTIVO**. Que consiste en el procedimiento por el cual se va de lo general a lo particular, de los principios a las consecuencias y de las causas a los efectos.

- **METODO INDUCTIVO**. Que es definido como el procedimiento por el cual toda investigación o estudio parte de lo particular a lo general, de las consecuencias a los principios y de los efectos a las causas.

- **METODO ANALITICO**. Que es aquel mediante el cual se da la separación y distinción de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios constitutivos.

- **METODO DIALECTICO**. Que explica la historia a partir de cambios. Movimientos producidos por el antagonismo de las clases sociales, a raíz de las contradicciones económicas y sociales que se presentan en un conglomerado humano.

TECNICAS DE INVESTIGACION APLICADAS

- Elaboración de fichas bibliográficas
- Relación de citas
- Redacción de notas de pie
- Bibliografía

OBJETIVOS

Los objetivos de la presente investigación se hacen consistir en:

1.- Analizar el debate sobre el artículo 123 constitucional en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917 con el fin de determinar los principales derechos establecidos a favor de los trabajadores.

2.- Estudiar la participación de los trabajadores en la vida política y económica de México a partir de 1917.

3.- Examinar el surgimiento de las principales organizaciones obreras a la luz de los elementos políticos, económicos y sociales que se presentaron durante su creación.

4.- Señalar los origenes del Partido de la Revolución Mexicana y su impacto sobre las organizaciones campesinas y obreras.

5.- Analizar la relación Estado-sindicatos con base en el esquema del corporativismo mexicano.

6.- Enunciar los mecanismos de control de los trabajadores que fueron diseñados desde la Ley Federal del Trabajo de 1931, como son las cláusulas de exclusión por

admisión y por separación.

7.- Comparar la política obrera instrumentada por el Presidente Lázaro Cárdenas con la practicada por los Presidentes Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruíz Cortines y Adolfo López Mateos.

8.- Estudiar la expansión del Derecho Mexicano del Trabajo en el contexto del periodo denominado " el desarrollo estabilizador".

9.- Examinar el modelo de contrato colectivo de trabajo que se estableció principalmente en las empresas paraestatales y organismos descentralizados, y que se ha denominado "modelo contractual de la revolución mexicana".

10.- Analizar las causas y consecuencias de la crisis económica que agobió a México en la década de los ochenta.

11.- Estudiar las causas y los factores económicos y políticos que obligaron a México a llevar a cabo el denominado "cambio estructural".

12.- Señalar las causas y consecuencias de la apertura de la economía mexicana.

13.- Examinar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su impacto en

el Derecho Mexicano del Trabajo.

14.- Señalar las características de los sistemas de producción fordista y taylorista.

15.- Analizar la flexibilidad laboral como un nuevo elemento que se presenta en la relación de trabajo.

16.- Determinar el concepto de la flexibilidad laboral, así como su contenido y alcances jurídicos.

17.- Estudiar los aspectos de la relación de trabajo que han sido impactados por la flexibilidad laboral, tales como los derechos de adscripción y de puesto, así como las jornadas de trabajo y el salario.

18.- Identificar las formas y los mecanismos a través de los cuales, se ha implantado la flexibilidad laboral en los contratos colectivos. Mecanismos como son la privatización de las empresas paraestatales y la concertación social.

19.- Examinar la privatización de las empresas paraestatales, su marco jurídico y sus consecuencias para el Derecho Mexicano del Trabajo.

20.- Analizar la concertación social a partir de la crisis que sacudió a México en la

década de los ochentas.

21.- Determinar el concepto de la concertación social, así como su naturaleza jurídica y sus consecuencias para el Derecho Mexicano del Trabajo.

22.- Analizar la repercusión de los pactos económicos en las revisiones salariales e integrales de los contratos colectivos de trabajo.

INTRODUCCION

En las dos últimas décadas del siglo XX, la humanidad ha presenciado y participado en profundas y vertiginosas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Hoy, el neoliberalismo ha impuesto una globalización de la economía internacional y exige la apertura de los mercados, la privatización de las empresas paraestatales y la supresión de todo obstáculo que impida la libre competencia económica, así como la libre circulación de capitales, bienes y servicios.

México no ha escapado a esos grandes cambios económicos, políticos y sociales. En efecto, a partir de 1983, el Estado mexicano inició el cambio de un modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones y en el proteccionismo estatal a otro modelo económico caracterizado por la apertura de la economía mexicana al mercado internacional, en la mínima intervención del Estado en la economía y en la acumulación de capital en manos privadas a través de la privatización de las empresas paraestatales, y en la cancelación de todo tipo de obstáculos que frenen la libre competencia y la circulación de capitales, bienes y servicios.

Este nuevo modelo económico de desarrollo ha implicado que la estructura económica y ocupacional de México experimente cuatro transformaciones:

A.- La apertura al mercado internacional.

B.- La privatización de las empresas paraestatales.

C.- La flexibilidad laboral con el objeto de adecuar el uso de la fuerza de trabajo a los requerimientos de la productividad y de la libre competencia económica.

D.- La eliminación de los sindicatos, en razón de que a través de las cláusulas de exclusión por admisión y por separación establecidas en los contratos colectivos de trabajo, constituyen un severo obstáculo que estorba la libre competencia económica.

Es indudable que estas cuatro transformaciones han impactado los principios y el contenido del Derecho Mexicano del Trabajo. Cambios que se han reflejado principalmente en los contratos colectivos de trabajo, sobre todo en aquellos que correspondían a las empresas paraestatales y que dieron origen al denominado "modelo contractual de la revolución mexicana". Transformaciones que han obligado también a modificar los criterios jurisprudenciales sustentados tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por los Tribunales Colegiados de Circuito. Pero cabría preguntarse aquí, ¿si esos cambios en el Derecho Mexicano del Trabajo han implicado el desmantelamiento de los derechos de los trabajadores que se encuentran consagrados en el artículo 123 constitucional?.

Con el objeto de indagar las causas y consecuencias de los profundos cambios

económicos que han venido a impactar al Derecho Mexicano del Trabajo, la presente investigación se estructura en cinco capítulos que a continuación se enuncian:

El capítulo primero denominado "El Derecho del Trabajo en la historia de México" tiene por objeto analizar el debate sobre el artículo 123 constitucional en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917 con el fin de determinar los principales derechos que fueron consagrados a favor de los trabajadores. A partir de este punto, se analizan las dificultades que tuvo el Estado mexicano para reconstruir una economía en crisis y para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, principalmente las relativas al reparto agrario y a la reivindicación de los derechos de los trabajadores. Además, se examina el surgimiento de las principales organizaciones obreras a la luz de los elementos políticos, económicos y sociales que se presentaron durante su creación. En ese sentido también, se estudia la fundación del Partido de la Revolución Mexicana en 1929 y su vinculación con el Estado. Elementos éstos que dieron origen al corporativismo mexicano y que dos años más tarde, en 1931 fueron reconocidos en la Ley Federal del Trabajo de ese mismo año, bajo el esquema de la cláusula de exclusión.

Además, en este capítulo se estudia "el modelo contractual de la revolución mexicana", mismo que se aplicó a los contratos colectivos de trabajo que correspondieron a las empresas paraestatales -hoy privatizadas- y que se caracterizaron por contener prestaciones y derechos muy superiores a los previstos en la Ley Federal del Trabajo.

En el capítulo segundo de la presente investigación, se precisan las causas que originaron los colapsos de la economía mexicana durante la década de los ochenta. Así, se analiza el derrumbe de los precios internacionales del petróleo y su impacto en la economía mexicana. Una economía basada únicamente en la exportación del crudo.

En congruencia con lo anterior, se examina el alarmante crecimiento de la deuda externa mexicana y sus consecuencias para el país.

Bajo ese difícil contexto económico, se estudian las reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales relativos a la rectoría económica del Estado y se examinan los primeros esfuerzos del Estado para instrumentar el denominado "cambio estructural" e iniciar la apertura de la economía mexicana. En consecuencia, se aborda el ingreso de México al GATT y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El capítulo concluye con una serie de reflexiones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su impacto en el Derecho Mexicano del Trabajo.

En el tercer capítulo denominado "La flexibilidad laboral" se analizan en principio, los sistemas de producción del fordismo y del taylorismo. Así, se estudia el concepto de puesto como un conjunto de funciones, actividades, requisitos y responsabilidades que constituyen una unidad de trabajo y mismas que el titular del puesto está obligado a

realizar. Pero este esquema que fue regulado en la fracción III del artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo y reconocido en diversas jurisprudencias y ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, se ha fracturado ante un modelo económico que exige una mayor productividad y competitividad económica. En ese contexto, un nuevo elemento ha hecho su aparición en las relaciones de trabajo: la flexibilidad laboral.

La flexibilidad laboral constituye el eje central de este capítulo. Así, se analiza el concepto, su clasificación, sus límites y sus consecuencias para el Derecho Mexicano del Trabajo.

En la parte última de este capítulo, se confrontan los derechos adquiridos de los trabajadores y la flexibilidad como un nuevo elemento de las relaciones de trabajo.

El capítulo cuarto tiene por objeto examinar la privatización y su impacto en el Derecho Mexicano del Trabajo. En ese sentido, se presenta un diagnóstico de las causas que obligaron al Estado mexicano a privatizar las empresas públicas. Además, se precisan el contenido y alcances de la legislación privatizadora: la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

En congruencia no sólo con el título del capítulo, sino con el contenido mismo de la investigación, se señalan las consecuencias que ha tenido la privatización de las

empresas paraestatales sobre el Derecho Mexicano del Trabajo, entre las que destaca la aplicación de la flexibilidad laboral en los contratos colectivos de trabajo como un instrumento para adecuar la fuerza de trabajo a los requerimientos de la productividad y competitividad económicas.

Con el objeto de demostrar las consecuencias de la privatización sobre los derechos de los trabajadores, se exponen tres casos prácticos: la privatización de las líneas aéreas, de Ferrocarriles Nacionales de México y de la Minera de Cananea.

Finalmente, en el capítulo quinto se analiza la figura de la concertación social como una fórmula para atenuar las consecuencias de la crisis económica, pero también como un mecanismo para implantar la flexibilidad salarial.

En este capítulo se cuestiona la obligatoriedad de los pactos de concertación, así como la autenticidad y representatividad de los líderes sindicales que acuden a la firma de dichos pactos.

Se destacan además, los pactos económicos que se han instrumentado en México desde aquel ya lejano Pacto Obrero celebrado en 1942 bajo el régimen del Presidente Manuel Avila Camacho hasta el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica suscrito el 3 de enero de 1995 en el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Por último, se manifiestan una serie de reflexiones jurídicas sobre el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y Calidad.

Las conclusiones de la presente investigación, tarea obligada en todo trabajo académico, se exponen al final de ésta.

CAPITULO 1

EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA HISTORIA DE MEXICO

1.1 LOS DERECHOS SOCIALES EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

El 18 de noviembre de 1916, "con gran sentido del drama y de la historia - escribe Cumberland- Carranza salió del Palacio Nacional de la ciudad de México a las 8:00 A.M. en una cabalgata de 50 hombres para hacer a caballo la larga jornada a Querétaro. Siguiendo la senda utilizada por Maximiliano en su retirada de la ciudad de México hacia Querétaro antes de su captura final y su ejecución en 1867, el Primer Jefe llegó a la sede del Constituyente poco antes del medio día del 24 de noviembre... Estando todo dispuesto, la tarde del 1o. de diciembre, Carranza apareció en la sala de las sesiones, debidamente escoltado".[1]

Pero Carranza imaginaba que de ese Congreso Constituyente debería salir un Estado equilibrado, fuerte, legítimo; un Poder Ejecutivo mucho más expedito que el de la Carta Suprema de 1857; un Poder Judicial cuya autonomía se garantizaría con la inamovilidad de ministros, magistrados y jueces; y un Poder Legislativo como el de la Constitución liberal. Así las cosas, Carranza pensó que en Querétaro se presentaría el capítulo final de los tiempos de la Reforma, porque Carranza era un nostálgico de las Leyes de Reforma y de la época de Juárez; pero se equivocó, porque ya no era 1857, sino 1917. "Carranza confiaba, según palabras de Enrique Krauze, que la nueva Constitución avalaría su concepto de autoridad y respetaría su tiempo nostálgico. Acertó en lo primero, se equivocó en lo segundo. Creyó que las discusiones se centrarían en "purgar los defectos" políticos de la Constitución de 1857, sin pretender incorporar a la futura Carta las nuevas reformas que deberían

---

[1]Cumberland, Charles C. La revolución mexicana, los años constitucionalistas. Primera edición, Fondo de Cultura Económica. México, 1972, pág. 102.

seguir, como las de Juárez, su curso histórico, su proceso de maduración... pero para su sorpresa, los diputados acelerarían el tiempo histórico introduciendo las nuevas reformas sociales en el texto constitucional".[2]

Los legisladores cercanos al Presidente Carranza, pertenecientes al denominado bloque renovador, proponían un proyecto que reformaba ligeramente la Constitución de 1857. El sector opuesto proponía otro más radical.

En la exposición de motivos que precedió al proyecto de Constitución que Venustiano Carranza presentó a la consideración del Congreso Constituyente el 1o. de diciembre de 1916, se refirió al problema obrero y a los derechos de la clase trabajadora, diciendo:

> "... se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de todos los trabajadores... se limitará el número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz, y para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común. Se establecerán las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes... seguros... de enfermedad y de vejez. Se fijará un salario mínimo bastante para subvenir las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación... Con todas estas reformas... espera fundadamente el Gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales, y que esto, unido a las garantías de la libertad

---

[2]Krauze, Enrique. Venustiano Carranza. Puente entre siglos. Biografía del poder. Primera edición Fondo de Cultura Económica. México, 1987, pág. 97

individual, será un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables".[3]

Con todo, explica Bertha Ulloa, "el proyecto de Carranza era muy similar al artículo 5o. de la Constitución de 1857 reformado el 10 de junio de 1898".[4] El proyecto carrancista establecía que "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial", así como "el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre", "el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido, por un periodo que no sea mayor de un año". El proyecto en cita, se refería más bien a los derechos individuales de los trabajadores, que a su carácter de clase social, ya que no abordaba un tema fundamental para la clase obrera como es el derecho de huelga. Por ello, el diputado obrero Héctor Victoria, representante del Estado de Yucatán, cuestionó el artículo 5o. en razón de que:

> "... está trunco: es necesario que en él se fijen las bases constitucionales sobre las que los Estados tengan libertad de legislar en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanario, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y a los niños, accidentes, seguros e indemnizaciones, etcétera".[5]

---

[3]Krauze, Enrique. Opus. cit., pág. 106.

[4]Ulloa, Bertha. La Constitución de 1917, en Historia de la revolución mexicana. Periodo 1914-1917. Primera reimpresión. El Colegio de México. México, 1988, pág. 65.

[5]Rouaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Segunda edición. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1989, pág. 79.

Por su parte, Froylán C. Manjarrez expuso la necesidad de que se analizara a fondo el problema obrero y se solucionara en todos sus aspectos, dedicándole en la Constitución un capítulo o título relativo al trabajo, sin importar que ésta estuviera dentro de los moldes que señalan los juristas, pues lo que importaba era que se brindaran las garantías suficientes a los trabajadores.

En la sesión del 27 de diciembre de 1916 continuaron los debates en torno al artículo 5o. y desde la tribuna legislativa, Porfirio del Castillo recordó las palabras pronunciadas por Ignacio Ramírez "El Nigromante" en el Congreso Constituyente de 1856-1857: "Hablar de contratos entre el propietario y el jornalero es hablar de un medio para asegurar la esclavitud".[6] En seguida, Alfonso Cravioto solicitó a la Asamblea que se retiraran del artículo 5o. todas las cuestiones obreras y se establecieran en otro especial para demostrarle al mundo entero que la Constitución Mexicana era la primera en "consignar... los sagrados derechos de los obreros".[7] Por su parte, José Natividad Macías explicó los lineamientos generales del Código de Trabajo que él había redactado en enero de 1915. Francisco J. Múgica "con la oratoria brillante y convincente que le era peculiar", solicitó que la Asamblea se uniera "en masa para darle al pueblo obrero la única verdadera solución al problema".[8] A su vez, Manjarrez volvió a insistir en que en el texto constitucional se dedicara "un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo... que podría llevar como título "Del Trabajo" o cualquier otro que estime conveniente la Asamblea".[9] Pastor Rouaix propuso que se integrara una comisión voluntaria para formular el solicitado capítulo constitucional, y que éste comprendiera tanto las disposiciones

---

[6]Rouaix, Pastor, Opus. cit., pág. 80.

[7]Ibidem, pág. 81.

[8]Ibidem, pág. 82.

[9]Ibidem, pág. 86.

del Código de Trabajo que José Natividad Macías había formulado en 1915, como todas las propuestas planteadas durante los debates.

El 28 de diciembre de 1916 se determinó establecer en el texto constitucional, un capítulo exclusivo para regular los asuntos del trabajo, que días más tarde, daría lugar al artículo 123.

Se integró una comisión redactora o "núcleo fundador" para que elaborara el capítulo en mención. La comisión fue presidida por Pastor Rouaix y se reunió en la capilla del exobispado de Querétaro durante las mañanas de los primeros diez días de enero de 1917 para redactar el artículo 123 constitucional.

La comisión que redactó el proyecto del artículo 123 constitucional, recogió los postulados fundamentales del proyecto legislativo que había hecho José Natividad Macías, así como también los planteamientos que habían sido expuestos durante los debates y se trató de "conseguir que los principios del cristianismo tantas veces ensalzados allí, tuvieran su realización en la práctica y fueran bienaventurados los mansos que poseyeran la tierra y elevados los humildes al desposeer a los poderosos de los privilegios inveterados de que gozaban".[10] Es indudable que el proyecto "traía ecos secretos, acaso inconscientemente, del catolicismo social que propugnaba el Papa León XIII en su encíclica Rerum Novarum",[11] pero también contenía las demandas que años atrás -1906- había planteado el Programa del Partido Liberal, y que consistieron en fijar una jornada máxima de 8 horas; la obligación de los patrones de pagar las indemnizaciones por accidentes de trabajo y la supresión de las tiendas de raya.

---

[10]Ibidem, pág. 96.

[11]Krauze, Enrique. Opus. cit, pág. 121.

Concluidos los trabajos, el proyecto se turnó a la Comisión del Congreso encargada de presentarlo a la Asamblea. En la noche del 23 de enero de 1917, se dió lectura al dictamen del artículo 123, habiéndose aprobado por 163 votos. Así, el Congreso Constituyente estableció en el artículo 123, la jornada máxima de 8 horas de trabajo, la jornada máxima de trabajo nocturno de 7 horas, quedando prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de 16 años; el salario mínimo suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos; el pago de salario en moneda de curso legal; la responsabilidad de los empresarios en los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en el ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; el derecho tanto de los obreros como de los patrones para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc; el reconocimiento de la huelga y el paro como un derecho de los obreros y de los patrones, respectivamente; la licitud de las huelgas cuando "tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital"; la licitud de los paros "únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje; se dispuso que los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, integrada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del Gobierno; el pago de una indemnización con el importe de tres meses de salario o el cumplimiento del contrato, en el caso de que el patrón hubiese despedido al trabajador sin causa justificada o por haber ingresado a un sindicato, o porque éste haya participado en una huelga lícita; la nulidad de las condiciones que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva y las que fijen un salario que no sea remunerador; y se consideró de utilidad social el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines

análogos. Así culminaba la discusión sobre la regulación constitucional del trabajo. Indudablemente que el artículo 123 constitucional nació con un fuerte contenido social que iluminó los principales palacios legislativos del mundo para tomar un lugar destacado en el Derecho Internacional del Trabajo. Pero lo más notable fue que "en febrero de 1917 no había ocurrido aún el primer gran cambio institucional e irreversible nacido de la ideología socialista: la revolución rusa. Así, los constituyentes radicales del 17 se habían adelantado en el asalto del siglo XX al bastión liberal del siglo XIX".[12]

[12]Krauze, Enrique. Opus. cit., pág. 125.

1.2 LAS DIFICULTADES DEL NUEVO ESTADO

A mediados de 1917, México padecía las consecuencias de la prolongada guerra civil: fuga de capitales, un desempleo alarmante, destrucción de campos, ciudades, vías férreas y equipo rodante, suspensión del comercio, carestía de alimentos y medicinas, epidemias y bandidaje. El gobierno del Presidente Carranza se encontraba ante serias dificultades para aplicar las principales demandas de la revolución mexicana: la restitución de las tierras y aguas que les fueron arrebatadas a las comunidades y campesinos, y la supresión de las lesivas condiciones de trabajo de los obreros. En principio, porque el propio Estado enfrentaba problemas económicos como la escasez de moneda metálica, alza del precio de la plata en el mercado mundial, y la falta de fondos nacionales y de empréstitos extranjeros, por lo que el gobierno tuvo que reajustar el número de empleados públicos y, a los que conservó en sus puestos sólo pudo pagarles el 50% de sus sueldos en moneda metálica; en otras ocasiones, como a los maestros en 1919, tuvo que suspenderles los pagos, lo que provocó que estallaran una huelga a mediados de ese año.

Por otra parte, cientos de campesinos habían invadido predios y otros tantos exigían la restitución de sus tierras y aguas, o bien, la dotación de éstas.

En estas circunstancias, la aplicación del artículo 27 constitucional encontró muchos obstáculos, en primer lugar por la grave situación económica en que se encontraba el país, que a muchas autoridades -incluyendo al propio Presidente Carranza- les hizo dudar de la conveniencia de llevar a cabo un abundante reparto agrario. A su vez, gobernadores, como los de Michoacán y de Hidalgo no concedieron la restitución, ni la dotación de tierras a los poblados solicitantes, aunque exhibieran las cédulas virreynales y demás documentos tendientes a acreditar haber tenido la posesión o la propiedad comunal de las tierras.

Otros gobernadores, como el del Estado de México, de plano se opusieron a que los nuevos ejidatarios ocuparan las tierras que les había otorgado el Gobierno Federal mediante la acción agraria de dotación.

En cambio, los gobernadores de Veracruz, Puebla, Durango y Coahuila, se desesperaban por la lentitud de los trámites para ejecutar el reparto agrario.

Independientemente de lo anterior, el artículo 27 constitucional provocó las protestas del gobierno de los Estados Unidos de América, ya que al establecer que el subsuelo y sus riquezas pertenecen al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación, afectó los fuertes intereses de las compañías petroleras norteamericanas. En consecuencia, éstas instrumentaron una serie de campañas para atacar y desprestigiar el texto constitucional; amenazaron además, con la intervención armada, ya que contaban con el apoyo de mister Robert Lansing, Secretario de Estado, así como de sobornar a funcionarios mexicanos.

Cabe señalar que en ese momento, el petróleo era la principal fuente de ingresos de México por los motivos siguientes:

- En primer término, porque la industria petrolera no sufrió daños durante la lucha armada, ya que desde 1914, la aduana y el puerto de Tampico estuvieron en poder de los carrancistas, y el crudo mexicano tuvo gran demanda durante la primera guerra mundial.

- En segundo lugar, porque la cuestión petrolera fue uno de los aspectos más relevantes de la política nacionalista del Presidente Carranza. Por ello, no es casual que hubiese reglamentado indirectamente el artículo 27 en el ramo del petróleo, con tres decretos que acabaron con la exención de impuestos que disfrutaban las compañías petroleras. "El primero lo expidió el 13 de abril de 1917 para establecer

un impuesto especial del timbre que gravó con el 10% la producción petrolera, sus derivados y desperdicios. El segundo fue el del 19 de febrero de 1918 para establecer en calidad de regalía otro impuesto sobre los terrenos adquiridos antes del 1° de mayo de 1917 y para sostener que todo el petróleo del subsuelo pertenece a la Nación".[13] Así, de acuerdo con lo ordenado en este Decreto, las empresas antes de iniciar las perforaciones tenían que solicitar la respectiva autorización al gobierno mexicano; además, el Decreto tendía a sustituir los títulos de propiedad obtenidos durante el porfiriato por simples concesiones. Pero la reacción de las compañías petroleras no se hizo esperar:

Sosteniendo que el texto del Decreto Presidencial de fecha 19 de febrero de 1918, resultaba confiscatorio de bienes y con efectos retroactivos en su perjuicio, se negaron expresamente a cumplirlo. Todavía más, las empresas norteamericanas respaldadas por el Departamento de Estado amenazaron con solicitar la intervención militar de su gobierno, por lo que Venustiano Carranza se vió obligado a excluir los predios con inversiones previas al 1° de mayo de 1917 a fin de que éstos quedaran fuera de la controversia.

El tercer Decreto del 12 de agosto de 1918 tuvo por objeto el exigir que las compañías petroleras solicitaran nuevos permisos para iniciar trabajos de perforación; como algunas empresas se negaron reiteradamente a cumplir con lo ordenado en dicho Decreto Presidencial, las tropas mexicanas cerraron las válvulas de los pozos petroleros en el mes de junio de 1919. Sin embargo, ante más amenazas y presiones del gobierno de los Estados Unidos de América, el 20 de enero de 1920, el Presidente Carranza se vió en la necesidad de otorgar permisos provisionales para perforar pozos hasta que se expidiera la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

---

[13]Ulloa, Bertha. La lucha armada (1911-1920), en Historia General de México. Tomo 2. Segunda reimpresión. El Colegio de México. México, 1987, pág. 1175.

Como es de observarse, las dificultades del régimen carrancista para aplicar la Constitución de 1917, no se limitaban a los fuertes intereses de los grupos de poder en el ámbito nacional, sino que la sombra de una intervención armada del gobierno estadounidense en el caso de que sus ciudadanos resultaran afectados en sus propiedades e intereses, vino a ser un severo obstáculo para aplicar el mandato constitucional.

A pesar de todos los problemas, el gobierno de Carranza instrumentó la reforma agraria conforme al texto del artículo 27 constitucional, de tal modo que las comisiones agrarias aprobaron solicitudes de dotación y restitución de tierras, principalmente en el centro de la República, y días antes de que fuera asesinado el Presidente Carranza en la negra noche del 20 de mayo de 1920 en Tlaxcalantongo, se les habían entregado a las comunidades campesinas "más de 200 mil hectáreas, que aún cuando solamente significaba alrededor del 1%, el principio de la propiedad comunal quedó firmemente establecido".[14]

Pero si el Estado enfrentó graves problemas para aplicar el artículo 27 constitucional, en la ejecución del 123 no fueron menos los obstáculos que tuvo que superar. En efecto, y a pesar de que el primer párrafo del artículo 123 constitucional facultó a las legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región y sin contravenir las bases contenidas en el mismo texto constitucional, no todas las legislaturas locales actuaron con la misma eficacia.

Las Leyes del Trabajo más completas y de mayor repercusión social fueron las que expidió el Congreso del Estado de Yucatán el 28 de julio de 1917 y el 2 de octubre de 1918.

---

[14]Ibidem, pág. 1161.

La Ley del Trabajo del 28 de julio de 1917 fue obra propiamente de Salvador Alvarado, y estableció las diferencias entre el contrato de trabajo y aquellos otros contratos que se regulan por el Derecho Civil; además, prohibió el trabajo nocturno para los menores de 14 años; fijó la responsabilidad de los patrones en los accidentes de trabajo y en las enfermedades profesionales, y dispuso que el Departamento del Trabajo organizara una sociedad mutualista en beneficio de los obreros.

Por otra parte, la Ley del Trabajo del 2 de octubre de 1918, fue producto del talento de Felipe Carrillo Puerto. Esta ley estableció el pago de doble salario para los trabajadores que laboraran horas extras; obligó a los patrones a que entregaran el 5% de las utilidades a la Tesorería del Estado de Yucatán a fin de crear un fondo que atenuara el problema del desempleo; creó una bolsa de trabajo; fijó la semana inglesa; excluyó de la calidad de patrones a los Poderes del Estado y a los municipios; protegió a los trabajadores de las empresas teatrales, y consagró la libertad de trabajo.

En Veracruz, el gobernador Cándido Aguilar decretó el 14 de enero de 1918 que se constituyera "el sindicato gremial" con el objeto de que estudiara, desarrollara y defendiera los derechos e intereses de los trabajadores.

1.3 SURGIMIENTO DE LA CROM

En 1921, la realidad laboral mexicana era que el 30.8 por ciento de la población económicamente activa se encontraba empleada en ocupaciones no clasificadas como agropecuarias; de ésta la mitad laboraba en la industria. La cantidad restante era absorbida por la industria eléctrica, la construcción, el transporte y la actividad extractiva. Durante los años veinte, los trabajadores estuvieron controlados en gran medida por la Confederación Regional Obrera Mexicana, la CROM; de ahí que mucha de la historia del movimiento obrero mexicano de esa década sea también la historia de la CROM, ya que fue la organización laboral más poderosa, pero que sin embargo, no llegó a tener el control total del movimiento obrero. Sindicatos importantes, como el petrolero, permanecieron fuera de dicha confederación.

Uno de los objetivos de la Confederación Regional Obrera Mexicana fue el de exigir la reglamentación del artículo 123 constitucional, así como su estricto cumplimiento.

La Confederación Regional Obrera Mexicana se constituyó con el fuerte apoyo de ciertos colaboradores del Presidente Carranza, como el del Gobernador del Estado de Coahuila, Gustavo Espinosa Mireles, quien respaldó la organización de un congreso obrero con representación nacional, mismo que tuvo lugar el día 1o. de mayo de 1918 en la ciudad de Saltillo. De aquel congreso nació la CROM, la primera gran central obrera del país:

> "... ahí se fundó la CROM... en su declaración de principios se destacan los siguientes aspectos: reconocimiento de la existencia de dos clases: explotados y explotadores; esta situación es injusta; la

clase explotada tiene el derecho de establecer una lucha de clases".[15]

Anarquistas, reformistas y socialistas integraron la confederación en cita. En un inicio, los ideólogos de la CROM descartaron la lucha política y orientaron a la clase obrera a librar únicamente la batalla económica, y en consecuencia, se prohibió a los miembros de los sindicatos aglutinados a la confederación, a apoyar a algún partido político e implícitamente, se les impidió la formación de un partido obrero. Con el transcurso del tiempo, los postulados que sustentaba la CROM se fueron modificando. Así, la denominada "acción directa" del anarquismo fue abandonada y en su lugar se instrumentó la "acción múltiple". Se transita del objetivo de socializar los medios de producción a una lucha por el reparto agrario, por lo que se cae "en una posición agraria reformista que sólo buscaba el reparto de la tierra, pero no la desaparición del sistema".[16] En efecto, Lorenzo Meyer sostiene que los líderes cromistas "hicieron a un lado su ideología anarco-sindicalista en favor de otra que si bien aceptaba como meta última la lucha de clases y la futura abolición de la propiedad privada, a corto plazo favorecía la simple lucha sindical. Esta posición fue justificada porque el movimiento obrero mexicano se encontraba apenas en su etapa formativa, y no podía pensar seriamente en la posibilidad de un cambio revolucionario".[17]

Paralelamente a lo anterior, es importante señalar que la CROM declaró al capital internacional como el enemigo principal de la clase trabajadora y sostuvo la tesis de que la libertad económica del pueblo mexicano dependía de defender la

---

[15]Iglesias, Severo. Sindicalismo y socialismo en México. Sexta edición. Ed. Grijalbo. México, 1970, pág. 42.

[16]Lastra Lastra, José Manuel Derecho Sindical. Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1991, pág. 208.

[17]Meyer, Lorenzo. El primer tramo del camino, en Historia General de México. Tomo 2. Segunda reimpresión. El Colegio de México. México, 1988, pág. 1214.

riqueza nacional frente a los intereses extranjeros. Dado el predominio del capital extranjero en la economía mexicana y las fricciones diplomáticas que se presentaron durante la revolución de 1910, fue relativamente fácil colocar la lucha antiimperialista como uno de los problemas fundamentales del movimiento obrero mexicano. Bajo ese contexto, la CROM aplicó una política de unidad nacional y de cooperación con el Estado a fin de fortalecer las acciones nacionalistas. La política moderada y los objetivos estrictamente económicos de la CROM dieron resultados concretos y positivos para sus integrantes. Así, los trabajadores cromistas invariablemente lograron aumentos salariales mayores a los que obtenían los miembros de otras organizaciones sindicales. La CROM además, logró el pago de indemnizaciones a favor de sus afiliados cuando éstos sufrían un accidente de trabajo o eran despedidos. Incluso, los gobiernos de Alvaro Obregón y de Plutarco Elías Calles apoyaron a la CROM cuando tuvo problemas con otras organizaciones obreras, "en su mayoría más radicales, aunque también aparecieron algunas a su derecha, en particular las católicas".[18] El apoyo estatal a la CROM, que también se reflejó en el otorgamiento de subsidios, originó que ésta se transformara en una de las principales bases de poder no militar del gobierno federal en la década de los veintes.

Por otra parte, la Confederación Regional Obrera Mexicana estableció relaciones formales con la American Federation of Labor (AFL). Su líder, Samuel Gompers, fue invitado a la toma de posesión de Plutarco Elías Calles como Presidente de la República en 1924 y Luis N. Morones, dirigente de la CROM, fue designado vicepresidente honorario de la AFL.

Samuel Gompers al referirse a sus nexos con los líderes de la CROM, escribió que:

---

[18]Meyer, Lorenzo. Opus. cit., pág. 1214.

> "...se gestionó que la delegación mexicana enviará dos representantes a Washington para que conferenciaran con el Consejo Ejecutivo de la AFL... uno de los representantes de la ciudad de México era Luis N. Morones, que llegó a ser un jefe muy influyente en las organizaciones obreras mexicanas".[19]

En efecto, Morones y sus principales lugartenientes, conocidos como el "Grupo Acción" acumularon tanto poder económico, como político que "sin recato de ninguna especie, hicieron ostentación de una forma de vida propia de las capas más adineradas de la población".[20]

En 1918, los dirigentes de la CROM y la AFL -Morones y Gompers, respectivamente- fundaron la Panamerican Federation of Labor. Gompers al referirse a este hecho, manifiesta que envió a México "una comisión del movimiento obrero norteamericano, formada por James Lord, Santiago Iglesias y John Murray".[21] Esta comisión desempeñó un papel relevante en la organización de un congreso de trabajadores con el fin de constituir la Federación Panamericana del Trabajo. El citado congreso se realizó en la ciudad de Nuevo Laredo, con la participación de Morones y Gompers. Tiempo después, Samuel Gompers sería elegido presidente de dicha Federación, y durante su gestión tuvo fuertes fricciones con Adolfo de la Huerta, en razón de que Gompers en 1923, expresó públicamente su apoyo al General Plutarco Elías Calles a ocupar la Presidencia de la República. Manifestación que adquirió una importancia significativa, sobre todo, si se toma en cuenta la disputa por el poder político que libraba Adolfo de la Huerta en contra de los militares sonorenses, Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Por ello, De la

---

[19]Gompers, Samuel. Setenta años de vida y de trabajo, traducción M. Granados y A. Custodio. Primera edición. Editorial Intercontinental. México, 1956, pág. 492.

[20]Meyer, Lorezo. Opus. cit., pág. 1215.

[21]Gompers, Samuel. Opus. cit., pág. 499.

Huerta cuestionó las declaraciones de Gompers y las interpretó como una intervención de la AFL y de su propio líder en los asuntos internos de México.

Por otra parte, durante 1923 y 1924, la poderosa CROM apoyó a Obregón en su lucha política en contra de Adolfo de la Huerta, e hizo suya la candidatura de Calles a la Presidencia de la República, misma que fue propuesta por el propio Presidente Obregón. En efecto, "en 1923, cuando es claro que Obregón favorece la candidatura de Calles, el Partido Cooperatista propone la de Adolfo de la Huerta y recoge algunas de las propuestas del Liberal Constitucionalista. Un sector de la opinión pública consideró que Obregón incurría en una imposición política similar a la que había criticado en Carranza".[22] La lucha por el poder entre el grupo de los sonorenses -De la Huerta, Calles y Obregón- cncluye con su desintegración, cuando a finales de 1923 estalla la rebelión delahuertista que involucró a una cantidad considerable de altos jefes, oficiales y tropa en contra del Presidente Alvaro Obregón. La rebelión es aplastada por Obregón y sus generales Amaro, Calles, Cárdenas, Ortiz y Serrano. Derrotado, Adolfo de la Huerta se refugia en la soledad del exilio.

El 1o. de diciembre de 1924, Plutarco Elías Calles asume la Presidencia de la República, y a cambio del apoyo político que la CROM otorgó al gobierno obregonista y al propio Calles durante la discordia delahuertista, su líder, Luis N. Morones es designado Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, y otros dirigentes cromistas son recompensados con puestos en el Congreso de la Unión y en las diversas oficinas del Poder Ejecutivo Federal. Esta alianza del Estado con la Confederación Regional Obrera Mexicana permitió que ésta alcanzara un poderío impresionante y que su secretario general, Luis N. Morones fuera la figura central del movimiento sindical. Sí, porque una vez que Morones ocupa la Secretaría de

---

[22]Krauze, Enrique. Alvaro Obregón. El vértigo de la victoria. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1987, pág. 99.

Industria, Comercio y Trabajo, emprende la sindicalización de todos los obreros y campesinos para agruparlos en dicha confederación. "Esto provoca la ruptura política, en 1925, con el Partido Nacional Agrarista y la lucha sangrienta con los sindicatos católicos, patronales y rojos. Algunos gobernadores no permiten la penetración de la CROM en sus respectivas jurisdicciones, tal es el caso de Yucatán, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Portes Gil no le permite adueñarse de los numerosos sindicatos petroleros ya organizados en la Confederación Regional de Tamaulipas".[23]

Luis N. Morones fue además, el inspirador de la ley petrolera de 1925 que afectaba los intereses de las empresas norteamericanas y que fue rechazada tanto por éstas como por el gobierno de los Estados Unidos de América, pero cuando en 1927 se suscribió el denominado acuerdo Morrow-Calles con el citado país y la política del presidente mexicano dió un giro más a la derecha, Morones tuvo que reformar la ley petrolera en favor de las empresas extranjeras y apoyar a Plutarco Elías Calles en su decisión de establecer una estrecha colaboración con los empresarios extranjeros a fin de lograr la construcción de México. Así las cosas, resultaba claro que un país resquebrajado por una reciente revolución, necesitaba iniciar su recuperación económica, por lo que el gobierno de Calles se vió obligado a recurrir al capital de los empresarios y a depender "del apoyo de la derecha, aunque por algún tiempo, tuvo una simpatía sincera por el movimiento proletario".[24] Obviamente que esto provocó una fractura entre el Presidente Calles y los miembros obreros de su equipo de trabajo. Indudablemente que existían fricciones en la cúpula del poder; por ello, los dirigentes de la CROM buscaron una salida a esta grave situación: en el Congreso del Partido Laborista realizado en el mes de septiembre de 1927, decidieron apoyar la reelección del General Alvaro Obregón a

---

[23]Lastra, Lastra. José Manuel. Opus. cit., pág. 212.

[24]Ibidem, pág. 212.

la Presidencia de la República. Sin embargo, en el interior del Partido existía una divergencia de opiniones, toda vez que varios grupos cuestionaron severamente la reelección de Obregón, ya que argumentaban que ésta lesionaba un postulado fundamental de la revolución mexicana y que Francisco I. Madero enarboló: Sufragio efectivo. No reelección. Otra fracción del Partido se inclinaba por apoyar la candidatura del general Francisco Serrano; otros sectores sugerían ampliar el mandato presidencial a seis años, a fin de que Calles permaneciera dos años más en el cargo, y otros proponían como candidatos presidenciales de la CROM a los líderes Celestino Gasca y obviamente, a Luis N. Morones.

La convención del Partido Laborista aceptó a Obregón como su candidato presidencial, pero con la reserva de que los dirigentes de dicho partido quedaban en libertad de retirarle su adhesión en el momento y por las razones que juzgaran prudente. Y el 30 de abril de 1928, los líderes del Partido Laborista le retiraron su apoyo a Obregón. El consejo directivo del Partido se reservó la facultad para seleccionar a su candidato presidencial y en consecuencia, manifestarle su adhesión, lo cual políticamente significó que no se declaraba obregonista.

Paralelamente a lo anterior, Luis N. Morones afirmó que "...cuando hay un hombre como Calles; con él se puede ser político, ir en cualquier dirección, guiado por él, pero cuando hay otras circunstancias, es preferible repetir en el cadalso: "la vieja guardia muere, pero no se rinde".[25]

La verdad de las cosas es que las actitudes asumidas por Morones, como figura central del sindicalismo, y por el Partido Laborista causaron desconcierto entre las diversas organizaciones y sindicatos que lo integraban. Pero Luis N. Morones y los líderes del Partido Laborista se equivocaron: Alvaro Obregón tenía la

---

[25]Clark, Marjorie Ruth. La organización obrera en México. Primera Edición. Ed. Era. México, 1984, pág. 108.

fortaleza de un caudillo y los suficientes seguidores, así que varios grupos empezaron a desafiliarse de la CROM, sobre todo aquellos que simpatizaban con el general sonorense. Así por ejemplo, el 16 de mayo de 1928, tres senadores y ocho diputados manifestaron públicamente su decisión de abandonar el Partido Laborista, ya que se consideraban partidarios del "manco de Celaya".

La ruptura que se produjo dentro del grupo dominante por la reelección de Obregón, vino a acelerar el cambio en las relaciones entre la CROM y Calles. Indudablemente que 1928 marcó la decadencia de la CROM, misma que se agudizó con el asesinato del general Alvaro Obregón el día 17 de julio de 1928 porque los militares y los políticos obregonistas señalaron a Morones como el responsable del magnicidio. En años anteriores, los cristeros habían tenido fuertes fricciones con Obregón, pero éstos ya habían sido aplastados por Calles y el ejército; además, el general Obregón había expresado en diversas ocasiones, la necesidad de lograr una conciliación total con ellos. Por otra parte, Arnulfo Gómez, que públicamente amenazó a Obregón con mandarlo "dos metros bajo tierra", ya había muerto y los generales rebeldes se encontraban sometidos, por lo que sólo quedaba Morones como sospechoso del homicidio de Obregón. Ante estas circunstancias y presionado por los grupos obregonistas, el todavía Presidente Plutarco Elías Calles removió de sus cargos a Luis N. Morones, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo; Celestino Gasca, quien tenía a su cargo la dirección de las Fábricas Militares Federales, y Eduardo Moneda, director de los Talleres Gráficos de la Nación. "Se exigía, incluso, la expulsión de los diputados y senadores que pertenecieran al Partido Laborista y que se buscaran los medios para sustituirlos con partidarios de Obregón".[26] Así las cosas, era evidente que Calles no deseaba sostener a Morones, a quien, se reitera, los obregonistas identificaban como enemigo, ni tampoco tenía ya aquel interés de apoyarse totalmente en el movimiento obrero. En consecuencia, la CROM perdió su posición

[26]Ibidem, pág. 214.

dominante y meses después, Emilio Portes Gil apoyó temporalmente a las organizaciones obreras enemigas de la CROM con el fin de debilitarla y lograr la desafiliación de los sindicatos y federaciones que la integraban. Al iniciarse la década de los treinta, el movimiento obrero se encontró inmerso en una profunda crisis: su organización más fuerte se desmoronaba, si es que cabe esta expresión, marcando el final del periodo formativo del sindicalismo mexicano, "pues, durante este lapso, se ensayan las modalidades de organización cuyos rasgos esenciales marcarían el desarrollo posterior de dicho sindicalismo, y es cuando se establecen los primeros eslabones de la cadena que acabó por atar definitivamente los sindicatos al Estado".[27]

El magnicidio del general Alvaro Obregón ocasionó una profunda crisis entre los diversos grupos políticos, ya que el equipo obregonista vió derrumbarse de la noche a la mañana sus esperanzas de asumir el poder, y responsabilizó a Morones y en una última instancia, a Calles de la muerte de Obregón. De poco sirvió que el Presidente Calles dejara en las manos de los obregonistas la investigación del crimen y que públicamente anunciara su decisión de no reelegirse. Ante tales circunstancias, Plutarco Elías Calles convocó a los principales generales y jefes militares para designar a la persona que habría de ocupar provisionalmente la Presidencia de la República: el licenciado Emilio Portes Gil fue el indicado en razón de ser un elemento aceptable tanto para los obregonistas como para el propio Calles. En consecuencia, Emilio Portes Gil fue nombrado Secretario de Gobernación y días después, el Congreso de la Unión lo designó Presidente Provisional de México.

1.4 LAS RAICES DEL CORPORATIVISMO

En su último informe de gobierno que el Presidente Calles rindió ante el

[27]Lastra Lastra, José Manuel. Opus. cit., pág. 215.

Congreso el día 1o. de septiembre de 1928, señaló la necesidad de concluir con la etapa de los caudillos e iniciar la construcción de un mecanismo que permitiera resolver pacíficamente la sucesión presidencial. Meses más tarde, Plutarco Elías Calles anunciaba la fundación de un partido político que agrupara a todas las corrientes de la heterogénea clase gobernante: el Partido Nacional Revolucionario (PNR). La decisión fue una de las más importantes que el general Plutarco Elías Calles hubiese tomado, ya que marcó el inicio de la institucionalización del sistema político posrevolucionario. Si bien es cierto que en la década de los años veinte, el país contaba formalmente con un sistema pluripartidista en extremo -la mayoría locales- en la realidad es que éstos no realizaron la función que en teoría tienen; esto es, la de articular y formular las demandas de un determinado sector social. Estos partidos locales que en 1929 sumaban cientos, fueron más bien "cuadros de notables" que carecieron de una verdadera plataforma política y prácticamente el número de sus militantes era simbólico. Operaban como instrumentos políticos en manos de algunos caciques y caudillos que los utilizaban para sus propios intereses. A diferencia de los auténticos sistemas de partidos, el triunfo político no dependió de los votos depositados en las urnas, sino de la designación o el reconocimiento de las autoridades federales a los resultados electorales.

Poco después de la creación del Partido Nacional Revolucionario, el citado sistema multipartidista desapareció de hecho. La fundación del PNR en 1929, tuvo que respetar el poder de los caudillos y caciques locales porque éstos dominaban la situación política de México. Por ello, el PNR se constituyó primero como una agrupación de los principales líderes y caciques regionales bajo la tutela de Calles. En efecto, al analizar la composición de los miembros fundadores del Partido Nacional Revolucionario sobresalen los generales, coroneles y otros altos jefes militares, los caciques regionales, como Emilio Portes Gil, Gonzalo N. Santos, Saturnino Cedillo, Garrido Canabal, etc., y algunos de los principales líderes campesinos y obreros. En ese contexto, el PNR surge también como una "junta de

notables", cuyo objeto consistió en crear y conservar un consenso real entre las diversas facciones y grupos políticos a través de la conciliación de sus aspiraciones y requerimientos, y en consecuencia, desterrar la violencia como método para resolver los conflictos internos de la élite.

El Partido Nacional Revolucionario tuvo como andamiaje central la aglutinación de los grupos de los caciques que figuraban en el mapa político de México. En efecto, los caciques callistas que crearon el PNR en 1929, sabía que en el fondo éste no iba a ser más que un partido "de cuadros", esto es, de líderes regionales y nacionales, y se inclinaron por la adhesión colectiva antes que por la afiliación individual. En efecto, de la lectura a los estatutos del PNR, se desprende que se previó tanto la afiliación colectiva como la individual.

"El Partido Nacional Revolucionario, -ha sostenido Luis Javier Garrido- tuvo una doble función: era por un lado, un partido "de cuadros" ya que tenía como objetivo central enrolar y disciplinar a los principales dirigentes de la época; y éstos, al incorporarle a sus contingentes organizados, lo convertían en un partido "de masas", esto es, de grupos afiliados globalmente".[28] En ese sentido, resulta claro que los contingentes de campesinos, trabajadores, empleados públicos, maestros y profesionistas fueron incorporados al partido, aunque casi nunca lo hicieron de manera individual y voluntaria. Los mecanismos de adhesión al partido, afirma Garrido, se fundaban en dos niveles: la afiliación de las organizaciones y la afiliación de los individuos. En el primer nivel, "la tarea de lograr la adhesión de las principales organizaciones sindicales existentes no fue siempre fácil para el régimen, pero el impulso reformista del cardenismo había creado condiciones favorables para que los sindicatos obreros, las ligas campesinas y otras agrupaciones gremiales, estudiantiles, femeniles e incluso de pequeños propietarios

[28]Garrido, Luis Javier. "Un partido sin militantes", en la vida política mexicana en la crisis. Primera edición. El Colegio de México. México, 1987, pág. 62.

se alinearan con el "Partido de la Revolución".[29] En efecto, la reforma agraria, el respeto a los derechos de los trabajadores y una serie de reformas sociales que impulsó el general Lázaro Cárdenas, motivaron a los dirigentes sindicales a identificar a sus grupos con el nuevo proyecto de lo que consolidó al Partido de la Revolución en un verdadero Partido de masas.

Cabe precisar aquí, que en la declaración de principios del PNR se planteó como objetivo el de realizar los postulados de la Constitución de 1917, principalmente los relativos a los artículos 3o., 27, 28 y 123. Además, en el programa del Partido Nacional Revolucionario, se destaca la necesidad de la conciliación nacional. Conciliación entre individuos y grupos. El Estado es colocado como el órgano idóneo para conciliar los intereses de éstos, pero también el Estado debe asumir un papel fundamental para promover el desarrollo económico.

El año de 1931 fue realmente trascendental para el Derecho Laboral Mexicano, toda vez que en ese año, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal del Trabajo, misma que fue el resultado "de un intenso proceso de elaboración y estuvo precedida de algunos proyectos".[30]

En efecto, el primer proyecto de Código Federal del Trabajo fue presentado en el mes de julio de 1929. La comisión que redactó el mencionado proyecto, estuvo integrada por Praxedis Balboa, Alfredo Iñárritu y Enrique Delhumeau, por encargo del Presidente Emilio Portes Gil. Dicho proyecto de Código no prosperó porque hubo oposición de los sindicatos que argumentaron errores en materia de huelga.

---

[29]Ibidem, pág. 64.

[30]Cueva, Mario de la. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Sexta Edición. Ed. Porrúa. México, 1980, pág. 54.

Posteriormente, se formuló un segundo proyecto, que ya no sería denominado código sino ley. Los licenciados Aquiles Cruz, Cayetano Ruíz García y Eduardo Suárez integraron la comisión redactora del proyecto en cita, quienes lo sometieron a la consideración de una convención obrero-patronal organizada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Ilán Bizberg al analizar la Ley Federal del Trabajo de 1931, ha sostenido que los autores de ésta, obedecían primordialmente a los intereses del Estado, y les preocupaban dos cuestiones básicas:

> "... por una parte, la idea de que un sólo sindicato funcionara como representante único de la totalidad de los obreros de un establecimiento. Con ello se respondía al interés del Estado de tener como interlocutor a una sola organización. Para este efecto, era necesario que no existiera más que un sindicato, pero también que todos los obreros sin excepción, estuvieran obligados a afiliarse a él. Por otra parte, el Estado se arrogaba el derecho de decidir cuál sería el sindicato que tendría derecho a firmar el contrato colectivo, ya que para obtener la titularidad era necesario que éste fuera reconocido por las autoridades laborales".[31]

Además, la Ley Federal del Trabajo de 1931, estableció mecanismos de control sindical, como fue la cláusula de exclusión, misma que tiene dos modalidades: de admisión o ingreso y de expulsión o separación. La cláusula de exclusión por admisión o ingreso ha sido definida como "una estipulación del contrato colectivo por virtud de la cual, se obliga al patrón a no admitir como

---

[31]Bizberg, Ilán. Estado y sindicalismo en México. Primera edición. El Colegio de México. México, 1990, pág. 124.

trabajadores en su empresa, sino a quienes están sindicalizados".[32] Todavía más, conforme a la cláusula de exclusión por admisión corresponde ocupar las plazas y vacantes de la empresa a los trabajadores que propone el sindicato.

Así, el artículo 49 de la ley antes invocada, disponía que:

> "La cláusula por virtud de la cual el patrón se obliga a no admitir como trabajadores sino a quienes estén sindicalizados es lícita en los contratos colectivos de trabajo".

Por lo que respecta a la cláusula de exclusión por separación o expulsión, diversos autores la han definido como "la facultad de pedir y obtener del patrón, la separación del trabajo de aquellos miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato".[33]

La cláusula de exclusión por separación quedó reconocida en el texto del artículo 236 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en los términos siguientes:

> "Los sindicatos de trabajadores tienen derecho de pedir y obtener del patrono, la separación del trabajo, de sus miembros que renuncien o sean despedidos del sindicato, cuando en el contrato respectivo exista la cláusula de exclusión".

Paralelamente a las disposiciones legales antes transcritas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito emitieron diversos criterios, tesis y jurisprudencia relativos a la cláusula de exclusión.

---

[32]Ramos, Eusebio. Derecho sindical mexicano y las instituciones que genera. Segunda edición. Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1978, pág. 169.

[33]Ramos, Eusebio. Opus. cit. pág. 171.

Ciertamente, la Cuarta Sala del más alto Tribunal de la República dictó la tesis cuya voz dice:

> "CLAUSULA DE EXCLUSION.- El artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo establece el derecho de los sindicatos para pactar en el contrato colectivo que celebren con las empresas, la aplicación de la cláusula de exclusión, en consecuencia este derecho sólo es susceptible de ejercitarse cuando ha sido pactado en el contrato, de manera que, cuando se pretenda que una empresa estaba obligada a acatar la orden de expulsión del trabajador, se debe demostrar que contractualmente estaba obligada a ello, pues si el contrato colectivo no contiene cláusula al respecto, no puede estimarse que la empresa haya contraido tal obligación".
>
> Amparo directo 4332/53/2a. Unión de Choferes y Mecánicos del Ramo del Distrito Federal. Fallado el 11 de febrero de 1955 por unanimidad de 5 votos. 4a. Sala.- Informe 1955, pág. 12.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó jurisprudencia y criterios sobre la cláusula de exclusión por separación, como son los que a continuación se exponen:

> "CLAUSULA DE EXCLUSION.- Tratándose de la cláusula de exclusión por separación, al patrón no le incumbe intervenir ni discutir su aplicación sino separar al trabajador al recibir el requerimiento sindical, por lo que las responsabilidades por defectuosa o ilegítima aplicación de dicha cláusula corresponden al sindicato que la decreta. Otro tanto puede afirmarse respecto a la cláusula de exclusión por ingreso, ya que existe analogía en estos fenómenos jurídicos, pues a

la empresa no le es dable discutir ni contrariar la propuesta de un trabajador para cubrir una vacante definitiva".

Amparo directo 4915/953/1a. Felipe Zarco Aguilar. Fallado el 17 de febrero de 1955, por unanimidad de 5 votos. 4a. Sala.- Informe 1955, pág. 13.

"CLAUSULA DE EXCLUSION, APLICACION DE LA.- Al patrono sólo compete en el caso de la aplicación de la cláusula de exclusión cerciorarse: a).- De la autenticidad en que se le comunica la aplicación de la cláusula de exclusión; b).- Que en el contrato respectivo está consignada dicha cláusula; c).- Que los trabajadores excluidos pertenecen al sindicato que aplica la repetida cláusula, y una vez que esto se acredite, el patrono, sin responsabilidad, está obligado a cumplir con el acuerdo respectivo, sin que pueda pretender intervenir en los procedimientos que el sindicato haya seguido para la aplicación de dicha cláusula, ya que esto sólo puede interesar a los trabajadores".

Amparo directo 1535/940.- Cía. de Servicios Públicos de Nogales, S. A.- 6 de septiembre de 1940. Unanimidad de votos. Relator: O. M. Trigo.
Quinta Epoca, Tomo LXV, pág. 3257.

Del mismo modo, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó los requisitos que se deben satisfacer para la correcta aplicación de la cláusula de exclusión, como se acredita con la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"CLAUSULA DE EXCLUSION, REQUISITOS PARA LA APLICACION DE LA.- Para que la aplicación de la cláusula de exclusión, cuando exista en los contratos colectivos, se conceptúe legal, debe llenar los requisitos de la fracción VII del artículo 246 de la Ley Federal del Trabajo, de tal suerte que, para que las organizaciones obreras operen correcta y legalmente en sus relaciones endosindicales, es indispensable que los motivos y procedimientos de la expulsión del trabajador, estén previstos en sus respectivos estatutos, y que la propia expulsión sea aprobada por las dos terceras partes de sus miembros".

Quinta Epoca:
- Tomo LXVI, pág. 1299. A.D. 7701/40.- Dean Delgadillo, Alfredo.- Unanimidad de 4 votos.
- Tomo LXXVII, pág. 1104. A.D. 1067/43.- García Prisciliano.- 5 votos.
- Tomo LXVIII, pág. 2944. A.D. 4193/42.- Chinas, Alfredo.- Unanimidad de 4 votos.
- Tomo CIII, pág. 1232. A.D. 6351/47.- Corona Díaz, Julián y coagraviados.- Unanimidad de 4 votos.
- Tomo CXVI, pág. 509. A.D. 8585/47.- Líneas Urbanas de Camiones Rojos, S. A.- Unanimidad de 4 votos.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Quinta parte. Cuarta Sala, pág. 36.

Como se observa con claridad, tanto la Ley Federal del Trabajo de 1931, como la jurisprudencia y los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconocieron y regularon la cláusula de exclusión.

Ilán Bizberg al estudiar la cláusula de exclusión en el contexto de la Ley Federal del Trabajo de 1931, ha dicho:

"...el mecanismo más importante de control sindical es la cláusula de exclusión, la existencia generalizada de lo que en el sindicalismo inglés se conoce como closed shop. Precisamos esto, para demostrar que en el caso mexicano, la cláusula de exclusión reúne las tres posibilidades de esta modalidad sindical: la closed shop de entrada, al momento de la contratación, según la cual para poder trabajar en un establecimiento determinado es condición pertenecer al sindicato que representa a los obreros de éste; tal medida, en principio, defensiva; la closed shop de salida, según la cual es necesario ser miembro del sindicato para conservar el empleo; y por último, el hecho de que exista un sólo sindicato por empresa. Estas dos últimas restricciones pueden considerarse como ofensivas, ya que se presentan como la mejor manera de asociarse frente a un único patrón. Todas estas posibilidades se expresan en la cláusula de exclusión mexicana...".[34]

Regresando a la exposición de las raíces históricas del sindicalismo mexicano, cabe señalar que durante la década de los treinta, se presentaron importantes acontecimientos que reflejaron la lucha por el poder entre los diversos grupos políticos, así como por el control de los trabajadores.

---

[34]Bizberg, Ilán. Opus. cit., pág. 123.

1.5 LA CONFEDERACION GENERAL DE TRABAJADORES

Ante el derrumbe de la CROM, el movimiento sindical no tardó mucho en reorganizarse. Así, la Confederación General de Trabajadores (CGT), antagónica de la CROM y que había mantenido los principios del anarco-sindicalismo, se benefició con el nuevo estado de cosas, ya que logró que algunos de los sindicatos de la CROM se separaran de ésta y se afiliaran a la CGT. En 1931, la Confederación General de Trabajadores contaba ya con 96 sindicatos que agrupaban a 80 mil obreros. Cabe señalar aquí, que la Confederación General de Trabajadores fue fundada en 1920 y surgió como una respuesta en contra de la legitimación de las organizaciones obreras ante el Estado. Sin embargo, el desarrollo de la CGT se ubica en el tiempo histórico en el que ya existía el reconocimiento estatal al sindicalismo, se debatían los proyectos legislativos que reglamentaran años más tarde, el artículo 123 constitucional, y se discutía una opción que planteaba la CROM: la política y el sindicalismo juntos. Por ello, no es casual que la CGT calificara siempre a la CROM como colaboracionista del gobierno.

La Confederación General de Trabajadores es una expresión de la tendencia anarcosindicalista en México. Para una mayor ilustración de lo anterior, cabe precisar que "el anarcosindicalismo, variante del anarquismo, plantea una estructura económica basada en el sindicato, el cual -a través de organizarse en federaciones y agruparse éstas en una confederación general- logrará la reorganización de la sociedad. Para ello, se vale de acciones directas y revolucionarias, cotidianas, que lleven, finalmente, a la huelga general, con la cual se consolidará la revolución social. La nueva sociedad podrá organizarse de manera federalista y se basará en una cooperación sistemática".[35]

---

[35]Lastra Lastra, José Manuel. Opus. cit., pág. 216.

La CGT estalló diversas huelgas y se colocó al márgen de los asuntos político-electorales de México, defendiendo sus postulados anarcosindicalistas, por lo que se rehusó a participar en todo acto que pudiese representar una colaboración con el Estado u obediencia a la autoridad gubernamental. Esta actitud le ocasionó ser varias veces víctima de la represión oficial. Sin embargo, y a raíz del enfrentamiento de Emilio Portes Gil con la CROM, la CGT recibió un trato menos duro del gobierno.

Los integrantes de la Confederación General de Trabajadores provenían de agrupaciones radicales, principalmente de la industria textil, de transportes y de trabajadores ferrocarrileros y tranviarios, aunque en principio su afiliación no fue muy numerosa, debido a que la CROM la obstaculizó y además, aprovechando su fuerza política, restringió la circulación de material de propaganda de la CGT. En efecto, López Aparicio sostiene que el número de asociados a la CGT "nunca llegó a ser muy grande debido a la cerrada hostilidad de la CROM".[36]

La CGT difundió sus postulados ideológicos a través de "El verbo rojo", periódico que dirigió Araiza y en él que se publicaban artículos y reseñas de los autores más brillantes del anarquismo, tales como Bakunin, Proudhon, Kropotkin y Reclus, así como también ensayos de Ricardo Flores Magón, quien se encontraba prisionero en Leavenworth, Kansas.

La presencia de la CGT se hizo notar principalmente en los Estados de Coahuila, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, y su acción tuvo por objeto el mejoramiento de las condiciones de vida de los peones de las haciendas todavía existentes, así como el reparto de tierras a favor de los campesinos, sin necesidad de realizar los trámites respectivos ante las Comisiones Agrarias Mixtas. Sin

---

[36]López Aparicio, Alfonso. Historia del movimiento obrero en México. Primera Edición. Ed. Jus. México, 1952, pág. 188.

embargo, los constantes choques entre sus integrantes, ya que las filas de la CGT no eran homogéneas, toda vez que en ellas militaban lo mismo anarquistas y comunistas; y por otra parte, el retiro de la poderosa Federación Obrera del Ramo de la Lana, provocaron una profunda crisis en la confederación obrera que condujo a su desaparición, pues como señala Huitrón:

> "El 15 de mayo de 1931 la CGT claudicó de su racionalismo sostenido durante diez años... hasta que en 1935-36 también cayó en manos del reformismo político".[37]

Paralelamente a lo anterior, y durante el conflicto Cárdenas-Calles en 1935, una desgastada CGT apoyó a este último, con lo cual perdió la poca fuerza que le quedaba.

---

[37]Huitrón, Jacinto. Orígenes e historia del movimiento obrero en México, citado por Lastra Lastra, José Manuel. Opus. cit., pág. 218.

1.6 LA CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE MEXICO

Con fecha 21 de febrero de 1936 se constituyó la Confederación de Trabajadores de México y a partir de ese momento, la CTM representó al sector obrero en el Partido Nacional Revolucionario, mismo que en 1938, se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana. Dada la importancia que tiene la CTM en el movimiento sindical, resulta ineludible citar aquí, algunos antecedentes de dicha central obrera.

El apoyo del Presidente Lazaro Cárdenas al movimiento obrero fue amplio y decidido porque su programa de gobierno planteaba objetivos de fuerte contenido social, por lo que necesitaba de un respaldo para vencer las resistencias.

A los pocos días después de que el general Cárdenas tomara posesión como Presidente de la República, -el 1o. de diciembre de 1934- se desató una ola de huelgas. Es cierto que desde el año de 1934 se había observado un aumento considerable en el número de huelgas estalladas, que pasaron de 13 en 1933 a 202; pero en 1935 llegaron a 642. El nuevo gobierno no promovió, ni fomentó directamente dichos conflictos laborales, pero sí fueron el resultado indirecto de sus pronunciamientos; si, porque inclusive en el Plan Sexenal cardenista se reconoció la lucha de clases como un fenómeno inherente al modo de producción en México. El gobierno revolucionario -se puntualizó- debería promover el fortalecimiento de la clase obrera y su sindicalización.

Bajo ese contexto, en los primeros meses de 1935 estallaron las huelgas de los tranviarios, de la fábrica de papel San Rafael y la de teléfonos en la ciudad de México, a las que se sumó la de la Huasteca Petroleum Co., en Veracruz, y mismas que adquirieron gran importancia en razón de que se afectaron intereses extranjeros.

Cuando el 11 de junio de 1935, el expresidente Calles, quien ejerció un maximato, hizo declaraciones en contra del nuevo movimiento obrero, la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) y otras organizaciones sindicales integraron un Comité Nacional de Defensa Proletaria. El Comité rompió lanzas en contra del general Plutarco Elías Calles, acusándolo de traidor a la revolución mexicana y de enemigo de los trabajadores. Así las cosas, los líderes del movimiento se enfrentaban al "jefe máximo de la revolución", quien había ejercido el poder detrás de los Presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez, y lo pretendía hacer con Lázaro Cárdenas. Pero se equivocó, porque el 14 de junio de ese 1935, se publicó una declaración del general Cárdenas que justificaba las acciones de los trabajadores y respondía indirectamente a Calles. "La huelga, dijo, es un arma legítima empleada para restablecer el equilibrio entre los factores de la producción; además, las acciones obreras del momento eran legales... la alianza entre Cárdenas y los obreros quedó sellada".[38] Solo la CGT y la CROM respaldaron a Plutarco Elías Calles en su enfrentamiento con Cárdenas, y acusaron al Comité Nacional de Defensa Proletaria de obedecer a intereses y consignas comunistas del extranjero. Las divergencias culminaron con la salida de Calles y de Morones del país.

Uno de los resultados de la victoria cardenista fue que en los últimos meses de 1935 se empezó a preparar la formación de una gran central de trabajadores con la finalidad de consolidar el apoyo obrero al Estado. Así, el 21 de febrero de 1936, en la ciudad de México se inauguran los trabajos del Congreso Nacional de Unificación, presididos por el Comité Nacional de Defensa Proletaria, con el fin de decidir la línea de acción futura. Se acordó disolver la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) y en su lugar surgió la CTM con Vicente Lombardo Toledano como Secretario General. En efecto, la sesión del

[38]Meyer, Lorenzo. Opus. cit., pág. 1252.

citado congreso efectuada el 24 de febrero de 1936, se llevó a cabo conforme a la siguiente orden del día: I.- Lectura del acta de la sesión anterior; II.- Lectura de correspondencia e información; III.- Dictámenes de comisiones; IV.- Elección del Comité Ejecutivo de la nueva central y toma de posesión del mismo, y V.- Clausura del Congreso. "En esta sesión, se discuten y aprueban los estatutos de la Nueva Central Unica de Trabajadores de México. A las trece horas del día 24 de febrero de 1936, el Congreso Constituyente de la Central Unica de Trabajadores de México declara creada y establecida la única central de trabajadores del campo y de la ciudad, de la República Mexicana... la Confederación de Trabajadores de México".[39]

Vicente Lombardo Toledano resultó electo como secretario general, y junto con Juan Gutiérrez, Fidel Velázquez, Carlos Samaniego, Pedro A. Morales, Francisco Zamora y Miguel Angel Velasco integraron el primer comité ejecutivo de la CTM.

La Confederación de Trabajadores de México quedó formada tanto por sindicatos nacionales como por federaciones regionales. En los estatutos de creación de la CTM se precisaron sus objetivos, así como sus tácticas de lucha:

> "El proletariado de México luchará fundamentalmente por la total abolición del régimen capitalista... que la guerra imperialista y el fascismo significan terror y empeoramiento general de las condiciones de vida del proletariado. Contra ellos luchará con todas sus fuerzas. También por obtener el pleno goce del derecho de huelga; de asociación sindical; de reunión y manifestación pública, y el de propaganda escrita y verbal. Por la reducción de la jornada de trabajo... Preconiza como táctica de lucha el empleo de las armas del sindicalismo revolucionario, que consiste en la acción directa de los

[39]Lastra Lastra, José Manuel. Opus. cit., pág. 226.

trabajadores en sus disputas económicas con la clase capitalista".[40]

Paralelamente a lo antes transcrito, el artículo 20 de los Estatutos de la CTM, hace alusión expresa a la tesis marxista de la lucha de clases, e inclusive en el lema de dicha confederación, se refleja la infuencia marxista: "por una sociedad sin clases". Como se observa con claridad, la Confederación de Trabajadores de México se trazó como meta final la destrucción del sistema capitalista. Pero según la CTM para proceder a cambiar el sistema económico, primero se debería lograr la independencia, también económica, del país. En ese orden de ideas, la finalidad inmediata de la CTM fue el cumplimiento del programa social de la revolución mexicana.

La cooperación entre el Estado y el movimiento obrero se consolidó debido al apoyo efectivo que el presidente Cárdenas dió a muchas de sus peticiones. Incluso, ese apoyo se materializó en "donativos pecuniarios y en completas garantías para la actividad sindical".[41]

Para Lázaro Cárdenas, la organización de los campesinos y obreros era un requisito indispensable para la transformación social de México. El general michoacano y sus colaboradores cuestionaban el modelo de desarrollo impulsado por los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles, y según el cual la finalidad primordial era afianzar un sistema capitalista. El Presidente Cárdenas planteaba un esquema de desarrollo diferente, "aunque nunca llegó a delinear claramente su modelo... No se propuso la eliminación de la empresa privada, pero sí que ésta dejara de ser el eje central del sistema económico. Se pretendía que una parte importante del producto fuera a parar al trabajo y no al capital, como había sido

---

[40]La Constitución de la Confederación de Trabajadores de México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1986, págs. 217 y 218.

[41]López Aparicio, Alfonso. Opus. cit., pág. 221.

hasta entonces el caso. La formación de cooperativas en la agricultura y en la industria parece haber sido la otra solución a la empresa privada en el plan cardenista".[42]

En el caso del movimiento obrero, Lázaro Cárdenas se propuso poner en juego el poder del Estado en favor de sus demandas, aunque conservando siempre el control sobre éste a través de la CTM. En esta relación el Presidente tuvo siempre la última palabra: el movimiento obrero era el dependiente.

Al reorganizarse en 1938 el PNR y transformarse en el Partido de la Revolución Mexicana -PRM-, la CTM pasó a constituir su sector obrero. En menos de dos años, la Confederación de Trabajadores de México transitó de una colaboración coyuntural a ser el núcleo del partido oficial, en razón de su fuerza política y por su número de afiliados, ya que "en febrero de 1938 sus dirigentes aseguraron contar con 3,594 organizaciones obreras filiales que agrupaban a 945,913 individuos".[43] Lombardo Toledano, Secretario General de la CTM, aseguró que la política trazada por el Estado y los intereses de la clase obrera eran coincidentes, pero que la colaboración con el Estado estaba condicionada a la aplicación de una política a favor de los trabajadores. Pero la realidad sería otra: una vez que la CTM pasó a ser parte de la maquinaria del Partido de la Revolución Mexicana, no pudo condicionar mucho su colaboración.

Cabe destacar además, que el principio sobre el que se fundó el "nuevo partido" -el Partido de la Revolución Mexicana- era que la afiliación a un sindicato que perteneciera a la CTM, implicaba la adhesión automática a dicho partido político. Es verdad, para ser miembro del PRM, según las disposiciones relativas a

---

[42]Meyer, Lorenzo. Opus. cit., pág. 1254.

[43]Ibidem, pág. 1253.

la afiliación global establecidas en los estatutos del partido, se requería "pertenecer a cualquiera de los sectores"[44] que lo constituían y sólo se preveía la excepción de la afiliación idividual en el caso de los miembros del sector popular, aún no organizados.

Cuando en el sexenio del Presidente Cárdenas, los sindicatos se organizan en torno a la Confederación de Trabajadores de México y ésta forma parte del Partido de la Revolución Mexicana, el Estado logra consolidar su alianza con el sindicalismo. Esta alianza fue ratificada en diversas ocasiones durante la administración del general Cárdenas: primero "cuando en febrero de 1936 Cárdenas acude personalmente a Monterrey para establecer las reglas del juego entre "los factores de la producción", esto es, los trabajadores y la empresa vidriera de Monterrey con motivo del estallamiento de la huelga";[45] y después en 1938, al enfrentarse el gobierno mexicano al poderío del capital extranjero a raíz de la expropiación petrolera. La alianza entre el Estado y el sindicalismo se nutre justamente a través de estas experiencias.

Las organizaciones sindicales que actuaron al margen del Partido de la Revolución Mexicana realmente fueron pocas; por ejemplo, la Central Unica de Trabajadores a la que se afilió un grupo inconforme de obreros ferroviarios en la década de los cuarenta, fue una de las pocas organizaciones que pretendieron ser una opción más para los obreros, pero el Estado no le permitió desarrollarse. En el mes de mayo de 1949, Vicente Lombardo Toledano constituyó la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), pero el gobierno de Miguel Alemán al negarle el registro sindical argumentando que la solicitud respectiva no reunía los

---

[44]Partido de la Revolución Mexicana. Pacto Constitutivo. Declaración de Principios, Programa y Estatutos. Partido de la Revolución Mexicana. México, 1938, pág. 112.

[45]Krauze, Enrique. Lázaro Cárdenas. El general misionero. Biografía del poder. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1987, pág. 138.

requisitos legales, le colocó los suficientes candados para que dicha agrupación no llegara muy lejos.

La Unión General de Obreros y Campesinos de México adoptó la tesis marxista de la lucha de clases y proclamó:

> "La defensa inquebrantable de los intereses de la clase obrera, del derecho de huelga, de la libertad de asociación sindical, de los intereses de los campesinos, del régimen democrático, contribución al desarrollo económico del país, lucha por la independencia de México y contra el imperialismo extranjero...".[46]

La UGOCM tuvo como principal soporte a los sindicatos minero y petrolero, mismos que en ese tiempo -1949- se encontraban inmersos en una profunda crisis, ya que se encontraban divididos por conflictos internos. Además, la UGOCM fue objeto de severos ataques por parte de las demás organizaciones obreras, principalmente de la CTM. Así las cosas, el debilitamiento de la UGOCM era ya un hecho.

Por lo que respecta a los sectores empresariales, tanto de la industria como del comercio y de la banca, éstos permanecieron fuera del Partido de la Revolución Mexicana. Hasta 1940 las organizaciones patronales carecieron de una verdadera fuerza frente al Estado. Pero la propia dinámica del desarrollo económico fue cambiando rápidamente esta situación y la posición de los grupos empresariales se fortaleció ininterrumpidamente desde ese año -1940- debido a la concentración de bienes y recursos que lograron. Cuatro años atrás, en 1936, el Presidente Cárdenas había dado un cause legislativo a las actividades políticas del sector

---

[46]Durand, Víctor Manuel. La ruptura de la Nación. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986, pág. 193.

empresarial con la promulgación de la Ley de Cámaras de Comercio e Industria. Resultaba lógico que un factor real de poder como son los grupos empresariales, no podía ser dejado al azar. Más aún, que en 1926 nacía la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) como un esfuerzo de los patrones para defender sus intereses "frente a las modificaciones que la administración de Calles pretendía introducir en las relaciones obrero-patronales; la política de Cárdenas acentuó el tono defensivo de sus actividades".[47]

A pesar de que la Ley Federal del Trabajo de 1931 reconoció expresamente el derecho tanto de los obreros como de los patrones para constituir sindicatos para la defensa de sus respectivos intereses, las organizaciones patronales quedaron reguladas por la citada Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1936. En la práctica, estas cámaras fueron utilizadas también como instancias de negociación entre los empresarios y el Estado. Cinco años después, en 1941, se estableció la separación de las cámaras de comercio de las de industria, y se señaló que todo establecimiento mercantil o empresa con un capital registrado de dos mil quinientos pesos o más, tenía la obligación de afiliarse a una de éstas cámaras. Indudablemente que esta medida vino a fortalecer la estructura corporativa, misma que fue diseñada y fomentada por el Estado. Sin embargo, en principio y a diferencia de las organizaciones campesinas y obreras, las cámaras empresariales quedaron al márgen del Partido de la Revolución Mexicana; situación que a largo plazo las benefició, ya que no se les sujetó tan directamente al control del partido, como sucedió con los sectores campesino y obrero.

Es indiscutible que durante el gobierno cardenista se operaron profundos cambios económicos, políticos, sociales e inclusive, culturales, como fue la impartición de la educación socialista. El reparto agrario fue considerable. Se

---

[47]Meyer, Lorenzo. La encrucijada. en Historia General de México. Tomo 2. Segunda reimpresión. El Colegio de México. México, 1988. pág. 1310.

apoyó a los ejidos mediante créditos otorgados por el Banco Ejidal. Se construyeron presas de riego, principalmente en los Estados del norte, donde la agricultura empezaba a desarrollarse bajo el estímulo de la revolución verde. A pesar de la generalización de los conflictos con el capital y de numerosas expropiaciones, el gobierno de Lázaro Cárdenas logró que el producto nacional bruto creciera más del 30 por ciento entre 1934 y 1940. Las presiones fiscales sobre la empresa privada habían sido moderadas a fin de estimular las inversiones. Todavía más, se otorgaron exenciones aduaneras y fiscales a los empresarios con el objeto de fomentar la industrialización por sustitución de importaciones, y se impulsó el comercio. Sin embargo, al igual que sus antecesores, el régimen del Presidente Cárdenas dependió de los ingresos petroleros para financiar el gasto público.

Cuando en la noche del 18 de marzo de 1938, el Presidente Cárdenas anunció públicamente la expropiación de todas las compañías petroleras extranjeras, la alianza Estado-sindicalismo se consolida. "Hubo masivas manifestaciones de euforia popular en apoyo a la decisión: por primera vez se había puesto en su lugar a los extranjeros y el Estado había tomado partido por los trabajadores. La expropiación recibió amplio apoyo...".[48] Pero si bien es cierto que la expropiación de las empresas petroleras fortaleció la alianza Estado-movimiento obrero y atrajo a los sectores más progresistas de la sociedad mexicana, también es cierto que exacerbó a los sectores más conservadores del capital y provocó una fuga masiva de capitales, la reducción de las inversiones, el bloqueo de créditos y la movilización de grupos fascistas, como "las camisas doradas". Por ello, el gobierno del General Cárdenas se vió en la necesidad de apoyarse en el movimiento sindical a fin de contrarrestar los embates de los grupos conservadores.

---

[48]Brachet Márquez, Viviane. El pacto de dominación. Primera Edición. El Colegio de México. México, 1996, pág. 108.

Las bases materiales para el crecimiento industrial de México fueron colocadas antes de 1940, así como también existió la voluntad política de impulsar el desarrollo de dicho sector. En efecto, la Ley de Industrias de Transformación de 1941 que protegió a la naciente actividad manufacturera de la competencia extranjera a fin de que pudiera desarrollarse, tiene sus antecedentes jurídicos en los Decretos Presidenciales expedidos en los años de 1920, 1926, 1932 y 1939, mismos que a través de estímulos fiscales y altas tarifas arancelarias, habían empezado ya a promover la formación de una industria nacional con el objeto de satisfacer el mercado interno. Por ello, se puede afirmar que la historia de las transformaciones económicas de México a partir del año de 1940 es fundamentalmente la historia del desarrollo de una base industrial moderna. Porque como sostiene Lorenzo Meyer:

> "... a partir de ese momento la Revolución dió por terminados sus proyectos de reforma social y política y sus dirigentes lanzaron de lleno al país a una nueva empresa: propiciar por todos los medios el crecimiento económico y cambiar materialmente en unas cuantas décadas al país".[49]

En efecto, México transita de una economía basada fundamentalmente en la agricultura y en la exportación de minerales, a una economía en que la industria manufacturera representó el sector más dinámico. Cabe precisar aquí, que uno de los factores más importante que explica el crecimiento de la industria nacional a partir de 1940, fue el estallido de la segunda guerra mundial. En efecto, la contienda mundial ocasionó un aumento considerable en la demanda externa de determinados productos mexicanos, a la vez que eliminó la competencia del exterior en otros renglones relacionados con el mercado interno. Claro está que esta coyuntura fue aprovechada y explotada a fondo por la confianza que fue

[49]Meyer, Lorenzo. Opus. cit. pág. 1276.

adquiriendo el sector empresarial al terminar el régimen cardenista, mismo que se caracterizó por la realización de profundas reformas sociales. Esta situación combinada con una capacidad industrial ya instalada pero no utilizada en su totalidad, permitió a la economía mexicana hacer frente al aumento de la demanda. Así, las empresas ya establecidas incrementaron su producción, como aconteció con las del acero, cemento y papel, pero también surgieron otras nuevas, como la química. Como consecuencia del conflicto mundial, las exportaciones mexicanas aumentaron un 100 por ciento entre 1939 y 1945, y el ritmo de crecimiento del Producto Nacional entre 1940 y 1945 alcanzó el 7.3 por ciento. Por primera vez en la historia del país se pudo invertir de manera sostenida más del 12 por ciento del Producto Nacional; cabe señalar que 40 por ciento de los recursos económicos invertidos provenían del Estado. Al concluir la segunda guerra mundial en 1945, el monto de las reservas de divisas en el Banco de México era realmente considerable. En este contexto, era un hecho que la economía mexicana había entrado ya en un proceso de industrialización.

1.7 EL PACTO OBRERO

En 1942, durante la segunda guerra mundial, en México se suscribe un pacto entre los dirigentes obreros y patronales con el Estado con el objeto de enfrentar al fascismo. En este acuerdo tripartito denominado Pacto Obrero se establece el compromiso de los trabajadores de suspender temporalmente los emplazamientos y estallamientos de huelga con el fin de apoyar al Presidente Manuel Avila Camacho en el esfuerzo de guerra.

El punto fundamental del Pacto Obrero no se limitaba únicamente a frenar los estallamientos de huelga, sino a colocar también, "los cimientos institucionales de la fuerza laboral en la conducción del desarrollo capitalista: mediante el principio legal del tripartitismo, definía el carácter legal de las decisiones concertadas entre el trabajo, el capital y el Estado en las políticas industriales, tanto a nivel de fábrica como a nivel nacional. Se creó un Consejo Obrero que participaría con representantes del capital y del Estado en una Comisión Nacional Tripartita. Simultáneamente, debían constituirse comités en las empresas siguiendo el mismo modelo. Estos debían examinar los niveles adecuados de ganancias y salarios".[50]

De instrumentarse el Pacto Obrero se podía coadyuvar con el Estado para lograr un crecimiento económico y una estabilidad financiera. El objetivo del sector obrero era conservar los incrementos salariales de 97 por ciento logrados desde 1934. La meta de los empresarios era restaurar los niveles de utilidades anteriores a 1937 sin conflictos laborales.

A pesar de lo anterior, pronto quedó claro que para el sector patronal, el Pacto Obrero no tenía el carácter de obligatoriedad, salvo la cláusula que limitaba a los sindicatos para emplazar y estallar huelgas. Como consecuencia de ello, se

[50]Brachet, Márquez, Viviane. Opus. cit., pág. 123.

produjeron violentos choques entre los empresarios y trabajadores, interviniendo el Estado a favor de éstos sólo ante la violación de sus derechos constitucionales más básicos. Para evitar que se agudizaran aún más los conflictos entre el capital y el trabajo, no se integró la Comisión Tripartita, por lo que se dejó al Consejo Obrero sin función real, ya que los representantes patronales se negaron a crear los comités tripartitos internos facultados para vigilar sus ganancias y fijar los salarios.

El fracaso del Pacto Obrero provocó una profunda división en el movimiento obrero organizado y desató los intentos de varios sindicatos por liberarse del control de la CTM. Así, los electricistas en 1941, los ferrocarrileros en 1942 y los petroleros en 1946, abandonaron las filas de dicha organización obrera. Sin embargo, tiempo después y tras la exclusión de los grupos y de los líderes sindicales que habían promovido la desafiliación de la CTM, dichos sindicatos nacionales fueron reincorporados nuevamente a la citada confederación y en consecuencia, a la alianza con el Estado.

Cabe destacar aquí, que la actitud de la CTM ante la no aplicación del Pacto Obrero, ocasionó que varios sindicatos estallaran huelgas. En efecto, "a escasos tres meses de la firma del Pacto, el número de huelgas pasó de 19 en 1942, a 562 en 1943 y a 721 en 1944".[51]

Después del fracaso del Pacto Obrero, el gobierno de Avila Camacho modificó su línea hacia el movimiento obrero organizado, por lo que adoptó una doble estrategia: controlar a los sindicatos mediante una serie de candados jurídicos contenidos en los proyectos de una nueva Ley Federal del Trabajo y de una Ley que regulara la seguridad social. El proyecto de una nueva Ley Laboral amarraba el derecho de huelga a un mecanismo de previa notificación y arbitraje estatal. Este proyecto legislativo fue rechazado por los sindicatos, a pesar de que en principio,

[51] Ibidem, pág. 125.

algunos dirigentes de la CTM manifestaron su aprobación a éste.

El proyecto de la Ley de Seguridad Social ofrecía al movimiento sindical organizado un sistema global de seguridad por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales, así como la jubilación. Se inició entonces, una larga serie de consultas entre los círculos obreros y patronales. Para convencer a los empresarios de las bondades de dicho proyecto normativo se les planteó que las cuotas patronales para cubrir los costos de la seguridad social, serían mínimas y se introducirían paulatinamente. Además, se constituiría una comisión tripartita con facultades expresas para conocer y resolver todas las cuestiones sobre seguridad social. "La contribución obrera sería de 3 por ciento de sus salarios".[52] Tras una serie de discusiones y en medio de manifestaciones de grupos independientes que impugnaban los montos de las cuotas obreras por considerarlos elevados, el proyecto de la Ley del Seguro Social se turnó al Congreso de la Unión de 1942, mismo que en 1943 la aprobó.

En 1944, un año después de la expedición de la Ley en cita, el recientemente creado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) poco tenía que ofrecer en concreto a los trabajadores, ya que subcontrataba varias clínicas y establecimientos médicos, teniendo apenas una cobertura de 103,046 personas. No obstante, la Ley del Seguro Social apuntaba a la incorporación progresiva de toda la fuerza de trabajo, así como al reconocimiento jurídico del tripartitismo. Obviamente que la ley afectó intereses creados, como fueron los de las empresas privadas de seguros, que en vano impugnaron la ley por la vía del juicio de amparo. En cuanto a los opositores obreros minoritarios a la Ley del Seguro Social, éstos fueron reprimidos y sus dirigentes fueron procesados penalmente por los delitos de portación ilegal de armas, injurias y amotinamiento.

---

[52]Ibidem, pág. 127.

Por otra parte, el gobierno de Manuel Avila Camacho dedicó una considerable energía con el fin de reestructurar la organización de las empresas; para lo cual, se les agrupó en diversas confederaciones que sirvieron de portavoces oficiales de sus miembros en las negociaciones con el Estado. Así, la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) aglutinaba a las grandes empresas y asociaciones industriales. Cabe señalar aquí, que las cámaras regionales económicamente más fuertes tuvieron la dirección y el control de la Confederación.

La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) agrupaba, como su denominación lo indica, a las cámaras y organizaciones de comerciantes. En esta confederación, la influencia de las cámaras económicamente más poderosas pareció ser menor. Ambas confederaciones - CONCAMIN y CONCANACO- fueron las encargadas de presentar al Estado las opiniones de sus afiliados. También reconoció como intermediario entre el Estado y los empresarios a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), que incluía a las medianas y pequeñas industrias. La CANACINTRA se identificó con la política económica del Estado, en razón de que las empresas más débiles y las de reciente creación, mismas que se encontraban agrupadas en dicha cámara industrial, dependieron de las medidas proteccionistas que implantó el Estado para impedir que la competencia externa las aniquilara. Con el transcurso del tiempo, las diferencias que existían en la década de los cuarenta entre CONCANACO y CONCAMIN, por un lado, y la CANACINTRA, por el otro, fueron desapareciendo, ya que las dos primeras también necesitaron de la protección gubernamental para poder desarrollarse.

La reestructuración de las cámaras empresariales se ha interpretado como una forma del control corporativista que el Estado ejerció sobre los empresarios, y que es comparable al que pendía sobre las organizaciones obreras; sin embargo, el

control estatal sobre los empresarios no llegó a ser total, ya que no se les prohibió la afiliación a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) que en los años veinte había demostrado su independencia con el Estado, ni tampoco se les podía obligar a invertir en México.

Uno de los cambios más importantes que se operó en la estructura del Partido de la Revolución Mexicana fue la disolución del sector militar. A los generales, coroneles, oficiales y demás miembros del ejército que desearan continuar participando en las actividades del PRM se les señalo que podían hacerlo, pero ya no como parte de una corporación militar, sino como personas en lo individual y dentro del sector popular. En efecto, en el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1945, se menciona que "la participación directa del ejército en las actividades políticas pone en peligro la necesaria cohesión de los militares y por lo tanto, éstos deben permanecer ajenos a los partidos políticos" dichos partidos".[53] Cabe destacar aquí, que el Decreto Presidencial en cita, surge en el momento en que ya habían concluido las revueltas militares y el control que el Partido de la Revolución Mexicana impuso a la actuación política de los militares al incorporarlos a sus filas, resultaba ya innecesario. A partir de entonces, la fuerza política del ejército disminuyó, aunque sin llegar a desaparecer, y en cambio se fortaleció el Poder Ejecutivo, así como el partido oficial.

El 18 de enero de 1946, el PRM dejó de existir para transformarse en el Partido Revolucionario Institucional. En este cambio el partido no modificó mucho su estructura básica, ya que como años atras, quedaba claro, aunque no se estableciera formalmente que las organizaciones y confederaciones aglutinadas al nuevo partido político le entregarían los votos de sus afiliados. Sin embargo, los sectores del PRI, a diferencia de los del PRM, no tendrían derecho a seleccionar de

[53]Citado por Meyer, Lorenzo. Opus. cit., pág. 1302.

manera independiente los candidatos presidenciales, sino que tenían que sujetarse a la disciplina de la dirigencia del partido y principalmente a la decisión del Presidente de la República. Acatando las órdenes de Alemán, se abandonó definitivamente la retórica de la lucha de clases para sustituirla por una en que el tema central fue el de la colaboración entre las mismas. Esta colaboración se planteó no como un fin, sino como un medio para lograr un crecimiento económico dentro de un sistema capitalista. Pero un capitalismo mixto que, según se afirmaba, terminaría por beneficiar a todos los individuos, sin distinción de clases sociales. En congruencia con dicha directriz política, la CTM dejó el lema heredado por el cardenismo: "por una sociedad sin clases", y lo sustituyó por uno que venía a reflejar su colaboración con el capital: "por la emancipación de México".

Tres años antes de que el PRM se transformara en el Partido Revolucionario Institucional, y como preámbulo a este cambio, se había constituido ya en 1943 la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) para organizar y controlar las actividades políticas del sector popular, así como para incrementar la afiliación de sus miembros, ya que hasta entonces se encontraba formado solamente por los trabajadores al servicio del Estado; esto es, por la burocracia, pero que cada vez su manejo se hacía más complejo. Así, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares pasó a ocupar una posición clave en la estructura del Partido, toda vez que se desempeñó como "representante" de las demandas de la clase media.

Por lo que respecta a los campesinos, éstos fueron organizados y controlados a través de la Confederación Nacional Campesina, que fue y es la mayor agrupación campesina y base fundamental del PRI; sólo en los años sesenta surgió una nueva organización que fuera de la disciplina y del control del PRI pretendió afiliar a los campesinos: la Confederación Campesina Independiente. Tras varios choques con el Estado, la CCI se fracturó y el mayor número de sus

militantes pasó a formar parte de las filas del Partido Revolucionario Institucional. "Este proceso de incorporación, sostiene Meyer, no era nuevo, pues igual había ocurrido con las ligas campesinas de los años treinta. La independencia campesina no resultaba funcional para el tipo de sistema político imperante".[54]

El sector obrero, por su parte, se agrupó en diversas organizaciones y confederaciones sindicales, pero la CTM siempre conservó su carácter dominante en razón de contar con el mayor número de trabajadores afiliados y tener el apoyo del Estado. Al concluir el periodo de gobierno del general Cárdenas, Vicente Lombardo Toledano intentó utilizar a la CTM como base para la creación de un partido independiente -el Partido Popular- pero Manuel Avila Camacho se lo impidió. El resultado de este intento fue la expulsión de Lombardo Toledano de la CTM, mientras que ésta permaneció dentro del partido oficial. Los líderes obreros que, con el apoyo del Estado, pasaron a ocupar los cargos de dirigencia sindical tras la caída de Lombardo Toledano, se disciplinaron a las decisiones tanto del Estado como del partido. A cambio de ello, "la central sindical controlaba un cierto número de escaños en el congreso y algunos puestos en la función pública; sus costos de administración eran cubiertos por el Estado, y sus líderes respondían directamente al Presidente (fuese por convicción personal o por corrupción)".[55]

Paralelamente a lo anterior, el gobierno de Manuel Avila Camacho colocó una serie de candados para limitar las acciones sindicales independientes, "primero, mediante la transformación del PRM en PRI; segundo, imponiendo a Fidel Velázquez a la cabeza de la CTM; y, tercero, creando la CNOP. El resultado fue una estructura más coercitiva...".[56]

---

[54]Meyer, Lorenzo. Opus. cit., pág. 1303.

[55]Brachet-Márquez, Viviane. Opus. cit., pág. 130.

[56]Ibidem, pág. 131.

El sucesor de Avila Camacho en la Presidencia de la República, fue el licenciado Miguel Alemán Valdés, quien asumió el cargo el día 1o. de diciembre de 1946. Para ese momento el centro del poder ya no radicaba en el ejército, toda vez que la institucionalización del proceso político había finalmente logrado su control y en consecuencia, lo convirtió en un instrumento más al servicio del Estado.

1.8 LA CUESTION OBRERA EN EL GOBIERNO DE MIGUEL ALEMAN

La directriz del gobiemo de Miguel Alemán consistió en impulsar el proceso de industrialización del país, apoyando incondicionalmente a la empresa privada para lograr dicha meta. Cabe precisar aquí, que 1946 fue un año difícil, ya que se diluyó la demanda de bienes generada por las fuerzas aliadas y en consecuencia, la mayor parte de los capitales refugiados en México durante la segunda guerra mundial, abandonaron el país. En estas circunstancias, resultaba necesario presentar una nueva oferta a fin de que retornaran las inversiones extranjeras. Se planteó un paquete muy atractivo a los inversionistas: un mercado sumamente protegido por el Estado, con excepción de algunos bienes de capital y de uso industrial; contratos de transferencia de tecnología, y una mayor participación gubernamental en gastos de infraestructura, principalmente en irrigación en los Estados del norte de la república. Todavía más, el peso fue devaluado en un 60 por ciento en relación al dólar estadounidense con el objeto de aligerar los problemas de la balanza de pagos. A la vez, se disminuyó el poder adquisitivo de los salarios. Pero las medidas devaluatorias provocaron una cascada de protestas de los sindicatos, que inclusive llegaron a inquietar al régimen. Así, a los pocos meses de la devaluación del peso, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana organizó durante 1947, varias manifestaciones contra el alto costo de la vida. Incluso, dicho sindicato llevó a cabo una marcha junto con empresarios de la CANACINTRA, protestando contra la devaluación. Por otra parte, y ante el deterioro salarial originado por la devaluación, los maestros y petroleros emplazaron a huelga.

En los primeros días de enero de 1948, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana convocó a un pacto de solidaridad con los sindicatos minero y petrolero con el fin de apoyarse mutuamente y coordinar los estallamientos de huelga. Para febrero de ese mismo año, los electricistas y otros

sindicatos se sumaron a esta coalición. Así, agrupados en un solo frente, estos sindicatos podían desafiar a la Confederación de Trabajadores de México -CTM- y oponerse a la política económica del Estado. "Justo después de la devaluación, la amenaza se hizo realidad. La alianza exigió aumento salarial de 100 pesos. A la inversa, la CTM declaró que las huelgas de sus sindicatos únicamente serían consideradas legales si las utilidades de las empresas afectadas se consideraban excesivas".[57]

Indudablemente que el Estado fue colocado en una difícil disyuntiva, ya que de reprimir abiertamente a la coalición, el problema podía agudizarse, o de elegir la vía de la negociación, corría el riesgo de debilitar a una ya muy cuestionada CTM. En los hechos, las acciones del gobierno se enfocaron primordialmente a desintegrar la coalición obrera, que a reprimirla; incluso, varios de sus puntos petitorios de carácter económico fueron satisfechos, a pesar de las declaraciones públicas que señalaban lo contrario.

Por otra parte, los conflictos que surgieron al interior del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, proporcionaron al gobierno de Miguel Alemán Valdés la oportunidad de aplicar la política de "divide y vencerás". En septiembre de 1948, estalló la rivalidad entre Jesús Díaz de León, apodado "El Charro" por su vestimenta, quien recientemente había sido electo Secretario General del STFRM y Gómez Zepeda, exdirigente de dicho sindicato y en vías de fundar la Central Unica de Trabajadores. Díaz de León presentó ante la Procuraduría General de la República, una denuncia de hechos señalando a Gómez Zepeda como presunto responsable del delito de fraude por la cantidad de 200 mil pesos en perjuicio del STFRM. Pero lo que se cuestionó de la actitud de Jesús Díaz de León fue que también tenía que aplicar el procedimiento de investigación sindical previsto en los estatutos de dicha organización. Esta violación

[57]Ibidem, pág. 136.

a los estatutos sindicales originó la destitución de Díaz de León y en una asamblea de trabajadores se eligió a un nuevo comité ejecutivo, ya que los defensores de Gómez Zepeda argumentaron que la mencionada cantidad había sido retirada de los fondos sindicales con la aprobación de la asamblea y con el objetivo de financiar la creación de la Central Unica de Trabajadores (CUT). La reacción de Jesús Díaz de León "El charro" fue inmediata y con un grupo de hombres armados atacó las oficinas del sindicato, expulsando al nuevo comité ejecutivo.

Paralelamente a esta situación, el gobierno de Miguel Alemán amenazó con solicitar a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la autorización para reducir el número de trabajadores ferrocarrileros, así como el monto de sus salarios. No obstante, "El charro" le pidió al Presidente que no procediera a instrumentar el reajuste de trabajadores, lo que le valió recuperar la confianza y el control de la base sindical. Estos hechos son importantes para el estudio del Derecho Mexicano del Trabajo, ya que representan la implantación del mecanismo conocido como "el charrazo" y que en adelante sería una de las fórmulas que se han utilizado para limitar la democracia sindical. En el caso específico del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, "El charrazo" vino a fracturar su fuerza en la política sindical y a frenar su actitud combativa, ya que el STFRM había organizado una serie de marchas en demanda de incrementos salariales, y había mostrado también su apoyo a la izquierdista Confederación de Trabajadores de América Latina; por lo tanto, su control era un asunto importante para el Estado.

La creación de un partido político era uno de los objetivos de la Liga Socialista Mexicana que encabezaba Vicente Lombardo Toledano. El proyecto fue obstaculizado desde un inicio por la CTM, la Central Unica de Trabajadores (CUT) y por el Partido Comunista Mexicano, que irónicamente tenía una fuerte presencia política en la Liga. Para los líderes comunistas, su tarea principal consistía en consolidar su propio partido, en lugar de andar constituyendo otros. La Asociación

Socialista Unificada también cuestionó el proyecto de un nuevo partido político. Con todo y estos obstáculos, Vicente Lombardo Toledano insistió en que el objeto fundamental del Partido Popular no era debatir los postulados marxistas, ni menos dividir al movimiento socialista, sino que su meta era combatir al PRI. Sin embargo, en público, Lombardo Toledano sostenía que el Partido Popular no tenía aspiraciones electorales y era solamente crítico del PRI y del sistema político.

Contra viento y marea, el 20 de junio de 1948, se constituyó el Partido Popular, respaldado por la Alianza de Obreros y Campesinos de México, federación sindical creada apenas unos cuatro meses atrás, en marzo del mismo año. Pronto, más pronto de lo previsto, el Partido Popular se convirtió en un verdadero peligro para el Estado y para las organizaciones controladas por éste, ya que el nuevo partido amenazaba con incorporar campesinos, tradicionalmente "militantes" del Partido Revolucionario Institucional y además, empezaba a agrupar a todas las fuerzas partidarias de la democracia sindical y de la autonomía de los trabajadores ante el Estado, incluyendo a los maestros cuya militancia en la CNOP se tambaleaba por la persistente actividad de un grupo disidente.

A pesar del esfuerzo de sus dirigentes, el Partido Popular sufrió una aplastante derrota en las elecciones para diputados federales efectuadas en 1949; derrota que indudablemente fue orquestada desde la Secretaría de Gobernación, por lo que el Estado, el PRI y la CTM se deshicieron de su opositor: el Partido Popular.

La Central Unica de Trabajadores tampoco pudo desarrollarse, ya que el Gobierno se lo impidió. Así las cosas, ningún opositor a la poderosa Confederación de Trabajadores de México había quedado en pie.

La administración de Miguel Alemán aplicó recursos gubernamentales en la

construcción de una infraestructura que facilitara la tarea económica de la empresa privada, y su política fiscal favoreció al capital sobre el trabajo. "Cárdenas había dedicado el 37.6 por ciento del presupuesto federal a actividades destinadas a estimular el crecimiento económico; Avila Camacho aumentó la proporción a 39.2 por ciento y su sucesor en el poder, Miguel Alemán, la haría sobrepasar el 50 por ciento".[58] Pero se insiste en señalar que los beneficios económicos logrados durante el sexenio de Miguel Alemán fueron a parar principalmente con los dueños del capital, mientras que el poder adquisitivo de la mayoría de los trabajadores y campesinos se mantuvo estancado. En efecto, "no obstante su vehemente discurso a favor de la industrialización y del desarrollo, el gobierno de Alemán consolidó el desarrollo desigual, al consagrar el principio de bajos salarios...".[59]

A partir del periodo de gobierno de Miguel Alemán, y a pesar de ciertas crisis de confianza, los fuertes grupos empresariales, financieros y políticos fueron convergiendo cada vez más en un proyecto común de desarrollo. Los puntos fundamentales de dicho proyecto terminaron por ser los siguientes:

- Sustituir en la medida de lo posible las importaciones de bienes de consumo con producción interna;

- Lograr un crecimiento de la producción agrícola suficiente a fin de poder exportar y hacer frente a la demanda de alimentos de una población que aumentaba en forma cada vez más alarmante;

- Como consecuencia del punto anterior, se planteó la necesidad de hacer crecer la economía nacional a un ritmo mayor que al ya preocupante incremento

---

[58]Meyer, Lorenzo. Opus. cit., pág. 1278.

[59]Brachet-Márquez, Viviane. Opus. cit., pág. 131.

demográfico, para que de esta manera se generase un excedente de recursos que permitiera altos niveles de inversión y a la vez elevar el nivel de vida de la población;

- El Estado conservará el control sobre los recursos básicos y de la economía en su conjunto, pero sin rechazar la participación del capital extranjero.

Durante la administración alemanista, la inversión privada creció notablemente y las grandes obras públicas se multiplicaron. Las inversiones en irrigación favorecieron al pequeño propietario sobre el ejidatario y el comunero, por el simple hecho de considerar al primero como más productivo. En los años cincuenta los grupos empresariales recobraron la confianza de invertir en el campo, pues la denominada "pequeña propiedad" en los términos del artículo 27 constitucional, recibió toda clase de apoyos y garantías. El resultado fue un importante aumento de la producción agrícola que se calificó como uno de los grandes éxitos económicos del gobierno de Miguel Alemán. A partir de entonces la industria se desarrolló más de prisa. Resulta claro que sin una agricultura dinámica, la industrialización del país no hubiera podido darse en esos años.

En congruencia con la política económica implantada por el Presidente Miguel Alemán, no se volvió a hablar en círculos oficiales del "socialismo mexicano", aunque el vocabulario gubernamental tampoco definió la naturaleza puramente capitalista del desarrollo. En cambio, se prefirió hablar de una "economía mixta", cuyo concepto no se explicó de manera precisa, pero que se suponía que recogía los mejores elementos de los dos grandes modos de producción que se disputaban el mundo: el capitalismo y el socialismo.

Cuando se acercaba a su fin el periodo de gobierno de Miguel Alemán (1952), ya se había acentuado la desigual distribución del ingreso con la baja del poder adquisitivo de la clase trabajadora, la deuda externa había aumentado

considerablemente y los funcionarios públicos sedientos de poder y de corrupción prácticamente habían saqueado las arcas del Estado.

Alemán dejó el poder en manos de Adolfo Ruiz Cortines, quien había sido su Secretario de Gobernación. En 1952 hubo un cambio en el estilo de gobernar más no en el fondo de las directrices económicas y políticas. Ante la feroz corrupción del alemanismo, era el momento de imponer orden y ortodoxia monetaria, y regresar al discurso de la probidad y honradez de la élite gobernante, lo que ayudó a mejorar la imagen pública del régimen. Por otra parte, la administración de Ruiz Cortines continuó insistiendo en el desarrollo industrial del país mediante la protección arancelaria a las empresas nacionales y del mantenimiento de un buen ritmo en el gasto gubernamental. Sin embargo, y a pesar de los objetivos trazados por el gobierno de Ruiz Cortines, para 1953, el crecimiento económico de México había sufrido un desplome a un nivel casi de cero, presentándose una fuga masiva de capitales. La recesión azotó a un proletariado ya de por sí depauperado y los emplazamientos a huelga no se hicieron esperar, a pesar de que la Ley Federal del Trabajo de 1931 había sido reformada en 1940 en el sentido de obligar a los sindicatos a anunciar toda huelga con dos semanas de anticipación. Se había establecido ese lapso con el objeto de que empresa y sindicato celebraran pláticas conciliatorias tendientes a resolver el conflicto y de esta manera, evitar el estallamiento de la huelga.

Ante el estrangulamiento de la economía mexicana, la nueva administración con Ruiz Cortines al frente, optó por crear incentivos para atraer el flujo del capital volátil: en abril de 1954 anunció la devaluación del peso de 8.50 a 12.50 por dólar, y el congelamiento de salarios y precios.

No habían transcurrido tres semanas de la devaluación del peso, cuando el sindicato de telefonistas anunció su decisión de emplazar a huelga, y otros

sindicatos hicieron lo mismo. Las razones que motivaban los emplazamientos eran claras: los salarios reales habían caído a 83 por ciento de su valor de 1936, mientras que el índice de precios se había disparado cuatro veces más de su valor de ese entonces. Ante esta difícil situación, el 14 de mayo de ese mismo año -1954- el gobierno de Ruiz Cortines consideró la pertinencia de una incremento salarial del 10 por ciento, dejando su otorgamiento a la buena voluntad de los grupos empresariales. La CTM, como era de esperarse, y hasta la joven Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), aplaudieron la propuesta al unísono y exhortaron a los patrones a apegarse a la recomendación presidencial. No obstante "la línea" marcada por dichas confederaciones, algunos sindicatos empezaron a demandar mayores porcentajes de aumento salarial y hasta una domesticada CROM exigía ahora un incremento del 44.5 por ciento en los salarios de sus afiliados. Por su parte, la independiente UGOCM solicitaba un aumento salarial que fuera proporcional al de los precios. Pero como la recomendación presidencial relativa al incremento salarial carecía de obligatoriedad y de sustento jurídico, toda vez que no se encontraba contenida en un decreto, ley o cualquier otra disposición, los patrones simplememente se cruzaron de brazos y en el mejor de los casos, convocaron a reuniones para discutir la sugerencia del Presidente Ruiz Cortines.

Para junio de 1954, más sindicatos, incluso oficialistas, habían tomado una actitud radical: para el 12 de julio se convocaría a una huelga general, en el caso de no haber un aumento salarial del 24 por ciento. En respuesta, el Presidente de la República instruyó al Secretario del Trabajo, Adolfo López Mateos -para que resolviera los miles de emplazamientos presentados en las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Estas concedieron alzas salariales que oscilaban entre el 15 y 24 por ciento, a pesar de la manifiesta inconformidad de los empresarios. Algunos autores, como Leopoldo Solís- afirman que "la respuesta de los sindicatos a la devaluación sacudió la estructura entera del partido. Para calmar a los trabajadores se concedió

un aumento salarial pues resultó evidente que el crecimiento económico con inestabilidad de precios no iba a ser aceptado".[60]

La respuesta que dió el Estado a las demandas obreras permitió restablecer la estabilidad, pero era claro que los acontecimientos de 1954 habían dejado una lección para el sistema político: la supresión de la democracia sindical había permitido retardar las demandas de los trabajadores; sin embargo, los problemas derivados de la devaluación de 1954 demostraron que las bases trabajadoras rebasaron a sus dirigentes.

Por otra parte, cabe destacar que a principios de los años cincuenta el Estado favoreció la creación de la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC). Pellicer y Reyna afirman que "la CROC fue fundada a iniciativa del gobierno"[61] y que desde el momento mismo de su constitución se afilió al Partido Revolucionario Institucional. La Confederación de Trabajadores de México (CTM) no vió con simpatía el surgimiento de la CROC, ya que consideraba que ésta era una agrupación que no tenía auténticos fines sindicales; sino que por el contrario, su creación fue con el objeto de enfrentar a la CTM.

La CROC tuvo como primer secretario general a Luis Gómez Z. y lejos de llegar a tener la fuerza necesaria para contrarrestar la influencia de la CTM, la poca cohesión que tenía la CROC se diluyó para dar origen a dos organizaciones: la Federación Obrera Revolucionaria (FOR) y el Grupo Engrane.

En 1955, se llevó a cabo un proceso centralizador del movimiento obrero

---

[60]Solís, Leopoldo. El desarrollo estabilizador. La economía mexicana durante los sesentas. Conferencia Impartida en El Colegio Nacional. Inédita. México, 1977, pág. 5.

[61]Pellicer de Brody, Olga y Reyna, José Luis. Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política. en Historia de la Revolución Mexicana. 1952-1960; Tomo 23. Segunda reimpresión. El Colegio de México. México, 1978, pág. 80.

bajo la iniciativa y dirección de la CTM, que junto con la Confederación General de Trabajadores y la Confederación Regional Obrera Mexicana, así como con algunos sindicatos nacionales como los de los ferrocarrileros y mineros, constituyeron una gigantesca organización: el Bloque de Unidad Obrera, conocido también por sus siglas como el BUO.

Cabe recordar que en 1954, esto es, un año antes de la constitución del Bloque de Unidad Obrera, y ante el estrangulamiento de la economía nacional, el gobierno de Ruiz Cortines se vió obligado a devaluar el peso mexicano de 8.50 a 12.50 en relación con el dólar estadounidense. Además, el país se convulsionó con una fuerte inflación y con un alarmante desempleo. Los salarios quedaron pulverizados por la inflación y la devaluación, y el malestar social empezó a manifestarse en las calles de las principales ciudades de México. Ante esta difícil situación, el Presidente Adolfo Ruiz Cortines instrumentó una política económica de austeridad y el 14 de mayo de 1954, anunció la aplicación de un programa tendiente a sanear y reactivar la economía. Meses después, cuando se constituye el Bloque de Unidad Obrera en 1955, éste decide apoyar el programa presidencial, ya que "el BUO actuó como una extensión de la CTM, apoyando incondicionalmente las políticas del régimen presidencial de Adolfo Ruiz Cortines".[62]

Con la fundación del Bloque de Unidad Obrera, "se llegó a pensar -apunta Meyer- que éste era el primer paso en la creación de una central obrera única, pero no fue así. Ya los intereses creados eran muchos y posiblemente los mismos dirigentes gubernamentales tampoco consideraron conveniente dar tanta fuerza a una central".[63] Así las cosas, el papel del Bloque de Unidad Obrera se redujo simplemente a acarrear trabajadores para las grandes concentraciones obreras de apoyo al gobierno.

---

[62]Lastra, Lastra, José Manuel. Opus. cit., pág. 240.

[63]Meyer, Lorenzo. Opus. cit., pág. 1282.

Desde 1956 se había venido gestando un movimiento serio de disidencia en el interior del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación con motivo de que el comité ejecutivo había aceptado un incremento salarial de 14 por ciento en lugar del 30 por ciento solicitado inicialmente. Durante 1957, el conflicto magisterial continuó incubándose y finalmente, en 1958 estalló para paralizar a la mayoría de las escuelas primarias del Distrito Federal. También en 1958, los telegrafistas demandaron un aumento salarial que fue orquestado y promovido por un grupo de trabajadores disidentes del sindicato oficial corrupto. Otros sectores sociales empezaron a agitarse. En la ciudad de México, los estudiantes tomaban camiones de pasajeros en señal de protesta en contra del alza a las tarifas del transporte público y exigían la revocación de las concesiones a fin de que el Estado proporcionara directamente el servicio. Así las cosas, el gobierno saliente de Ruiz Cortines se enfrentaba a una serie de incendios sociales que en principio eran difíciles de apagar. Incluso Pellicer y Reyna sostienen que:

> "...durante el segundo semestre de 1958 y el primero de 1959, México estaba muy cerca de la inestabilidad política. Se había demostrado que el movimiento obrero, con una organización apenas relativamente autónoma, era capaz de derrotar al sistema".[64]

En medio de este ambiente de agitación social, el licenciado Adolfo López Mateos tomó posesión como Presidente de la República el día 1o. de diciembre de 1958. En el gobierno de Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos había ocupado el puesto de Secretario del Trabajo y se había destacado por su habilidad negociadora con los sindicatos y por su tolerancia a las demandas obreras. En los primeros meses de su periodo presidencial, López Mateos calificaba a su gobierno como de extrema izquierda. Sin embargo, y como sostiene Viviane Brachet, el programa

---

[64]Pellicer de Brody, Olga y Reyna, José Luis. Opus. cit., pág. 196.

progresista de López Mateos "chocaba con numerosos obstáculos: una burguesía más poderosa y acrecentada por las políticas económicas del gobierno anterior, en exceso volátil y acostumbrada a la complacencia gubernamental; un importante sector de la clase obrera organizada removilizado, amenazando con formar un fuerte movimiento en oposición al principio de un partido oficial controlado mediante elecciones no democráticas; una población en rápida expansión, necesitada de nuevas fuentes de empleo...".[65] A pesar de todo esto, México vivió la época más próspera de su historia posrevolucionaria, ya que durante este periodo se logró romper el círculo vicioso de inflación-devaluación, a expensas de una deuda externa que creció a un ritmo vertiginoso. Además, el crecimiento económico que se presentó en el país permitió acabar temporalmente con el juego de suma cero entre capital y trabajo. De esta forma, los estudiosos empezaban a hablar del "milagro mexicano".

La administración de López Mateos aumentó el gasto público para aplicarlo tanto a la industrialización como al bienestar social. Durante este periodo, la intervención del Estado en la economía nacional comprendió además, la sustitución de la expansión monetaria por la deuda externa en el financiamiento del gasto social. En efecto, "se establecieron mecanismos diseñados para captar el ahorro interno (ya iniciado, aunque a menor escala, por el gobierno anterior), en especial el encaje legal, que estipulaba que los bancos privados debían depositar cerca de la mitad de sus bienes en el banco central, donde dicha liquidez sería usada con fines de desarrollo. Además, se emitieron bonos estatales a tasas de interés atractivas, no sólo para captar el capital especulativo, sino también parte del menos volátil ahorro interior mediano y pequeño.[66]

---

[65]Brachet-Márquez, Viviane. Opus. cit., pág. 149.

[66]Ibidem, pág. 151.

En los primeros meses de su gobierno, Adolfo López Mateos parecía estar atrapado entre el conflicto ferrocarrilero y una burguesía atemorizada por el posible renacimiento de la izquierda mexicana por el contagio de la revolución cubana.

El sindicato ferrocarrilero con Demetrio Vallejo como secretario general, había emplazado a huelga con fecha para su estallamiento, el día 28 de marzo de 1959. El sindicato demandó mayores prestaciones sociales, tales como la ampliación del régimen de seguridad social a los dependientes económicos de los trabajadores con el fin de que se les proporcionaran servicios médicos; la construcción de viviendas para arrendarlas a los ferrocarrileros, y la creación de un fondo de ahorro equivalente al 10 por ciento de las prestaciones. Además, solicitó la cancelación de 868 plazas de confianza de la nómina del personal. Insistió en incrementar en 36 pesos el aumento de 215 ya obtenido. Paralelamente a estas peticiones, Vallejo y el comité ejecutivo del sindicato propusieron una reorganización de los ferrocarriles que "eliminaría el trato preferencial otorgado a las empresas extranjeras. La reducción artificial de los precios del transporte por vía férrea era en gran medida culpable del déficit de la empresa y de su consecuente incapacidad para pagar salarios decentes a sus obreros".[67] Como si todo esto fuera poco, Demetrio Vallejo envió un informe -no solicitado- al Presidente López Mateos sobre la industria petrolera, manifestándole su inconformidad con la posibilidad de su reprivatización parcial.

Aunque el gobierno de López Mateos hubiese estado en la posibilidad de negociar las peticiones de aumento salarial y las demás relativas a las prestaciones sociales, era claro que no estaba dispuesto a ceder a las exigencias de un sindicato que a corto plazo le iba a restar popularidad ante las cámaras empresariales y grupos de inversionistas; además, de correr el riesgo de que otros sindicatos siguieran el ejemplo.

---

[67]Ibidem, pág. 152.

A pesar de los esfuerzos de Vicente Lombardo Toledano por mediar en el problema, -y que incluso algunos autores le cuestionan su apoyo al movimiento disidente- Vallejo asumió una posición radical en sus demandas, por lo que no retrocedió a éstas. La posición de Vallejo fue duramente atacada por las cámaras de comercio y de industria, así como por la Confederación de Trabajadores de México y el Bloque de Unidad obrera, "organismo sindical de cúspide que ligaba formalmente a la CTM con las otras federaciones laborales".[68]

El 28 de marzo de 1959, los ferrocarrileros estallaron la huelga en todas y cada una de las instalaciones de la empresa. El Estado declaró inexistente el movimiento y Vallejo fue detenido por elementos de la policia judicial, acusado por disolución social. Por su parte, Ferrocarriles Nacionales de México procedió a despedir a 9000 trabajadores. Para el 3 de abril, los ferrocarrileros restantes se reintegraron a sus labores y se expulsó del sindicato a todos los simpatizantes de Vallejo. Así las cosas, el movimiento ferrocarrilero fue aplastado. Se han expuesto varias tesis sobre la derrota del movimiento ferrocarrilero. Algunas sostienen que la injerencia de trotskistas en el movimiento, originó el fracaso, ya que se inclinaban más por una política de confrontación que por la aceptación de arreglos negociados. También se señala la falta de coordinación y disciplina del sindicato ferrocarrilero.

Paralelamente a las medidas tomadas por el Estado hacia los movimientos disidentes, éste buscó fortalecer a los sindicatos oficialistas. Así, durante esta etapa del desarrollo estabilizador, el Estado y los citados sindicatos demostraron su capacidad para oponerse e inclusive, destruir a los grupos que cuestionaban la alianza; claro que esto se logró gracias a la exclusión de los dirigentes sindicales más radicales, a la cooptación de los líderes moderados, y al incremento de los salarios y prestaciones de los obreros, principalmente a aquellos que laboraban

[68]Ibidem, pág. 153.

para las grandes empresas paraestatales. Asimismo, durante la administración del Presidente López Mateos, se aumentó el gasto social en materia de educación, salud y los subsidios a los productos alimenticios.

Esta política aplicada a los sindicatos, y sumada tanto al crecimiento de la economía mexicana, como a las bajas tasas de
inflación, originó que la alianza Estado-sindicalismo se consolidara y materializara con la creación del Congreso del Trabajo en el año de 1966, durante el gobierno del Presidente Díaz Ordaz.

1.9 EL CONGRESO DEL TRABAJO

Es indudable que el Congreso del Trabajo es una organización creada con el apoyo del Estado a fin de conservar el control del movimiento obrero. Su formación es el resultado de la unión de los sindicatos nacionales de industria e incluso de algunos de carácter gremial, así como de las federaciones y confederaciones.

El Congreso del Trabajo es "un tipo de foro que sirve para discutir puntos e intereses de las diversas organizaciones obreras. Intenta coordinar esfuerzos y definir políticas comunes para todos los grupos laborales".[69]

Cabe precisar aquí, que el Congreso del Trabajo está constituido por una Asamblea Nacional, en la que se encuentran representadas las distintas federaciones, confederaciones, los principales sindicatos nacionales de industria e incluso, algunos de carácter gremial. Además, tiene un Consejo Nacional que cuenta con un Comité Coordinador. Dicho Comité está integrado por los secretarios generales de las organizaciones sindicales que forman el Congreso del Trabajo.

La Asamblea Nacional del Congreso del Trabajo se reune cada cuatro años, a excepción de que sea convocada para sesionar en forma extraordinaria. A su vez, el Comité Coordinador realiza las actividades diarias y constantes del Congreso y es prácticamente, su rama ejecutiva. Secretarios generales y dos adjuntos de cada una de las agrupaciones sindicales representadas constituyen el Comité. "También, afirma Lastra Lastra, hay subcomités con diferentes funciones".[70]

---

[69]Reyna, José Luis y Miquet, Marcelo. "Introducción a la historia de las organizaciones obreras en México: 1912-1966". Primera Edición. Publicado en Tres estudios sobre el movimiento obrero en México. El Colegio de México, México, 1976, pág. 75.

[70] Lastra Lastra, José Manuel. Opus. cit., pág. 244.

Es indiscutible que el Congreso del Trabajo es la organización obrera más grande y poderosa que ha tenido el país en las últimas décadas, y la CTM sobresale como la confederación más importante que lo integra.

Paralelamente a lo anterior, debe señalarse que el Congreso del Trabajo respeta la autonomía de cada sindicato, federación o confederación, aunque establece un programa general de acción para todos sus miembros, cuyo contenido debe acatarse por encima de los programas de cada sindicato o confederación. Entre los objetivos del programa general de acción del CT , se encuentran los siguientes:

1.- Consolidar la unidad sindical, oponiéndose a cualquier acción divisionista, a fin de fortalecer a los sindicatos, federaciones y confederaciones pactantes, y en los conflictos internos que se presenten, emplear los medios de convencimiento y, en una última instancia, sujetarse a la decisión de la mayoría. 2.- Fortalecer la unión de los trabajadores de la ciudad con los del campo y con los demás sectores del pueblo. 3.- Proporcionar el apoyo suficiente a todos aquellos trabajadores que decidan organizarse sindicalmente y luchar por la total sindicalización de los trabajadores. 4.- Trabajar hasta lograr la estructura unitaria y democrática del sindicalismo mexicano. 5.- Luchar por un salario remunerador y otros objetivos más que se contienen en dicho programa.

Como se advierte con claridad, los redactores del programa general del Congreso del Trabajo, buscaron la unificación de la clase obrera. Así, "a fines de la década de los setentas el Congreso del Tabajo reagrupaba bajo un mismo techo, aunque en forma no orgánica, a aproximadamente 4.8 millones de trabajadores de diferentes ramas de actividad y de distintos sindicatos",[71] a pesar de que en esos

[71] Bizberg, Ilán. Opus. cit., pág. 114.

años se presentó la corriente denominada "insurgencia sindical" que se caracterizó por los numerosos intentos de desafiliación por parte de algunos sindicatos incorporados a las grandes confederaciones tales como la CTM, la CROM, la CROC, que en el seno del Congreso del Trabajo constituyen una fuerte alianza y agrupan a la gran mayoría de los trabajadores organizados del país.

Cabe insistir que aunque el Congreso del Trabajo no está vinculado formalmente al Partido Revolucionario Institucional, de facto opera como si representara al sector obrero del partido, sobre todo cuando se trata de apoyar a los candidatos del "tricolor" en las contiendas electorales para elegir presidentes municipales, diputados, senadores, gobernadores y Presidente de la República. En ese sentido, no es casual que en la mayoría de los estatutos de los sindicatos que se encuentran afiliados al Congreso del Trabajo, se establezca la obligación de pertenecer al PRI. Por ejemplo, el artículo 145 de los estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, expresamente ordena:

> "... en el caso de ser ciudadanos, es obligación de los socios pertenecer al partido político que acuerden las convenciones generales del sindicato, y actuar políticamente conforme a su declaración de principios y programa de acción. Los socios que aún no sean ciudadanos deberán actuar en los movimientos juveniles del partido político correspondiente".

Todavía más, en las convenciones generales de dicho sindicato, se ha ratificado la decisión de continuar perteneciendo al Partido Revolucionario Institucional, por lo que formalmente los miembros del SNTMMSRM tienen la obligación de pertenecer a este partido.

La alianza entre el sindicalismo y el Estado ha asegurado a éste tener un control sobre las demandas y peticiones del movimiento obrero y contar además, con el apoyo electoral al PRI. En este contexto, los diversos gobiernos de la República han logrado establecer las medidas de política económica que han considerado necesarias y conservar el poder político a través del Partido Revolucionario Institucional. A su vez, la burocracia sindical es retribuida con la asignación de cargos y posiciones políticas que otorga el PRI a su sector obrero, y que son determinadas con base en la capacidad de control de cada sindicato. Cabe ilustrar aquí, que este control se manifiesta en el número de afiliados que cada central obrera tiene y que se encuentra agrupada al Congreso del Trabajo. Un estudio de Bizberg[72] refleja que a principios de los años ochentas, las grandes organizaciones sindicales se encontraban integradas de la siguiente manera:

Número de trabajadores afiliados por central obrera.

Central obrera	Número de afiliados
Confederación de Trabajadores de México (CTM)	2 000 000
Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)	850 000
Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)	400 000
Confederación Obrera Revolucionaria (COR)	150 000
Confederación General de Trabajadores (CGT)	200 000
Confederación Revolucionaria de Trabajadores (CRT)	300 000
Sin Na. de Traba. Mineros, Metalúrgicos y Sim. de la R. M.	120 000
Sindicato de Trabajadores Petroleros de la R.M.	98 000

[72]Bizberg, Ilán. Opus. cit., pág. 376.

Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la R.M.	94 000
Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas de la R.M.	80 000
Sindicato Mexicano de Electricistas	25 000
Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana	27 000
Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado	1 518 100
Sindicato Nacional de Trabajadores del IMSS	126 000

Como se observa, el número de trabajadores afiliados es bastante considerable, por lo que el Congreso del Trabajo es la organización más grande que el movimiento obrero ha tenido en las últimas décadas. Pero la fuerza del Congreso del Trabajo no radica únicamente en esos millones de trabajadores afiliados, sino también en su presencia real en el Partido Revolucionario Institucional. Ha sido, en suma, durante mucho tiempo, una de las organizaciones más importantes de apoyo y legitimación del sistema político mexicano. Pero también ha sido una forma de control de los trabajadores.

1.10 EL MODELO CONTRACTUAL DE LA REVOLUCION MEXICANA

La lealtad del movimiento obrero en el conflictivo año de 1968, obligó al Presidente Díaz Ordaz a pagar el precio de ese apoyo con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1970. Una comisión integrada por los mejores juristas concluyó los trabajos legislativos que reiteraron algunas declaraciones sociales, se planteó la concepción económica de la empresa, la relativa mejoría de las condiciones de trabajo, la ampliación de los trabajos especiales, en una clara tendencia expansiva del Derecho Laboral y la ratificación de las cláusulas de exclusión con el objeto de cerrar los candados corporativos en contra de la libertad sindical y del derecho de huelga. Se precisó además, la naturaleza y alcances jurídicos de la contratación colectiva. Así, en el artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo, se definió el contrato colectivo como "el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos".

De esta forma, la bilateralidad o el acuerdo de las partes para estipular las condiciones de trabajo, los salarios, prestaciones, derechos y obligaciones, se planteó como una de las características más importantes de todo contrato colectivo de trabajo.

A su vez, el artículo 391 de la ley en cita, dispuso que todo contrato colectivo de trabajo debe contener los nombres y domicilios de las partes contratantes; las empresas y establecimientos que abarque; su duración, ya sea por tiempo indeterminado o para obra determinada; las jornadas de trabajo; los días de descanso y vacaciones; los montos de los salarios contenidos en el respectivo tabulador; las cláusulas relativas a la capacitación y adiestramiento; las bases para la constitución y funcionamiento de las comisiones mixtas, y las demás

disposiciones que se acuerden.

En aquellos años, la gran década de los sesentas, México se encontraba avanzando en un desarrollo estabilizador. Había trabajo y una estabilidad económica, por lo que los contratos colectivos de trabajo se revisaban cada dos años, en los términos del artículo 399 de la Ley Federal del Trabajo. Bajo ese contexto, los comités ejecutivos o las dirigencias de los sindicatos se preocupaban en mejorar las cláusulas contractuales relativas a los aspectos económicos.

Los sindicatos fueron conceptuados en el artículo 356 de la Ley Laboral como "la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses".

Por otra parte, el artículo 360 de la Ley Federal del Trabajo, clasifica a los sindicatos de trabajadores en gremiales, de empresa, industriales, nacionales de industria y de oficios varios. Los sindicatos gremiales han sido definidos por dicha disposición como aquellos que se encuentran "formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad". Los de empresa, a su vez, son conceptuados como los integrados por trabajadores que prestan sus servicios en una misma empresa. Los sindicatos industriales son "los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial". Por lo que respecta a los sindicatos nacionales de industria, el mismo artículo 360, los identifica como aquellos que están constituidos por trabajadores que prestan sus actividades en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más entidades federativas. Finalmente, la norma jurídica antes invocada, define a los sindicatos de oficios varios, como aquellos que están integrados por trabajadores de diversas profesiones y sólo pueden "constituirse cuando en el municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte".

Pero años atrás, entre 1930 y 1950, ya habían surgido los sindicatos nacionales, que se vincularon al Estado a través de una alianza política e ideológica. Con la creación del Partido de la Revolución Mexicana (1929), que tiempo después cambiaría de nombre al de Partido Revolucionario Institucional (PRI), se consolida esa alianza subordinada de los sindicatos al Estado y al partido, mediante la vía del corporativismo. "Una vieja y nunca bien entendida alianza entre el "movimiento obrero" y el Estado -ha dicho Néstor de Buen- se traduce en la subordinación plena del primero al segundo, sin límite alguno. A cambio de ello el Estado reprime cualquier intento de independencia sindical y premia a los fieles con prebendas políticas ...".[73]

De esa manera, y paralelamente a las declaraciones constitucionales contenidas en el artículo 123, se diseñó el denominado modelo contractual de la revolución mexicana, según la tipología propuesta por Enrique de la Garza Toledo. "Este modelo contractual, sostiene el autor en cita, se ilustra en los contratos de las grandes empresas paraestatales, sobre todo las que eran monopólicas, con sindicatos corporativos fuertes, con influencia importante en el PRI y en el Estado (petroleros, electricistas, ferrocarrileros, telefonistas, etcétera)".[74] Además, De la Garza Toledo, precisa que el modelo contractual de la revolución mexicana reúne las siguientes características: Además, De la Garza Toledo, precisa que el modelo contractual de la revolución mexicana reúne las siguientes características:

> "... cuenta con niveles de protección y bilateralidad conseguidos por la fortaleza de las dirigencias sindicales que los impulsaron, así

---

[73]Buen Lozano, Nestor de. Razón de Estado y Justicia Social. Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1991, pág. 97.

[74]Garza Toledo, Enrique de la. Restructuración productiva, contratación colectiva y crisis del sindicalismo en México, en Foro de Legislación Laboral. Situación actual y perspectivas. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Cámara de Diputados. LV Legislatura. México, 1993, pág. 331.

> como por el control organizativo relacionado con la cláusula de exclusión en su doble aspecto ... con protecciones al salario, estabilidad en el empleo que se encuentra protegida en los contratos colectivos, limitación a la movilidad y a la utilización de la fuerza de trabajo y por ciertas intervenciones sindicales en los planes productivos de las empresas".[75]

En efecto, de la lectura a los diversos contratos colectivos de trabajo correspondientes a Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad y otras empresas paraestatales, se desprende que los sindicatos proponen al personal de nuevo ingreso, en los términos de la cláusula de exclusión por admisión; se estipula la obligación bilateral de formular un catálogo de puestos de confianza, cuyas funciones deberán ajustarse al artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, así como de elaborar los catálogos de puestos administrativos de base, "que deberán contener una descripción de funciones y otra de actividades, los requisitos mínimos para cubrir cada puesto y la calificación del mismo", y como consecuencia lógica de ello, no se menciona la polivalencia; los días de descanso son notablemente superiores a los que marca la Ley Laboral; el sistema escalafonario es generalmente ciego, esto es, basado en la simple antigüedad del trabajador y sin tomar en cuenta, el grado de capacitación y adiestramiento de éste; los salarios se pagan con base en la jornada trabajada y se contienen en un tabulador; se estipula el funcionamiento de comisiones mixtas contractuales, que se encuentran "integradas por igual número de representantes de la empresa y del sindicato para discutir y resolver con voz y voto sobre los asuntos de su competencia", es decir, aquellos que se refieren a las materias de higiene y seguridad, capacitación y adiestramiento, escalafón, conciliación y resolución,

---

[75]Garza Toledo, Enrique de la. Restructuración y polarización industrial en México, Revista El Cotidiano, número 50, septiembre-octubre de 1992. México, Distrito Federal, pág. 149.

admisión y regularización; no hay intervención sindical en el diseño de métodos, de sistemas de trabajo nuevos, productividad y calidad; el pago de aguinaldo es superior al previsto en el artículo 87 de la Ley Federal del Trabajo; en el caso de rescisión o terminación de la relación de trabajo, se establece el pago de indemnizaciones que superan considerablemente a las contenidas en la Ley y además, en dichos contratos colectivos, se estipulan prestaciones superiores no previstas en dicha Ley, como son días económicos, ayuda de transporte, despensa, vivienda y útiles escolares, así como créditos para la adquisición de automóviles y otras prestaciones más.

Paralelamente al modelo contractual antes descrito, Enrique de la Garza plantea la configuración de diversos modelos contractuales propios de la pequeña y mediana empresa, así como del sindicalismo blanco y el aplicable a los trabajadores al servicio del Estado.

En el modelo o patrón contractual de la pequeña y mediana empresa, los sindicatos no tienen intervención en los cambios tecnológicos o de organización; en los contratos colectivos existen pocas protecciones al reajuste de personal; escasa bilateralidad, y no hay un límite a la contratación de trabajadores temporales.

Por lo que respecta al patrón o modelo contractual en el sindicalismo blanco, cabe señalar que "se trata de un patrón de contratación que desde sus orígenes se apartó en aspectos centrales del de la Revolución Mexicana, por el sometimiento sindical más estricto a las gerencias, así como por la oposición con el sindicalismo oficial. Se trata de un patrón contractual muy flexible desde sus orígenes y que, si mantienen dosis de rigidez, se debe más a las culturas gerenciales que en otros momentos se identificaron con el taylorismo, que a la resistencia de los sindicatos o del Estado... las empresas tienen gran libertad en flexibilidad numérica (eventuales, subcontratistas, recortes de personal o creación de puestos de confianza)". La

discrecionalidad de las direcciones empresariales es también alta (movilidades, condiciones de trabajo).[76]

En este esquema de patrón contractual, las empresas tienen establecido en los respectivos contratos colectivos de trabajo, plenas facultades para contratar trabajadores temporales y subcontratistas sin límite, así como para llevar a cabo reajustes de personal y libertad para crear plazas de confianza, existiendo además, una gran movilidad de personal.

En lo referente al modelo o patrón de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, cabe recordar que éstas se encuentran normadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las Condiciones Generales de Trabajo que se aplican en la Secretaría de Estado correspondiente, y mismas que por cierto, no son pactadas bilateralmente en estricto sentido, toda vez que únicamente se escucha al sindicato. En efecto, el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato respectivo y a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.

Bajo ese orden de ideas, las relaciones entre "los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores", se caracterizan por la escasa bilateralidad con los sindicatos y en consecuencia, por la poca intervención de los sindicatos en los conflictos laborales; por la existencia de catálogos de puestos de confianza; por la especificación de las funciones de los puestos, incluyendo aquí, un catálogo general de puestos del Gobierno Federal, mismo que se señala en el artículo 20 de la Ley de la materia; por la existencia de comisiones mixtas para la

---

[76]Ibidem, pág. 149.

revisión de los escalafones; la aplicación de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, así como por la rigidez unilateral proveniente de la legislación burocrática en cuanto al pago de salarios se refiere, toda vez que éstos deben ser aprobados por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación.

Así, y con base en los elementos característicos de cada modelo de contratación colectiva, los representantes sindicales y de las empresas paraestatales y privadas, revisaban el clausulado de sus respectivos contratos colectivos de trabajo con el objeto de avanzar hacia mejores condiciones de trabajo, toda vez que de acuerdo con una interpretación tradicional del artículo 394 de la Ley Laboral, no puede revisarse un contrato colectivo a la baja y que de hacerlo así, se estará infringiendo la prohibición establecida en dicho artículo que a la letra dice:

> "El contrato colectivo no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en contratos vigentes en la empresa o establecimiento".

Sin embargo, la validez de esta disposición jurídica ha empezado a ser cuestionada ante la crisis económica que agobia a México. Pero en tiempos pasados, la citada norma jurídica fue un mito que estuvo presente en la mayoría de las revisiones de los contratos colectivos de trabajo. Eran los buenos tiempos y los grandes maestros del Derecho Mexicano del Trabajo, entre ellos el clásico e inolvidable Mario de la Cueva, enseñaban que:

> "La finalidad de las normas de trabajo no es regular la proporción aritmética del intercambio de las prestaciones patrimoniales en las conmutaciones privadas, según la vieja concepción aristotélica, sino que está más cerca de la justicia

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

distributiva, ya que su finalidad, en aplicación de las frases últimas del artículo tercero de la Ley, es distribuir los bienes de la producción económica de manera que el trabajo, que es el elemento humano y consecuentemente el valor supremo, obtenga una participación que lo coloque en un nivel económico decoroso".[77]

En las universidades se discutía sobre el Derecho Social, que según Gustavo Radbruch, "es el resultado de una nueva concepción del hombre por el derecho, sujeto a vínculos sociales"[78]. "Pero además, se enfatizaba que el Derecho Social, en el cual se integra el Derecho del Trabajo, tiende a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, considerándolos en su realidad concreta. Como consecuencia inmediata de ésto, se hablaba de la justicia social y no pocos funcionarios de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pensaban que:

"La justicia social se realiza a través del Derecho Social; es la justicia concreta, tangible y actual, de protección al trabajador en su doble aspecto: como uno de los factores primordiales en el esfuerzo productivo y como persona humana, esto es, como dignificación de los valores humanos. Este principio inspira la finalidad esencial del Derecho del Trabajo".[79]

Partiendo de estas ideas, se planteó que el Derecho del Trabajo descansa en los principios siguientes:

---

[77]Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977, pág. 84.

[78]Citado por Tissembaum, Mariano. La defensa social. Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y Previsión Social. Memoria. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1980, pág. 331.

[79]Climent Beltrán, Juan B. Ley Federal del Trabajo. Comentarios y Jurisprudencia. Quinta Edición. Editorial Esfinge, S. A. de C. V. México, 1992, pág. 43.

- Principio de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores;

- Principio de la continuidad de la relación laboral;

- Principio de la primacía de la realidad;

- Principio de la razonabilidad;

- Principio de la buena fe, y

- Principio In dubio pro operario, que se traduce como la Interpretación y aplicación de la norma más favorable al trabajador.

A estos principios, se sumarían otros: el del equilibrio en las relaciones entre patrones y trabajadores a través del contrato colectivo; el principio de igualdad, complementado con los de libertad y dignidad del trabajador.

Pérez Botija agregaría el principio del rendimiento, "que tiene un doble aspecto: no sólo como la obligación del trabajador de prestar sus servicios con eficiencia, sino también, como el derecho a recibir un salario remunerador".[80]

Todos estos principios se vinculaban además, con dos conceptos fundamentales: la justicia social y el Estado de bienestar.

En aquella década de los sesentas en la que ocurrió el denominado "milagro mexicano", los trabajadores mejoraban paulatinamente su condición económica y los empresarios obtenían buenas ganancias. Pero las cosas no podían marchar bien eternamente en un sistema capitalista, en el que los ciclos de crisis se presentan de manera abrupta. Pero es indudable que toda crisis económica provoca bruscos cambios en las relaciones de trabajo, por lo que sostener que el

---

[80]Pérez Botija, Eugenio. Derecho del Trabajo. Sexta edición. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, España, 1960, pág. 89.

Derecho Laboral no ha experimentado modificaciones en razón de la crisis, es negar lo evidente. Aferrarse a la antigua concepción que considera al Derecho Laboral como un conjunto de normas jurídicas, cuyo propósito es tutelar y proteger a los trabajadores, puede considerarse actualmente un concepto alejado de la realidad económica. Hoy en día, como afirma Néstor de Buen, "ante el fantasma real -si es que vale esa contradicción terminológica- del desempleo, el Derecho del Trabajo ha quedado supeditado a las exigencias de la economía que condiciona la justicia social a la necesidad de abatir la inflación, modernizar la capacidad industrial e incentivar la acción del empresariado sin exigirle, a cambio, responsabilidades".[81]

Todavía más, hoy por hoy, se cuestiona la capacidad de respuesta del Derecho Laboral para superar el grave problema del desempleo e incluso, se habla de la decadencia de sus instituciones y principios, como si el Derecho por sí mismo, determinara la estructura económica de un sistema de producción. Pero ya el marxismo se ha encargado de precisar que la superestructura de un sistema, esto es, el Derecho, Estado, ideología y la religión, se encuentra determinada o supeditada por la estructura económica. Por esto y con el objeto de explicar el desmantelamiento de los principios de justicia social que conformaban al Derecho Mexicano del Trabajo, resulta ineludible analizar las crisis por las que ha atravesado México, así como su impacto en el Derecho Laboral. La finalidad es examinar las causas y las consecuencias por las que los trabajadores quedan atrapados, cada vez más, a soluciones que tienen más características de contratación civil que de normas laborales. Así las cosas, es evidente que existe una tendencia hacia el regreso a planteamientos liberales para enfrentar el cáncer del desempleo, la inflación y los demás problemas económicos, pero todo ello a costa del desmantelamiento del Derecho del Trabajo.

---

[81] Buen Lozano, Néstor de. Concertación Social. Reconversión y Empleo. Primera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1988, pág. 48.

CAPITULO 2

COLAPSOS Y TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMIA MEXICANA

2.1 LA CRISIS ECONOMICA

En 1973, el mundo sufre una de las crisis más severas del capitalismo, a causa de que los países productores de petróleo decidieron incrementar los precios del crudo de manera súbita y desmesurada, lo que provocó graves desequilibrios en la economía internacional. La crisis sacudió al mundo y a México que también forma parte del mundo. Con la crisis se hicieron presentes los fantasmas de la inflación, el desempleo, la necesidad de la reconversión industrial, así como la transformación de la política económica del Estado.

Es necesario recordar que tres años después, en 1976, la economía mexicana se había fracturado por la existencia de los desequilibrios macroeconómicos que obligaron a devaluar el tipo de cambio nominal del peso mexicano en relación con el dólar estadounidense, después de 22 años de estabilidad. En ese mismo año, el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, gestionó y obtuvo del Fondo Monetario Internacional un apoyo financiero por aproximadamente 800 millones de dólares para hacer frente al agotamiento de las reservas internacionales. El acuerdo de estabilización celebrado con el Fondo Monetario Internacional estableció un endeudamiento externo máximo de 3000 millones de dólares anuales durante los tres años de vigencia del acuerdo y un severo ajuste fiscal.

Ya el 1o. de diciembre de 1976, cuando el nuevo Presidente de la República, José López Portillo, tomó posesión de su cargo, el país atravesaba por una situación económica, política y social verdaderamente complicada, a la que

paradójicamente había contribuido de manera generosa el propio mandatario desde su anterior puesto de Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Durante el memorable discurso de su investidura presidencial, José López Portillo exhortó tanto a los dueños del capital, como a los líderes del movimiento obrero oficial a restablecer sus vínculos con el Estado, mismos que se desgastaron por la profunda crisis de confianza de ambos sectores: el empresarial ya no creía en el peso mexicano, y temía la expropiación de sus bienes; el obrero por su parte, había sufrido un deterioro considerable de su nivel de vida por causa de la alta inflación. Por ello, una de las primeras medidas que implementó el Presidente López Portillo, fue la celebración de un pacto denominado "Alianza para la Producción", que viene a constituir un antecedente de los Pactos de Solidaridad Económica, de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), y del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, que han sido instrumentados durante los periodos de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, respectivamente.

El objetivo de la "Alianza para la Producción" radicaba en comprometer a los dirigentes obreros leales al Estado a conservar una política de austeridad basada en la fijación de salarios; y los empresarios por su parte, se obligaban a fomentar el empleo, todo en nombre del saneamiento de la economía nacional. Cabe agregar aquí, que a partir de la firma de la "Alianza para la Producción", misma que aconteció en los primeros días de enero de 1977, la nota que caracterizó a los subsecuentes pactos, fue un control rígido de los salarios y en el mejor de los casos, un incremento salarial mínimo. "Sin embargo, ha dicho de Buen, los pactos han tenido por objeto el abatimiento de la inflación a cuyo efecto el mecanismo utilizado ha sido el de fijar bandas salariales por debajo de la inflación prevista, obviamente con previsiones de ajuste para el caso de un desequilibrio patente entre lo supuesto y lo efectivamente ocurrido. En segundo lugar, mantener y desarrollar

el empleo".[82]

En ese mismo año, pero en el otro lado del océano atlántico, en España, concretamente, los representantes de los diversos grupos parlamentarios suscribían el Pacto de la Moncloa con el objeto de combatir la inflación y el desempleo a través del fomento a la contratación temporal de trabajadores, especialmente de jóvenes, así como de un riguroso control del gasto público, una reforma fiscal y otras medidas más.

Así, este tipo de acuerdos tripartitos, en los que participan el Estado, empresarios y trabajadores, vinieron a constituir lo que más tarde, se denominó "concertación social" y que en el mundo moderno adquiere una importancia vital para atenuar las consecuencias de la crisis y para establecer la flexibilidad de las relaciones de trabajo en los contratos colectivos. Esta afirmación obliga a enunciar algunas ideas sobre la concertación social.

La concertación, para Néstor de Buen, es "el resultado de la renuncia consciente que el Estado hace de su facultad de decidir, para delegarla en una instancia difícil de acuerdo tripartito, por regla general entre el sistema político (el Poder Ejecutivo) y los poderes económicos y sociales".[83]

En efecto, la concertación se presenta a través de determinados instrumentos que en la práctica adquieren el nombre de "pactos sociales" o "acuerdos marco" y mismos que son celebrados entre el Estado y las dirigencias cúpula de las organizaciones empresarial y obrera. La realidad de las cosas, es que la experiencia mexicana demuestra que la concertación social no es un pacto o

---

[82]Buen Lozano, Néstor de. Opus. cit., pág. 21.

[83]Ibidem, págs. 1 y 2.

convenio, sino una decisión unilateral del Estado, acatada por los "líderes" obreros y campesinos nada representativos de sus respectivas "bases", obedecida además por organismos patronales no tan indiferentes a las fórmulas corporativas, pero además, con este esquema se corre el riesgo de que la contratación colectiva quede pulverizada por la concertación social; pero esto ya es materia de discusión en el capítulo "Los pactos de dominación", que se aborda en páginas más adelante de esta investigación.

Pero regresando a la exposición de los hechos que explican las causas de los colapsos y transformaciones que ha experimentado México, cabe señalar que en los últimos meses de 1977, la paraestatal Petróleos Mexicanos explotó nuevos yacimientos -que inclusive se habían descubierto desde 1974- de crudo y gas de valor económico considerable: en Chiapas y Tabasco se encontraron Paredón, Cacho López, Sunuapa, Oxiacaque, Giraldas, Arteza y Copanó, los cuales presentaban un alto índice de productividad por pozo. En la plataforma continental frente a Campeche se explotaron los campos marinos Akal y Bacab, de considerables dimensiones.[84] Otros campos importantes, que resultaron productores de gas, fueron Lampazos, en el Estado de Nuevo León, así como Monclova y Ulúa en el territorio de Coahuila. También en Baja California se constató la existencia de hidrocarburos comercialmente explotables y en Paleocañón de Chicontepec se sumarían fuertes cantidades de crudo y gas asociado. Estos hallazgos permitieron colocar a México en la lista de los países con mayores reservas petroleras del mundo y convertirlo en consecuencia, en uno de los sujetos de crédito más atractivos para los poderosos bancos internacionales. En efecto, al año siguiente, en 1978, se afirmaba que "las reservas probadas de

[84]Según Ana María Sordo y Carlos Roberto López, estos campos marinos "se localizaron en una sección de rocas cretácicas y jurásicas impregnadas de petróleo, con espesores hasta de 1,500 metros, mientras que en Poza Rica el máximo era de 200 metros". Véase Sordo, Ana María y López, Carlos Roberto. Exploración, Reservas y Producción de Petróleo en México, 1970-1985. Primera Edición. El Colegio de México. México, 1988, pág. 54.

hidrocarburos en la cuenca de Chicontepec ascendían a 14,456 millones de barriles".[85] En 1979, las reservas probadas en el mar de Campeche representaron el 29% del total nacional. Así, Petróleos Mexicanos en su Memoria de labores correspondiente a 1979, informaba que "gracias a estos descubrimientos la cifra de reservas probadas de hidrocarburos aumentaba de 40,194 a 45,803 millones de barriles.[86] Durante 1980, las reservas probadas sumaron un total de 60,126 millones de barriles, en razón de dos hechos: el hallazgo de un gigantesco campo en la zona de Reforma-Cactus y el desarrollo de más reservas en el mar de Campeche. En 1981, el incremento del 20% en las reservas, "equivalente a 11,882 millones de barriles, se debió totalmente a Reforma, en Tabasco-Chiapas, a causa de haberse evaluado la recuperación de sus 14 yacimientos de petróleo volátil, gas y condensado. En diciembre de 1982, los recursos petrolíferos probados de Chiapas-Tabasco se contabilizaron en 13,000 millones de barriles y las probables en 14,500 millones de barriles; las probadas de la sonda de Campeche en 34,000 millones de barriles y las probables en 45,400 millones de barriles... Un ejemplo de la riqueza petrolera de este campo es el malogrado pozo Ixtoc I, cuyas válvulas fueron abiertas por la fuerza incontenible del petróleo subyacente, arrojando al mar 150,000 barriles diarios durante más de medio año".[87]

La certidumbre de contar con abundantes reservas petrolíferas, aunado a los incrementos de los precios del crudo, iniciados en 1973 y 1974, otorgaron sólidos elementos al gobierno del Presidente José López Portillo para que impulsara una reorganización económica profunda. Esta, inserta en una severa crisis económica,[88] otorgaba al petróleo y a los hidrocarburos en general, una vital

---

[85]Sordo, Ana María y López, Carlos Roberto. Opus. cit., pág. 111.

[86]Petróleos Mexicanos, Memoria de labores, 1979. México, 1980, pág. 15.

[87]Sordo, Ana María y López, Carlos Roberto. Opus. cit., pág. 131.

[88]De acuerdo con el documento denominado La economía mexicana en cifras, publicado en 1981 por NAFINSA, los indicadores señalan "una disminución en el ritmo de crecimiento

importancia para la solución de la crisis y la recuperación económica de México. Es decir, el petróleo para la administración del Presidente López Portillo, sería la piedra angular de la estrategia de crecimiento económico, el alma del Plan Global -hoy Nacional- de Desarrollo y mediante la cual, el sector externo dejaría de ser una limitación, en razón a las crecientes ventas de hidrocarburos a clientes extranjeros, convirtiéndose así el petróleo en la principal fuente de ingresos y en consecuencia, de financiamiento de dicho proceso de crecimiento.

Así, "las prioridades eran otorgadas al restablecimiento de altas tasas de crecimiento económico y del empleo, al incremento en las inversiones, al fortalecimiento del sector público, al control del desequilibrio del sector externo y al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los trabajadores".[89]

La euforia petrolera y la lluvia de créditos externos, a partir de 1977, provocaron grandes expectativas para abrir y promover fuentes de trabajo, al grado tal, que con fecha 8 de diciembre de 1978, se reformó el párrafo inicial del artículo 123 de la Constitución General de la República. En el Diario Oficial de la Federación del 19 del mismo mes y año, aparece publicada dicha reforma constitucional en los términos siguientes:

> "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley".

---

del PIB (7.5% en 1973 a 2.1 en 1976); disminución en la tasa de crecimiento real anual de la inversión pública (33.2 en 1973 a 17.8% en 1976); disminución de la inversión privada (cuya tasa de crecimiento real anual pasó de 16.0% en 1974 a 3.2 en 1976) y el déficit global del sector público (-7.0% del PIB en 1974 pasó a -9.5 en 1976), entre otros".

[89]Márquez, Miguel H. La industria del gas natural en México, 1970-1985. Primera Edición. El Colegio de México. México, 1989, pág. 56.

La reforma constitucional venía a ser un elemento característico del denominado Estado social de derecho, toda vez que "la entidad política máxima, abstencionista hasta bien entrado el siglo XIX, ya no iba a ser observador pasivo de las fuerzas del mercado en libre juego".[90]

Así, el artículo 123 contiene una declaración que enorgullecería a los propios constituyentes de Querétaro: el derecho al trabajo.

Los trabajadores manifestaron su júbilo con la inclusión constitucional del derecho al trabajo, pero al poco tiempo, la crisis y el desempleo los obligaron a cuestionar dicha declaración jurídica-social, con un "y para qué sirve...?". En realidad, es una hermosa y romántica declaración social que no es aplicable en la práctica en razón de los alarmantes niveles de desempleo que agobian a México.

En ese mismo año de 1978, pero en enero 9, aparecía publicada en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la fracción XIII del artículo 123 constitucional, en el sentido de que "las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

En congruencia con el mandato constitucional, se incorporaron los artículos del 153-A al 153-X al texto de la Ley Federal del Trabajo, estableciendo que todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo con el fin de elevar su nivel de vida y productividad.

---

[90]Ramírez Reynoso, Braulio. El artículo 123, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición. UNAM. México, 1985, pág. 306.

El objeto de la capacitación y el adiestramiento quedó precisado en el artículo 153-F de la Ley Laboral:

-Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en sus actividades, así como proporcionarle información sobre la aplicación de la nueva tecnología en ella;

-Preparar al trabajador para ocupar una plaza vacante o de nueva creación;

-Prevenir riesgos de trabajo;

-Aumentar la productividad, y

-En general, mejorar las aptitudes del trabajador.

Todavía más, la importancia que se le dió -y que tiene- a la capacitación y adiestramiento se reflejó en el contenido de los contratos colectivos de trabajo, toda vez que por disposición expresa del artículo 153-M de la Ley de la materia, en los contratos colectivos deben estipularse cláusulas relativas a la obligación a cargo del patrón de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, de acuerdo a los planes y programas que reúnan los requisitos señalados en el artículo 153-Q de la misma Ley Federal del Trabajo.

Paralelamente a las normas jurídicas antes invocadas, el Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sustentó un criterio acerca del cumplimiento de la Ley Laboral en materia de capacitación y adiestramiento, en relación con el depósito de los contratos colectivos, y cuyo texto indica:

"Se tendrán por depositados como contratos colectivos los que

> reúnan los requisitos establecidos en el artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo. En el caso de que falte la cláusula relativa a la capacitación y adiestramiento, se requerirá a las partes mediante notificación personal, para que en el término de diez días, den cabal cumplimiento a las disposiciones existentes en materia de capacitación y adiestramiento, con el apercibimiento que de no hacerlo se hará del conocimiento de la Dirección General de Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para que, conforme al procedimiento establecido, se apliquen, llegado el caso, las sanciones indicadas en el artículo 994, fracción IV de la Ley Federal del Trabajo.[91]

La capacitación y el adiestramiento vino a constituir -y constituye actualmente- una herramienta fundamental para enfrentar los desafíos de una competencia económica cada vez más intensa y basada en los vertiginosos y constantes avances tecnológicos. Por ello, en 1978, se reformaron tanto la fracción XIII del artículo 123 constitucional, como la Ley Federal del Trabajo, en sus artículos del 153-A al 153-X, para establecer expresamente la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores. Así las cosas, México se preparaba con sólidas bases jurídicas para explotar su riqueza petrolera, generar empleos e iniciar el largo camino de su recuperación económica, porque además, el Presidente López Portillo ofrecía a la Nación una guirnalda de olivo: "la administración de la abundancia".

---

[91]Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Gaceta Laboral número 34, correspondiente a los meses de abril-mayo-junio de 1985. México, Distrito Federal, pág. 26.

2.2 EL SINDROME PETROLERO

La súbita transformación de México en uno de los principales países productores de petróleo en el mundo, vino a reforzar la política expansiva del sector público. A las cuantiosas inversiones de Petróleos Mexicanos para construir la planta exportadora, se sumaron fuertes cantidades de recursos financieros con el objeto de alcanzar las metas de un programa económico muy ambicioso. Es verdad, en el Plan Sexenal de Pemex, 1977-1982, se proponía "incrementar en dos y media veces la producción de crudo, duplicar la capacidad de refinación, triplicar la capacidad productiva de la petroquímica básica y la producción de gas natural. Traducido en volúmenes en lo que respecta a crudo y gas natural, esto significaba producir 2.25 millones de barriles diarios de crudo y líquidos de gas, 3,630 millones de pies cúbicos diarios de gas natural, generándose un excedente exportable de 1.1 millones de barriles diarios de crudo y productos refinados. El plan al cual se alude, no contemplaba la exportación de gas natural, sosteniéndose que a éste se le daría un mayor aprovechamiento en la petroquímica y como combustible industrial y doméstico".[92]

Además, el invocado Plan Sexenal de PEMEX comprendía cuatro programas, a saber: el programa I ó básico; el programa II, que contemplaba aumentar la producción mediante la recuperación secundaria; el programa III, que consideraba la perforación de un mayor número de pozos en los Estados de Tabasco y Chiapas, así como incrementar la producción cada año en 50,000 barriles diarios, a partir de 1978, y el programa IV ó marino, que proyectaba producir durante el sexenio, 118,500 barriles diarios en la plataforma marina de Campeche.

Pero la obtención de las metas antes precisadas, exigiría por parte de

---

[92]Plan Sexenal de Pemex, 1977-1982, publicado por Ingeniería Petrolera. México, Distrito Federal, diciembre de 1976, pág. 57.

Petróleos Mexicanos, la inversión de fuertes y cuantiosos recursos financieros. Recursos que provenían de préstamos extranjeros, de endeudamiento externo. "Desde finales de 1980 -comenta José Angel Gurría- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público empezó a registrar hechos que no tenían precedente en el control de gasto de PEMEX. Se llegaron a dar casos en que funcionarios menores de esa Institución se presentaban ante la Dirección General de Crédito Público para regularizar operaciones financieras con el exterior que ya habían sido realizadas; acciones que se constituyeron en flagrantes violaciones a la Ley General de Deuda Pública".[93] Según el Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América, la paraestatal PEMEX importó infraestructura industrial por un monto total de 1,179.75 millones de dólares de 1977 a 1982. La mayor parte de las importaciones consistieron en máquinas perforadoras de pozos petroleros y de gas; varillas para equipos; maquinaria de perforación para gas y maquinaria de levantamiento.

Paralelamente a lo anterior, algunos autores sostienen que Petróleos Mexicanos realizó "cuantiosas inversiones: 310,000 millones de pesos, las mayores de su historia, que se distribuirían de la siguiente manera: exploración, 8%; explotación, 46%; refinación, 15%; petroquímica, 17%; distribución y transporte, 13%, y varios, 1%".[94] Como se observa con claridad, el hecho de que la mayor parte de los recursos financieros se hayan aplicado a las tareas primarias, específicamente la explotación, reflejaba el intenso ritmo que adquiría ésta en el sexenio de López Portillo.

Por otra parte, las actividades exploratorias permitirían la ubicación de

---

[93]Gurría, José Angel. La política de la deuda externa. Una visión de la modernización de México. Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, pág. 23.

[94]Guzmán, Oscar. Las finanzas de Petróleos Mexicanos. El Colegio de México. México, 1989, pág. 362.

superficies depositarias de hidrocarburos y evaluarían el potencial petrolero del territorio de México. Así, el objetivo trazado por PEMEX era "explorar 1.2 millones de kilómetros cuadrados en tierra firme y plataforma continental, lo que representaba el 30% del territorio del país y 65% de las áreas con posibilidades de acumulación".[95]

A los pocos meses de haberse difundido el Plan Sexenal de PEMEX, 1977-1982, éste sería modificado en sus objetivos, al anunciar el ingeniero Jorge Díaz Serrano, Director General de la paraestatal en el mes de julio de 1977, el propósito de exportar 2,000 millones de pies cúbicos diarios de gas a los Estados Unidos de América a partir de 1980.

Entre noviembre de 1976 y junio de 1977, "el promedio de producción de aceite y líquidos pasó de 907,000 a 1'086,000 barriles diarios y la de gas de 1,960 a 2,100 millones de pies cúbicos diarios. En 1982, Petróleos Mexicanos produciría 4,246.3 millones de pies cúbicos diarios".[96]

De acuerdo con el Programa Nacional de Energéticos, 1984-1988, el país dependía en 93% de los hidrocarburos como energía primaria y la exportación de productos de petróleo y derivados, representaban casi el 75% de las exportaciones totales de mercancías. La riqueza petrolera alimentaba un optimismo sobre el futuro de la economía mexicana, por lo que se vislumbraba una salida rápida a la grave crisis financiera que enfrentaba México, pues en ese momento las condiciones en el mercado internacional de hidrocarburos eran favorables, ya que la demanda crecía más rápido que la oferta, por lo que los precios tendían al alza. Así las cosas, la economía mexicana se basaba cada vez más en las exportaciones

---

[95]Márquez D., Miguel H. Opus. cit., pág. 58.

[96]Ibidem, pág. 59.

petroleras para satisfacer sus requerimientos. Al alto monto de las exportaciones de PEMEX, esto es, 23,700 millones de pesos en 1977 y 916,400 millones en 1982, correspondió también una fuerte imposición fiscal del 50%; pero cabe reiterar aquí, que las fuertes inversiones, principalmente en la explotación de petróleo, obligaron a la paraestatal a recurrir cada vez más a los créditos externos para solventar su expansión. En efecto, de la lectura a la Memoria de labores de Petróleos Mexicanos correspondiente a 1977, se desprende que en dicho año, "los ingresos por financiamiento totalizaron 23,733 millones de pesos, equivalentes a 1,228.3 millones de dólares (a la tasa de cambio de $22.57), cantidad que representó el 26% de los ingresos totales de PEMEX, que en su mayoría provino de fuentes externas",[97] mientras que "en 1981 el financiamiento ascendió a 397,963 millones de pesos. Esta situación hizo que el pasivo de la empresa pasara de 102,300 millones de pesos en 1977 a 2.47 billones de pesos en 1982".[98]

Sin embargo, el elevado grado de petrolización de la economía nacional provocó que en poco tiempo, empezaran a manifestarse los padecimientos de lo que se ha denominado "el síndrome petrolero", cuyos efectos principales consisten en:

A.- El ingreso de divisas y la captación de impuestos supeditados fundamentalmente a las exportaciones del crudo;

B.- El incremento de la inversión pública;

C.- La aceleración del crecimiento económico basado en la explotación y comercialización de los hidrocarburos, con la aparición de profundos desequilibrios

---

[97]Petróleos Mexicanos, Memoria de labores 1977. México, 1978, pág. 176.

[98]Petróleos Mexicanos, Memoria de labores, 1982. México, 1983, pág. 168

sectoriales, y

D.- La aceleración y el aumento constante de los índices inflacionarios.

Además, el aumento de la plataforma de perforación para satisfacer los requerimientos de un mercado al alza obligó a la contratación masiva y desordenada de trabajadores, lo que provocó una verdadera inflación del costo salarial. Sin embargo, el Derecho Mexicano del Trabajo continuaba en plena expansión, ya que con fecha primero de mayo de 1980, entraron en vigor las reformas procesales a la Ley Federal del Trabajo. En virtud de éstas, se estableció que las Juntas de Conciliación y Arbitraje están obligadas a suplir la deficiencia de la queja a los trabajadores. En efecto, en el último párrafo del artículo 685 de la Ley de la materia, se ordena:

> "Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea obscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta Ley".

A su vez, el artículo 873 de la Ley en cita, en su parte conducente, dispone que "cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la Junta, en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda, o que estuviere ejercitando acciones contradictorias, al admitir la demanda le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días".

Todavía más, las reformas a la Ley Federal del Trabajo, establecen la obligación a cargo del patrón para dar al trabajador, aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión de la relación o del contrato individual de trabajo, toda vez que en los términos del artículo 47, in fine de la Ley Laboral, "la falta de aviso al trabajador o a la Junta, por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado". De esta manera, las citadas reformas legales venían a consolidar la estabilidad en el empleo. Sin embargo, en ese año de 1980, se iniciaba a nivel internacional, el debate sobre la flexibilidad laboral, en una búsqueda por incrementar la productividad y disminuir los costos de producción, pero a cambio de esto, se exigía -y se exige- el pago de salarios por destajo, así como aniquilar el principio a la estabilidad en el empleo, toda vez que son esquemas rígidos que estorban la libre competencia de una economía de mercado. Pese a este entorno internacional, el Derecho Mexicano del Trabajo continuaba avanzando. Así, la ansiada definición del marco jurídico laboral aplicable a las universidades públicas autónomas "se logró a través de la reforma a la fracción VIII del artículo 3° constitucional, por la cual se garantizó la autonomía universitaria, y la adición con un capítulo XVII al título sexto de la Ley Federal del Trabajo, relativo a las modalidades concernientes al trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley".[99] De este modo, en el Diario Oficial de la Federación del 20 de octubre de 1980, se publicaron las citadas reformas a la Ley Federal del Trabajo. Se incorporaron al texto legal, los artículos del 353-J al 353-U, con el objeto de conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo, de tal modo que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de esas instituciones académicas.

En otro ámbito, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como los

---

[99]Orozco Henríquez, José de Jesús. Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984, pág. 99.

Tribunales Colegiados de Circuito, emitían jurisprudencia sobre las reformas procesales a la Ley Federal del Trabajo, que entraron en vigor en ese año de 1980. Así, por ejemplo, y en aras de preservar el principio de la estabilidad en el empleo, el más alto tribunal de la República, sostuvo el siguiente criterio jurisprudencial:

> "AVISO DE RESCISION SIN ESPECIFICAR LAS CAUSAS QUE LA MOTIVAN.- Conforme el artículo 47 de la ley Federal del Trabajo, el aviso de rescisión debe contener la fecha y causa o causas que la motivaron a fin de que el trabajador tenga conocimiento de ella o ellas, y pueda preparar su defensa, siendo indispensable la especificación de los hechos que se le imputan para que no se modifiquen las causas del despido dejándolo en estado de indefensión y víctima de la inseguridad y jurídica, pues de acuerdo con los artículos 873 y 875 de la Ley Federal del Trabajo, sólo existe una audiencia con tres etapas: de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas y, de no conocer el trabajador los hechos de la causal rescisoria con la debida oportunidad, queda imposibilitado de preparar las adecuadas probanzas para demostrar su acción".
>
> Informe de la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia correspondiente al año de 1983. Segunda Parte. Pág. 7.

Pero una cosa es la norma jurídica que contiene una declaración social y otra muy distinta, es la realidad económica que da sustento al contenido de esa disposición. Lo anterior es así, porque en ese tiempo, la economía mexicana dependía fundamentalmente de una variable incierta y fuera de todo control: el precio del petróleo en el mercado internacional. Por ello es que el desplome de los precios de los hidrocarburos fue una de las principales causas que originaron la

crisis de la deuda externa.

En los primeros meses de 1981, el mercado internacional empezó a reflejar serios problemas para absorber la oferta petrolera mundial, en razón de que varios países disminuyeron sus compras de petróleo, en respuesta a dificultades económicas y a los avances tecnológicos en la sustitución de petróleo por fuentes alternas de energía, como la nuclear. El descenso del consumo mundial fue un hecho que empezó a presionar drásticamente a la oferta petrolera que seguía aumentando. Frente a esta situación, México adoptó una serie de medidas con el objeto de amortiguar las consecuencias económicas, políticas y sociales de la misma. En el ámbito externo, Petróleos Mexicanos intentó diversificar sus mercados, especialmente hacia Europa y algunos países del entonces bloque socialista con el objeto de colocar los volúmenes de crudo previstos en los programas de exportación. Esto era de vital importancia, toda vez que como ya se ha dicho en páginas anteriores, los planes gubernamentales de desarrollo dependían principalmente de los ingresos por exportaciones de petróleo. En la esfera interna, y previendo problemas para la comercialización del crudo mexicano, los discursos y actitudes de las autoridades trataron de minimizar las presiones ejercidas por importantes clientes de México, en especial por los grandes consorcios norteamericanos importadores de petróleo. Ciertamente, ya en el mes de marzo del 81, éstos demandaban que México debería reducir el precio del crudo en 6 dólares por barril y mejorar la calidad de sus mezclas, ya que según argumentaban, el alto nivel de azufre y materiales pesados contenidos en el crudo Maya originaban serios problemas técnicos en las refinerías, mismos que se traducían en pérdidas económicas para las compañías.

Paralelamente a lo anterior, cabe agregar aquí, que los contratos de compra-venta de crudo celebrados entre PEMEX y las compañías norteamericanas, establecían cláusulas que facultaban a éstas o a los países compradores, a

suspender o reducir sus volúmenes de importación de petróleo por un término hasta de 90 días, si las partes contratantes no llegaban a un acuerdo sobre el nuevo precio. Con fundamento en dichas disposiciones contractuales, algunas empresas norteamericanas amenazaron con disminuir sus volúmenes de importación en un 50 ó 100 por ciento.

Bajo esas circunstancias, Petróleos Mexicanos decidió en el mes de abril de 1981, reducir el precio del crudo Maya en 2.50 dólares el barril, conservando inalterable el precio del petróleo tipo Istmo. Sin embargo, esta baja no satisfizo las exigencias de los poderosos consorcios norteamericanos y en consecuencia, algunos de éstos restringieron sus compras hasta por cien mil barriles diarios de crudo.

Por otra parte, las fuertes contradicciones en el interior de la Organización de Países Exportadores de Petróleo originaron que no se pudiese adoptar un criterio unificado con respecto a la fijación de precios y cuotas de producción. A pesar de que la OPEP decidió en los primeros días de mayo de ese 1981, congelar el precio del barril y disminuir en un diez por ciento la producción del petróleo que generaban sus miembros, algunos países como Arabia Saudita, Irán e Irak no respetaron la decisión, contribuyendo con ello, a saturar aún más el mercado petrolero y a fortalecer la posición de las compañías norteamericanas importadoras de crudo. Consecuentemente, en las primeras horas del 26 de mayo de 1981, la OPEP informó su fracaso por abatir la sobreproducción del crudo que, desde principios de ese año, estaba presionando a la baja los precios.

Como lógica consecuencia de lo anterior, en los meses de junio y julio de ese año, la política petrolera mexicana cambió significativamente. En efecto, de haber desempeñado un papel agresivo y expansionista en los mercados internacionales, Petróleos Mexicanos pasaría a la defensiva. Cabe insistir aquí, que los factores que

obligaron a modificar la política petrolera fueron principalmente, la sobreoferta petrolera mundial y la liberación total de los precios que regulaban la industria petrolera norteamericana. Estas dos variables externas fracturaron la posición de fuerza que hasta entonces habían tenido los países productores del crudo, entre ellos México. En el ámbito interno, el subsecuente desplome de las exportaciones petroleras, obligó al Estado mexicano a replantear su política de comercialización de crudo bajo un esquema totalmente diferente al establecido tanto en el Plan Global de Desarrollo, como en el Programa de Energía.

En este contexto, Petróleos Mexicanos se vió obligado a adoptar directrices totalmente comerciales que le permitieran conservar a sus clientes, tanto norteamericanos, como europeos y japoneses, que acudían cada vez más al mercado "ocasional" para celebrar sus compras de petróleo. Así, el 2 de junio de 1981, la prensa nacional e internacional publicaba las declaraciones del ingeniero Jorge Díaz Serrano, entonces Director de PEMEX, en el sentido de que "...tenemos que abaratar el petróleo para conservar clientes y en consecuencia, esta empresa disminuirá en 4 dólares el precio del crudo mexicano... los precios, retroactivos al 1o. de junio, quedan fijados en 34.50 dólares para el crudo Istmo y 28 para el Maya".[100] La noticia venía a contradecir las numerosas afirmaciones hechas días antes, por los funcionarios mexicanos y del propio Director de PEMEX en el sentido "de que la sobreoferta mundial de petróleo y el fracaso de la OPEP no influirían en las exportaciones, producción y precios del crudo mexicano".[101] Pero también dicha decisión representó un factor que vino a destruir el de por sí frágil frente de países productores que pugnaban por sostener el precio del crudo y además, fue un elemento que contribuyó a acelerar la tendencia hacia la baja de los precios del petróleo.

---

[100]Excélsior, México, 3 de junio de 1981.

[101]Véase Dickson, Martin, World Oil Glut Forces México to cut Price. Financial Times del 4 de junio de 1981.

Ante los fenómenos que experimentó el mercado internacional, la respuesta obligada de Petróleos Mexicanos al decretar la reducción del precio del crudo, obedeció a una estrategia comercial, como lo fue la de conservar los clientes de México. Pero esta decisión tuvo graves repercusiones en los ámbitos económico, social y político del país. Una de las más significativas fue que los planes y programas gubernamentales de desarrollo quedarían en entredicho e inconclusos, en razón de que perdieron su sustento financiero. Ante la retórica oficial que durante cinco años se había empeñado en atribuir al petróleo mexicano dotes mágicos para superar todo tipo de problemas financieros y sociales, la severa caída de los ingresos por exportaciones petroleras, vino a cuestionar las estructuras del régimen, haciendo más complicado para el Estado el ejercicio del poder. Esta situación originó la renuncia del ingeniero Jorge Díaz Serrano como Director de PEMEX, misma que presentó el 6 de junio de 1981.

La tormenta política en la dirección del proyecto petrolero provocó un desplazamiento y reacomodo de los grupos de poder y un replanteamiento de la política de la citada empresa paraestatal. En este contexto, las directrices de la nueva administración de Petróleos Mexicanos estuvieron enfocadas a restituir, en primer término, la imagen del Estado y con ello, impedir un deterioro mayor de las estructuras del régimen. A divergencia del ingeniero Díaz Serrano, la nueva administración encabezada por Julio Rodolfo Moctezuma Cid tomó decisiones en las que prevalecieron los criterios políticos sobre las consideraciones del mercado.

La verdad de las cosas, es que la controvertida decisión del 2 de junio de 1981, relativa a reducir en cuatro dólares el precio del barril de petróleo de exportación fue con el objeto de que el país no perdiera clientes en los mercados internacionales. Pero el derrumbe de los precios del crudo se agudizó en razón de que otros países productores de hidrocarburos adoptaron la decisión de México, lo

que ocasionó que la reducción de los precios del petróleo se generalizara a nivel mundial.

Las primeras declaraciones hechas por diversos funcionarios mexicanos a los medios de información, reflejaron un malestar por la abrupta baja de cuatro dólares por barril de petróleo. Así, la medida fue calificada de "inoportuna", "precipitada" y "transitoria" y se consideró la necesidad de establecer un precio mayor para el crudo mexicano. Ante esta situación, la reacción en los mercados internacionales no se hizo esperar: en una actitud de franco desafío, las poderosas compañías estadounidenses amenazaron con suspender o rescindir los contratos de compra-venta y/o suministro de hidrocarburos, si el Gobierno mexicano decidía restituir el precio del crudo. Por su parte, Japón y algunos países de Europa procedieron a suspender o reducir sus compras de petróleo mexicano, manifestando así su inconformidad. Las autoridades mexicanas en cambio, se pronunciaban una y otra vez en contra de la baja del precio y advertían a los compradores del riesgo de perder a México como fuente permanente de sus abastecimientos de petróleo.

Ante la gravedad de las cosas, el 16 de junio de ese difícil 1981, el licenciado José Andrés de Oteyza, entonces Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, compareció ante la Cámara de Diputados con el objeto de explicar las nuevas estrategias introducidas al Programa de Energía, así como al Plan Sexenal de PEMEX, 1977-1982, y las posibles decisiones a tomar. En su comparecencia ante la Cámara de Diputados, el Secretario de Estado recordaba las principales metas contenidas tanto en el Programa como en el Plan antes referidos, y resaltaba la importancia que se le había dado al petróleo, en el sentido de ser "la palanca del desarrollo" y el motor de una nueva etapa de industrialización orientada por el Estado. La política petrolera mexicana en consecuencia, representaba el eje de simetría de un proyecto de planeación, cuyos fines eran a largo plazo y por ello, se

planteaba rescatarla de las decisiones coyunturales que se presentaban a nivel internacional. En razón de que en ese momento, el Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, diagnosticaba la sobreoferta del petróleo en el mercado como un fenómeno transitorio, México -según opinión de Oteyza- no podría cimentar su política petrolera y por consiguiente su desarrollo económico, acatando pasivamente los vaivenes de los mercados internacionales. Todavía más, si México quería conservar una buena relación con la Organización de Países Exportadores de Petróleo, no tenía porque precipitarse y provocar una caída de los precios del crudo. Los argumentos expuestos por el citado Secretario de Estado, consistían en que "... si la reducción de precios es inevitable, entonces ésta es la última decisión a tomar hasta no haber agotado otras medidas para hacer frente a la situación. Entre las alternativas a seguir se encuentra una depuración de la lista de clientes, así como un recorte a la producción. Con la advertencia de que la pérdida de un barril de petróleo mexicano es un barril de petróleo que se pierde para siempre".[102]

Bajo esos lineamientos expuestos por el mencionado Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, el Director de Petróleos Mexicanos anunciaba a fines de junio de 1981, un alza de dos dólares en el precio del barril de crudo. Pero los resultados fueron desastrosos: pérdida de clientes, entre ellos Exxon; terminación de contratos de suministro de crudo y la disminución de la demanda de petróleo de 1.2 millones de barriles diarios en junio a solamente 400 mil barriles tres meses después. Por si fuera poco, en ese dramático año de 1981, los países industrializados sufrieron una recesión, misma que impactó a las pocas exportaciones no petroleras, las cuales empezaron a declinar hacia el segundo semestre de ese año.

En congruencia con lo anterior, los autores Isidro Morales, Cecilia Escalante

---

[102]PEMEX: La caída de Díaz Serrano, Revista Proceso, número 136, México, 15 de junio de 1981, pág. 6.

y Rocío Vargas, sostienen que esta nueva política de comercialización externa de PEMEX, encontró graves dificultades que se manifestaron en la drástica reducción de los volúmenes de petróleo que fueron pactados en los contratos de compra-venta y/o suministro de hidrocarburos, o en la terminación de los efectos jurídicos de éstos, que se habían celebrado con clientes de varios países como los Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, India, Suecia y la entonces Yugoslavia. Además, "la suspensión de cien millones de barriles diarios por parte de la Compagnie Francaise du Petróle puso en evidencia la escasa viabilidad que en un contexto de sobreoferta petrolera podía tener la estrategia comercial emprendida por la nueva administración de PEMEX al restablecer nuevos precios y buscar clientes sobre bases más políticas que comerciales".[103]

Ante el debilitamiento del mercado externo, la Dirección de la citada paraestatal decidió cerrar las válvulas de varios pozos productores de petróleo en la sonda de Campeche, por lo que en el mes de julio de ese 1981, las estadísticas de PEMEX reflejaban una caída en las exportaciones del crudo, consistente en setecientos mil barriles diarios, lo cual significó una pérdida de ingresos a México calculada en mil millones de dólares. Esto demostraba el fracaso de la política petrolera e indicaba que el proyecto gubernamental de "la administración de la abundancia" tocaba a su fin.

---

[103]Morales, Isidro, Escalante Cecilia y Vargas Rocío. La formación de la política petrolera en México, 1970-1986. Primera edición. El Colegio de México. México, 1988, pág. 161.

2.3 EL COLAPSO DE LA DEUDA EXTERNA

Para algunos analistas financieros, el desplome de los precios internacionales de los hidrocarburos y la consecuente caída de las exportaciones petroleras mexicanas, provocaron que "los ingresos al país se ubicaran en 13 mil millones de dólares, 7 mil millones por abajo de lo programado para 1981".

Además, el deterioro de la posición externa, reflejo de la alta dependencia de la economía mexicana por ingresos de las exportaciones petroleras, obligó al Estado a aceptar la disminución del 1.5% en el crecimiento planeado para 1982.

A la dramática disminución persistente de los precios internacionales del crudo, en 1982, se sumó un aumento a las tasas de interés internacionales, con sus drásticas consecuencias sobre el pago del servicio de la deuda externa. Cabe aclarar aquí, que el aumento de las tasas de interés internacionales se explica fundamentalmente en razón de que los principales países industrializados, con los Estados Unidos de América como líder, empezaron a aplicar una política económica restrictiva encaminada a abatir la inflación. Esta política indujo la apreciación del dólar y un proceso recesivo en dichos países, así como un aumento del costo del crédito. Circunstancia que vino a desgastar aún más, los ya de por sí, precarios ingresos de la balanza de pagos de México. Cabe señalar que simplemente en 1980, el pago de intereses sobre la deuda externa experimentó un aumento del 60% en términos nominales en relación con 1979, que contrasta con el incremento del saldo nominal del 26% en el mismo periodo.

Conviene aclarar que una de las causas externas del endeudamiento de México, se remonta a la década de los años sesenta, en la que aparecen en escena y con gran solidez económica, los acreedores privados en razón del desarrollo del mercado del eurodólar. Este se integró y consolidó con base en los depósitos de

dólares efectuados en bancos establecidos fuera del territorio de los Estados Unidos de América con el objeto de que los ahorradores evadieran la aplicación de las disposiciones bancarias dictadas en ese país, entre las que destacaba la "Regulación Q", misma que ordenaba un tope máximo a las tasas de interés que los bancos podían pagar sobre los depósitos a plazo.

Al desarrollarse el euromercado, los bancos comerciales empezaron a conceder préstamos a varios países en vías de desarrollo, bajo condiciones y términos más flexibles en cuanto al uso que el deudor decidiera dar a los créditos, pero más rígidos en cuanto a los plazos de vencimiento y las tasas de interés. Por ello, los créditos del euromercado se destinaron en buena proporción a financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, mientras que en años anteriores, dichos préstamos estaban muy restringidos por las diversas regulaciones impuestas por el gobierno de los Estados Unidos de América.

Paralelamente a lo antes expuesto, cabe señalar que un factor que influyó de manera determinante en la consolidación del euromercado fue el reciclaje de los petrodólares, que se presentó en 1973, año en que se registró un incremento a los precios internacionales del crudo. Así las cosas, la oferta de recursos financieros objeto de préstamos para los países subdesarrollados aumentó a niveles verdaderamente sorprendentes. México se sumó a la larga lista de clientes de los poderosos bancos comerciales, en razón de contar con reservas probadas de petróleo y de una estabilidad política. Bajo estas circunstancias, la banca comercial extranjera inyectó fuertes cantidades de dólares en proyectos que se consideraban altamente rentables con base en proyecciones optimistas, tanto en la evolución de los precios internacionales de los hidrocarburos, como en el crecimiento mismo de la economía mexicana. Sin embargo, al derrumbarse los precios del petróleo, todos esos proyectos no generaron las tasas de retorno necesarias para pagar los costos del financiamiento. El resultado, ya se dijo en páginas anteriores, fue un alarmante

crecimiento de la deuda externa.

Por otra parte, el monto exagerado de la deuda externa también se explica por la implementación de una política cambiaria aplicada en un contexto de índices de inflación crecientes y de permanente deterioro de los ingresos de la balanza de pagos mexicana.

Cabe reiterar aquí, que el gobierno mexicano diagnosticó el derrumbe de los precios de los hidrocarburos como un fenómeno transitorio, por lo que no consideró necesario modificar los objetivos originalmente planteados en el programa económico de 1981, los cuales se habían formulado con base en supuestos muy optimistas respecto a la evolución de los precios del crudo. En efecto, de la lectura al programa económico de 1981, se desprende que los expertos calcularon un incremento del 10% en el precio promedio del petróleo y un aumento en el volumen de exportación del 75% en relación con el año de 1980. Por lo que en lugar de ajustar a la baja el gasto público, se aplicaron créditos del exterior para solventar los recursos faltantes, así como para hacer frente al aumento en el costo de la deuda, generada por el incremento de las tasas de interés. "El resultado final -sostiene José Angel Gurría- fue un insólito crecimiento del saldo de la deuda pública externa de 19,778 millones de dólares, equivalente a 58.5% del saldo de la deuda desembolsada por el sector público hasta el 31 de diciembre de 1980.[104] Para ilustrar la magnitud del endeudamiento, basta señalar que "fue superior a la deuda pública externa acumulada hasta 1976 (19,600 millones de dólares) y casi cuatro veces el endeudamiento externo autorizado por el H. Congreso de la Unión para todo 1981".[105] Con respecto a este punto, cabe precisar que de acuerdo con lo ordenado en la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución General de la

---

[104]Gurría, José Angel. Opus. cit., pág. 22.

[105]Ibidem, pág. 23.

República, el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer las bases sobre las cuales el Poder Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Tena Ramírez al estudiar el citado artículo constitucional, ha sostenido:

> "... la contratación del empréstito se distribuye entre los dos Poderes. El Legislativo da las bases y aprueba el empréstito; entre esos dos extremos, el Ejecutivo lleva a cabo las operaciones mismas de la contratación. Tal es la teoría de la Constitución; la práctica es otra. Los empréstitos que contrae el Ejecutivo comprometiendo el crédito de la Nación, no suelen pasar por el conocimiento del Congreso, en los términos previstos por la mencionada fracción VIII. De este modo, nuestra creciente deuda exterior tiene un vicio constitucional de origen".[106]

Ahora bien, el aumento excesivo del saldo de la deuda externa vino a debilitar aún más, los escasos ingresos de la balanza de pagos del país, toda vez que fue necesario contratar más créditos con el único objetivo de pagar los vencimientos de capital e intereses, generándose un círculo vicioso en el que la sobrevaluación provocó un mayor deterioro de la cuenta corriente, éste a su vez, condujo a un mayor endeudamiento externo para compensar la cuenta corriente con las inevitables repercuciones de producir un mayor pago de intereses, lo cual vino a colapsar el déficit de dicha cuenta corriente.

Los informes de la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, indican que de 1977 a 1982, el saldo de la deuda

---

[106]Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1980, pág. 335.

externa del sector público pasó de 22,912 millones de dólares a 58,874 millones, lo que equivale a un aumento anual del 20.8% en promedio. La deuda externa del sector privado a su vez, se incrementó de 6,800 millones de dólares en 1977 a 19,107 millones en 1982, esto es, un aumento promedio anual del 23%.

En razón del agudo deterioro de las reservas internacionales del país, el 17 de febrero del ya lejano 1982, el gobierno se vió obligado a devaluar el tipo de cambio del peso mexicano ante el dólar estadounidense en un 39%. Dos días después, el 19 de febrero, se anunció la urgente aplicación de un programa de estabilización económica, que comprendía las medidas siguientes:

- La inmediata reducción del gasto público en 3%;

- El pronto ajuste del ritmo de deslizamiento del tipo de cambio con el objeto de evitar una sobrevaluación e intentar conservar las tasas de interés internas en un nivel competitivo con las tasas externas;

- La imposición de límites a la oferta monetaria, y

- La disminución de las importaciones del sector público.

A pesar de la imposición de las urgentes medidas de choque para contrarrestar los efectos de la devaluación, 9 días después, el 26 de febrero, la débil economía mexicana volvía a cimbrarse con otra devaluación; esta vez de un 23%. Un día antes, Petróleos Mexicanos comunicaba otra reducción de los precios del barril del petróleo.

En esas difíciles circunstancias económicas, los emplazamientos a huelga por aumento salarial de emergencia no se hicieron esperar. En respuesta a las

demandas obreras que amenazaban con romper los candados de control sindical, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fijó un aumento del 30% para los mínimos con pago retroactivo a la fecha en que estalló la primera devaluación, es decir, el 17 de febrero de 1982.

En el mes de abril de 1982, se tuvo que plantear un segundo programa de ajuste, cuyo eje principal fue un riguroso control de las finanzas públicas. Cabe señalar que este programa conservó el límite de 11,000 millones de dólares en el aumento anual de la deuda externa y reiteró el empleo flexible del tipo de cambio, pero no impidió que el déficit financiero se disparará de 14.1% a 16.9%, debido al notable aumento de los pagos efectuados para cubrir los intereses de la deuda pública. Esta todavía fue creciendo en su cuantía durante los primeros siete meses de 1982, con nuevos créditos de gran magnitud como el crédito "jumbo" que obtuvo el Gobierno Federal por la cantidad de 2,500 millones de dólares en julio de ese año. Con este préstamo se canceló el crédito externo para el sector público y la banca comercial internacional se negó rotundamente a suscribir nuevos créditos y a no renovar sus líneas al llegar al plazo de su vencimiento. Gurría ilustra las dificultades por las que atravesó el Estado para enfrentar el problema de la deuda:

> "Unos cuantos meses antes de que estallara la crisis deudora - agosto de 1982-, funcionarios de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, decidieron reunirse los viernes de cada semana con el fin de analizar el estado de las reservas internacionales y determinar las necesidades de financiamiento de la semana siguiente (particularmente para importaciones y pago del servicio de la deuda externa pública y privada). Pero, la fuga de capitales distorsionaba cualquier intento de planeación. Por ello, conforme transcurrían las semanas, se veía con gran preocupación cómo descendía el nivel de las reservas a pesar del esfuerzo de captación de recursos

externos".[107]

En realidad había incertidumbre sobre el rumbo que tomarían los hechos antes descritos. Por lo pronto, el 6 de agosto de ese mismo año, se estableció un sistema dual de control de cambio, debido más que nada al vertiginoso descenso de las reservas internacionales hasta su casi total agotamiento. Bajo este esquema, se impusieron dos tipos de cambio: "el libre" y "el preferencial". El primero que fluctuaría de acuerdo con las exigencias del mercado. "El preferencial" en cambio, se sujetaba al mercado controlado.

Ante la inminente crisis de la deuda, se cuestionó la forma en que el gobierno mexicano plantearía ante la poderosa comunidad financiera internacional el problema de la insolvencia, sobre todo considerando que "de acuerdo con el calendario original de vencimientos, entre septiembre y diciembre de 1982, el sector público tenía que pagar 8,699 millones de dólares por concepto de amortizaciones y 2,549 millones por intereses; es decir, 11,248 millones, con las reservas internacionales prácticamente agotadas y sin tener acceso a nuevos créditos de la banca comercial".[108]

El jueves 12 de agosto de 1982 y previa consulta con el Presidente de la República, las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del Banco de México iniciaron pláticas con los principales funcionarios del Tesoro y de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, con el objeto de comunicarles la imposibilidad de México para cubrir el pago de los intereses y el principal que estaban por llegar a su vencimiento en los próximos días y que, debido a la crítica situación económica del país, se solicitaba un crédito puente para pagar

---

[107]Ibidem, pág. 28.

[108]Ibidem, pág. 30.

los intereses por vencer, así como las importaciones más indispensables. De esas negociaciones el gobierno mexicano obtuvo el pago anticipado de 1,000 millones de dólares por la venta de petróleo y el préstamo de 1,000 millones de la Commodity Credit Corporation para la importación de maíz, ya que en 1982 las exportaciones mexicanas de productos agrícolas sufrieron una contracción del 20.5% y las importaciones de alimentos y materias primas de origen agrícola se incrementaron de manera alarmante, por ejemplo, "la tasa media anual de crecimiento de las importaciones de maíz entre 1982 y 1985 fue de 89.4%, la de semilla de soya fue de 20.9%, la de sorgo ascendió a 10.7% y la de leche en polvo fue de 8.1% promedio anual en ese periodo".[109]

Es importante señalar que para el préstamo de 1,000 millones de dólares por concepto de pago adelantado por ventas de crudo mexicano, el gobierno estadounidense exigió fijar el precio del barril de petróleo a un nivel más bajo del que prevalecía en los mercados, de tal manera que la cantidad de crudo a suministrar equivalía en realidad a 1,200 millones de dólares. Además, la actitud de las autoridades del Tesoro cayó en el agiotismo, al cobrar una comisión de 50 millones de dólares por la operación antes referida. Así, por este "crédito puente", México pagó una tasa de interés del 38%, más del doble de las que imperaban en el mercado de ese entonces.

Paralelamente a las negociaciones con las autoridades del Tesoro y de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, el gobierno de México gestionó y obtuvo del Banco de Pagos Internacionales un crédito por la cantidad de 1,850 millones de dólares. Cabe precisar aquí, que el Banco de Pagos Internacionales es una instancia financiera que agrupa a los bancos centrales de los países desarrollados. En esta institución internacional de crédito se diseñan y aplican

---

[109]INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México correspondientes al periodo de 1982 a 1985. México, 1986, pág. 45.

estrategias sobre la dinámica del sistema financiero y monetario mundial, así como también se establecen lineamientos o medidas de emergencia para algunos de los actores del sistema financiero. A pesar de los préstamos otorgados, la crítica situación económica del país, obligó al Secretario de Hacienda y Crédito Público a solicitar a los 115 bancos acreedores más importantes de México, una prórroga por 90 días, contados a partir del 23 de agosto de ese 1982, de los pagos de capital de la deuda pública externa, los cuales ascendían a la cantidad de 8,144 millones de dólares y tenían como plazo de vencimiento el mes de noviembre. El pago de los intereses, se aclaró, se continuarían efectuando en su totalidad. Del mismo modo, se precisó que la prórroga solicitada no comprendía los préstamos concedidos por instituciones gubernamentales de crédito para la exportación, los créditos otorgados por agencias multilaterales, determinados financiamientos comerciales, así como tampoco la deuda de la iniciativa privada.

La emergencia económica conduce al Estado a tomar drásticas decisiones en el ámbito financiero, como fueron el congelamiento de los depósitos en dólares y la expropiación de los bancos privados con el fin de frenar la rápida fuga de capitales y combatir la especulación con el dólar. En el plano fiscal, las tarifas de los servicios públicos fueron incrementadas fuertemente. Simplemente en el transcurso de 1982, el precio de las gasolinas se reajustó en más del 300%. Ante la gravedad de las circunstancias económicas del país, los sindicatos independientes con cierta frecuencia, emplazaban a huelga por aumento salarial de emergencia. Algunos sindicatos optaron por pactar en los contratos colectivos de trabajo, cláusulas como la siguiente:

> "Si la situación económica del país es tal, que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un aumento en el salario mínimo general, El Colegio se compromete a realizar gestiones que le permitan aumentar y en su caso acordar lo correspondiente con el

sindicato".[110]

El alarmante monto de recursos para dar servicio a la deuda externa, obligó al gobierno mexicano a tocar las puertas del Fondo Monetario Internacional, por lo que en el mes de noviembre de 1982, se suscribió con el FMI una Carta de Intención y mediante la cual, el gobierno se obligó a ejecutar un programa de ajuste con el fin de reducir los déficit fiscal y de cuenta corriente. El Fondo Monetario Internacional concedió al gobierno mexicano un financiamiento de 4,500 millones de dólares, condicionado obviamente, al cumplimiento de los objetivos planteados en el programa de ajuste convenido a través de la Carta de Intención. Cabe precisar aquí, que a cambio de dicho préstamo, el gobierno mexicano se vió obligado a reducir el déficit público fiscal a 8.5 por ciento del PIB en 1983, 5.5 en 1984 y 3.5 en 1985.

La magnitud de la crisis de 1982, arrastrada durante el resto de la década, arrojó una inflación del 60%, el crecimiento económico del país se desplomó del 8% a -0.5% y la deuda externa se disparó a 87.6 miles de millones de dólares, o sea el 61% más de lo que representaba dos años antes, y México pagó la cantidad de 13.3 miles de millones de dólares anuales.

La aguda escasez de divisas, así como las abruptas devaluaciones del tipo de cambio, provocaron una constante oleada de fuga de capitales, que simplemente en 1981 se calculó en 11,828 millones de dólares.

Los acontecimientos registrados en los últimos días de 1982, eran verdaderamente dramáticos: alza de precios en los centros comerciales casi a diario y una creciente fuga de capitales. Así, de esta forma, llegaba a su fin la

---

[110]Cláusula 38 del Contrato Colectivo de Trabajo del Personal Administrativo de El Colegio de México, 1982-1984.

administración de la riqueza petrolera, "la administración de la abundancia", y se iniciaba la administración de la crisis.

2.4 LAS TRANSFORMACIONES: CAMBIO ESTRUCTURAL Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

A pesar del colapso económico, los tiempos políticos del país no se detuvieron. El Partido Revolucionario Institucional, previa consulta con el Presidente López Portillo, postuló a Miguel de la Madrid Hurtado, como su candidato oficial a la Presidencia de la República. Para la mayoría de los grupos aglutinados al Partido, de la Madrid era un individuo educado en la más alta tradición tecnocrática del sector financiero del Estado. Cuando el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado asume el poder en 1982, el país se encuentra atrapado en lo que hasta entonces parecía ser una de las crisis más severas de su historia contemporánea. Para enfrentarla, el nuevo equipo gobernante instrumenta una política económica que tiene dos objetivos:

A.- En primer término, se busca restablecer "los equilibrios macroeconómicos internos y externos", a través del mecanismo denominado Programa Inmediato de Recuperación Económica, y

B.- En segundo lugar, y de manera paralela a la aplicación del citado Programa, se plantea un cambio estructural con el fin de colocar nuevamente a la economía mexicana en el camino de un crecimiento sólido y sostenido, ya que se partía del diagnóstico que "las trabas de fondo para la economía no surgieron de simples problemas coyunturales, sino que tenían su raíz en la estructura económica".[111]

Así, en el mes de diciembre de 1982, cuando los nuevos "cuadros" de la administración tomaron posesión, se introdujo el Programa Inmediato de

[111]Garrido, Celso y Quintana, Enrique. La estabilización desestabilizadora, en revista El Cotidiano número 12, julio de 1986, México, Distrito Federal, págs. 8 y 9.

Reordenación Económica, mejor conocido por sus siglas, como PIRE y mismo que consistía en un plan de estabilización de tres años supervisado por el Fondo Monetario Internacional. El documento oficial que presentaba el Programa, diagnosticaba cuatro causas del desastre económico de México, esto es; a).- la escasez del ahorro interno; b).- una cantidad insuficiente de divisas extranjeras y su empleo irracional; c).- la ineficacia del aparato productivo, y d).- las profundas desigualdades económicas y sociales provocadas por el proceso de crecimiento. A partir de dicho diagnóstico, el Programa Inmediato de Reordenación Económica planteaba la urgente necesidad de reducir la inflación, así como proteger la planta productiva y recuperar el crecimiento económico. Además, el PIRE sostenía que con el objeto de fortalecer las finanzas públicas, resultaba ineludible reducir el déficit financiero del país, el cual había alcanzado niveles considerables. Para ello, se aplicarían medidas a corto plazo para reducir los gastos y aumentar los ingresos del Estado a través de recortes al gasto, de incrementos a las tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el sector público, así como de los severos recortes de trabajadores al servicio del Estado y de cancelación de plazas vacantes.

Para algunos autores, la reducción del déficit público sólo podía lograrse mediante el aumento a los impuestos y derechos por los servicios prestados por el Estado, los cuales, tradicionalmente, se habían conservado bajos con el fin de proteger a los grupos sociales más vulnerables, a la vez de estimular la inversión. "Dada la consagrada tradición mexicana de evadir impuestos, tales ingresos sólo podían provenir de los causantes cautivos: primero, del exiguo sector de empleados con sueldos superiores al mínimo (en especial los sectores medios) y segundo, de los impuestos sobre las ventas, cuyo peso principal recaería sobre los pobres de la ciudad. Ambos grupos aportarían mucha fuerza a la oposición electoral al PRI durante los años ochentas...".[112]

[112]Brachet - Márquez, Viviane. Opus. cit., pág. 202.

En síntesis, se atacó la crisis del 82 con una política de ajuste ortodoxo. En esta perspectiva, la crisis de la deuda externa es enfrentada como si se tratara de un problema de liquidez de corto plazo en el sector externo. En este sentido, se promueve la renegociación de la deuda externa con el fin de reestructurar los pagos en periodos más amplios para estar en posibilidad de adecuar dichos compromisos de pago a la capacidad financiera de México. Bajo este esquema, el gobierno de Miguel de la Madrid aplica ajustes cambiarios contrayendo las importaciones del gasto público, y la emisión de la moneda, al tiempo que se incrementan las tasas de interés bancario con la doble finalidad de aumentar la capacidad financiera y simultáneamente combatir la inflación.

Pero la aplicación de esta política de ajustes no logró solucionar los problemas a corto plazo, toda vez que no se restablecieron "los equilibrios macroeconómicos", ni se controló una deuda externa de consecuencias alarmantes a mediano plazo. Por el contrario, estas políticas provocaron desajustes en el funcionamiento del proceso económico, lo que se reflejó en el deterioro salarial de los trabajadores y en el creciente desempleo.

Cabe señalar también, que durante el primer mes de haber asumido la Presidencia de la República -diciembre de 1982- Miguel de la Madrid enviaba al Congreso de la Unión, una inusitada avalancha de reformas constitucionales y de iniciativas para la expedición de diversas leyes. El primer paquete de reformas constitucionales fue consecuencia de "la renovación moral de la sociedad", postulado de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid. En este sentido, se modificaron los siguientes preceptos de la Constitución General de la República:

El artículo 108 que considera a los servidores públicos como sujetos de responsabilidad jurídica por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 109 que faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para que, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expidan las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas jurídicas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurren en responsabilidad. Del mismo modo, dicho precepto constitucional otorga el derecho para que cualquier ciudadano pueda presentar denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

El artículo 110 establece el juicio político a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones civiles asimiladas a dichas empresas y fideicomisos públicos, así como a los Gobernadores, Diputados locales y demás autoridades de cada entidad federativa.

El artículo 111 contiene la prerrogativa de la inmunidad procesal para los servidores públicos de alta jerarquía, que el mismo artículo constitucional señala, y que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpado. Conforme a esta disposición constitucional, los servidores públicos que se encuentran en dichos supuestos, son los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento

del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

El artículo 112 preceptúa que no se requerirá la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 constitucional, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

El artículo 113 indica las obligaciones y sanciones que deberán contener las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El artículo 114 establece el procedimiento de juicio político a los servidores públicos, así como las características de los términos de prescripción para hacer exigibles las responsabilidades de carácter penal o administrativo.

Como se observa con claridad, las citadas reformas constitucionales tienen la finalidad de atacar una de las formas más desarrolladas en la tradición política de los grupos del poder: la corrupción. Con ello, Miguel de la Madrid iniciaba "la renovación moral de la sociedad".

Pero un paso más importante aún, fueron las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución General de la República, que prácticamente dieron forma a un capítulo económico en el texto constitucional.

Así pues, el artículo 25 constitucional fue reformado en el periodo de sesiones de 1982, con motivo de las reformas promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid. La modificación a dicho precepto apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

El artículo 25 constitucional faculta al Estado para asumir la rectoría del desarrollo nacional a fin de "garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

Como consecuencia de lo antes transcrito, el mismo precepto constitucional ordena que "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

En ese sentido, el artículo 25 constitucional contiene tres elementos fundamentales: Estado, rectoría y desarrollo nacional. Además, el precepto constitucional en comento, introduce el concepto de sector económico al ordenar que "al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado".

Conviene hacer notar que los sectores como ámbitos de actividad económica se definen o se caracterizan por el tipo de propiedad de los medios productivos que tienen. Bajo esta perspectiva, es importante precisar que no debe identificarse al sector público con el gobierno de la República. No, porque el gobierno no es un sector económico, sino que es el depositario del poder público que lleva a cabo las funciones atribuidas al Estado en el ejercicio del mandato popular soberano. En este contexto y de la lectura al párrafo cuarto del artículo 25 constitucional, se infiere que el sector público de la economía es el que se encuentra integrado por las diversas empresas paraestatales u organismos descentralizados que tienen la responsabilidad exclusiva de administrar las áreas estratégicas que se precisan en

el artículo 28, párrafo cuarto de la misma norma fundamental del país; y que en ese tiempo consistían en "la acuñación de moneda" correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Como se advierte, el artículo 25 constitucional, confiere al sector público un papel determinante en la economía mexicana, toda vez que tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se especifican en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, conservando de esta forma, el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. La importancia de esta disposición radica en que las áreas estratégicas constituyen actividades económicas que son fundamentales para el desarrollo nacional, ya sea por tratarse de la producción de bienes o servicios que son el fundamento de otras actividades derivadas de éstos o bien, son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su uso especializado para ciertos fines, como son los casos del petróleo y el uranio, cuyo control por gobiernos extranjeros agravaría aún más, la dependencia económica en la que se encuentra México. Sin embargo, cabe señalar que en el mismo periodo de gobierno de Miguel de la Madrid, la crisis económica y los vientos de la privatización de empresas públicas, que empezaban a soplar en el mundo con fuerte intensidad, obligaron al Estado mexicano "a profundizar en las acciones de un programa de desincorporación de empresas paraestatales y de cambio estructural...".[113]

---

[113]Véase la Resolución para proceder a la disolución y liquidación de las entidades paraestatales Productos Pesqueros Peninsular, S. A. de C. V. y Atuneros Mexicanos, S. A. de C. V., publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 1988.

Así, el Estado inició la desincorporación, venta y extinción de numerosas empresas paraestatales, organismos descentralizados y fideicomisos públicos, a pesar de que varias de estas entidades se ubicaban en los supuestos de las áreas estratégicas, como se acreditará en páginas más adelante de la presente investigación.

Por otra parte, el artículo 25 constitucional faculta también al sector público para "participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".

Como se advierte con claridad, la disposición constitucional en cita, establece una divergencia entre las áreas estratégicas y prioritarias, en el sentido de que las primeras tienen una vital importancia para la soberanía económica de México, por lo que exclusivamente quedan reservadas para el Estado. En cambio, las áreas prioritarias admiten la participación de los sectores social y privado con el Estado.

Pero retomando las características de los sectores que participan en la economía mexicana, en los términos del artículo 25 constitucional, cabe sostener que el sector social está conformado por las diversas actividades económicas fundadas en la propiedad o usufructo colectivo de los medios de producción, como acontece con las cooperativas, sindicatos, con los ejidos y las comunidades agrarias. Más claro aún, la propiedad de los medios de producción se encuentra atribuida a la persona moral de que se trate, en su conjunto y no en lo individual de sus respectivos integrantes.

El sector privado, como su nombre lo indica, es el integrado por los medios de producción de propiedad privada, es decir, aquellos que detentan individuos en lo particular, ya sea de manera directa o como titulares de acciones o por cualquier otra forma de participación en sociedades, que pueden ser transmitidas a otros

individuos, en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normas jurídicas que resulten aplicables.

Así, el artículo 25 constitucional establece una revaloración del Estado como actor principal en los procesos económicos. Esta será la clave que distinguirá el proceso mexicano dentro de los cambios liberales de la economía; sin embargo, se insiste en preguntar: ¿Hasta que grado la privatización de las empresas paraestatales, ya sean de participación mayoritaria o minoritaria, así como de los organismos descentralizados y fideicomisos, ha trastocado el contenido del artículo 25 constitucional y ha cancelado los derechos adquiridos de los trabajadores de esas entidades públicas?. La respuesta también obligada se aborda en páginas más adelante.

La reforma al artículo 26 de la Constitución General de la República, se publicó en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 3 de febrero de 1983. El artículo 26 constitucional faculta al Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que "imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

En ese sentido, el artículo 26 regula uno de los aspectos fundamentales del Estado y de la sociedad en su conjunto: la planeación. En efecto, la economía mexicana que en 1983 se encontraba inmersa en una profunda crisis, requería de una verdadera planeación. Por ello, el sistema de "planeación democrática" reviste una importancia singular: en primer término, porque expresa la voluntad del Estado para intervenir en la economía nacional; en segundo lugar, le otorga rango constitucional, y en tercer término, indica los mecanismos para llevarla a cabo. Así, y a partir de la reforma al artículo 26 constitucional, el Estado tiene la obligación de

sujetar los programas de su administración a los lineamientos de un Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 26 constitucional establece además, la responsabilidad del Estado para organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional. Se exige también que el sistema sea dinámico, es decir, que no se encierre en esquemas permanentes, sino que sea capaz de responder al cambio de acuerdo a la correlación de las fuerzas económicas existentes.

Asimismo, el propio artículo preveé que la ley facultará al Poder Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo" y asimismo, ordena que se determinarán "los órganos responsables del proceso de planeación...". Esta disposición constitucional, según Alejandro del Palacio, representó el inicio de la lenta muerte del populismo, porque "con las consultas populares organizadas y dirigidas por órganos administrativos, los movimientos de masas pierden su razón fundamental de ser y se encauza la expresión de las demandas y su atención por otras vías institucionales que, independientemente de su eficacia, no corresponden ya a la estructura política del régimen de la Revolución".[114] En efecto, el artículo 20 de la Ley de Planeación, encauza a las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares para que participen como "órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad" y se manifiesten además, en los "foros de consulta popular que al efecto se convocarán".

Por otra parte, en el tercer párrafo del artículo 26 de la Constitución General

---

[114]Palacio, Alejandro del. La Constitución contra sí misma, en Revista Alegatos número 14. UAM Azcapotzalco, México, D. F., enero de 1985, pág. 17.

de la República, se preveé la existencia de una ley que faculte al Poder Ejecutivo Federal a suscribir convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, así como a concertar con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del plan y los programas de desarrollo.

Como es de advertirse, el texto constitucional considera a la concertación del Ejecutivo Federal con los particulares, como un importante mecanismo para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas que se deriven de éste.

En congruencia con el mandato constitucional, la Ley de Planeación, en su artículo 37 señala que el Poder Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales podrán concertar con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, la realización de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales.

Paralelamente a esta disposición, el artículo 38 de la mencionada Ley de Planeación precisa que la concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que los celebran, y en cuyo texto se pactarán las sanciones que se deriven de su incumplimiento, "a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

Como se aprecia, los citados artículos de la Ley de Planeación permiten afirmar que la concertación se hace consistir en el contrato o convenio celebrado entre el Estado y los representantes de los grupos sociales con el objeto de llevar a cabo las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, como son las de mejorar la prestación de los servicios públicos, el combate a la pobreza y otras más. Este tipo de contratos y convenios se ubican, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley de Planeación, en el ámbito del Derecho

Público, por lo que las controversias que se susciten con motivo de su interpretación y cumplimiento, serán resueltas por los tribunales federales.

De esta manera, el contenido y alcance jurídicos del vocablo "concertación" quedaban precisados en una ley administrativa: la Ley de Planeación.

Años más tarde, en diciembre de 1987, y frente al problema de una inflación galopante, con un alarmante crecimiento de la deuda externa y un feroz desempleo, el gobierno de Miguel de la Madrid recurre al esquema de la concertación para suscribir con los representantes de las principales centrales obreras, cámaras empresariales y organizaciones campesinas el acuerdo denominado "Pacto de Solidaridad Económica" con el objeto de resolver los graves problemas económicos arriba apuntados. A pesar de que el esquema formal de la concertación previsto tanto en el artículo 26 constitucional como en la Ley de Planeación, se aplicó en la instrumentación del Pacto de Solidaridad Económica, es de advertirse que sus fines pueden ser distintos. En efecto, de la lectura a las citadas disposiciones jurídicas se desprende que la concertación tiene por objeto que el Estado y los representantes de los grupos sociales establezcan los mecanismos, términos y condiciones para llevar a cabo las acciones o metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales. Acciones que no necesariamente son de carácter económico. En cambio, la concertación aplicada a los pactos económicos tiene la finalidad de sumar las voluntades y esfuerzos del Estado, del sector obrero, campesino y empresarial para atenuar o solucionar las consecuencias de una crisis económica, como son la inflación y el desempleo.

Como quiera que sea, el esquema mexicano de la concertación resulta muy cuestionable por dos razones:

En primer término, porque el corporativismo que impera en las

confederaciones, federaciones y sindicatos, así como en las cámaras empresariales y organizaciones campesinas, facilita la firma de acuerdos, toda vez que las decisiones se toman de manera vertical, es decir, desde la cúspide de estas organizaciones, sin tomar en consideración el consenso o la voluntad de sus agremiados. Porque es claro que la mayoría de estas organizaciones carecen de una auténtica democracia sindical y de una verdadera representatividad. Además, tanto los sindicatos, como las organizaciones campesinas se encuentran aglutinados a la Confederación de Trabajadores de México y a la Confederación Nacional Campesina, respectivamente, y mismas que constituyen los cimientos del Partido Revolucionario Institucional.

Ahora bien, el PRI, como partido político en el poder, y el Estado sostienen una estrecha relación en la toma, instrumentación y ejecución de las decisiones políticas, económicas y sociales, toda vez que de acuerdo con los estatutos priístas, el Presidente de la República es el jefe nato del Partido, por lo que cuenta con la disciplina y sumisión de éste. Así pues, el Estado por conducto del Poder Ejecutivo Federal es el personaje que decide el contenido, vigencia y alcances de los pactos de concertación. De tal manera, que éstos se traducen en actos autoritarios del Estado, en donde la voluntad de los representantes de los obreros, campesinos e inclusive, de los empresarios, es simplemente formal.

En segundo lugar, el esquema mexicano de la concertación resulta muy cuestionable, en razón de que precisamente esos representantes obreros, campesinos e incluso, empresariales, carecen de una auténtica representatividad, ya que su designación no es producto de una elección democrática, sino el de una imposición dictada desde las cúspides de las organizaciones respectivas. Pero estas ideas serán abordadas con mayor amplitud en el capítulo titulado "Los pactos de dominación".

Sin embargo, el Estado necesitaba en ese momento, estabilizar su desquiciada economía y planear la recuperación de ésta.

Para el año de 1983, se pronosticó una reducción de la inflación del 55%, pero por el contrario, ésta alcanzó el 80%, mientras que el crecimiento económico del país cayó al abismo de los números rojos con un -5.5%. La irritación social empezó a manifestarse. Los capitanes de la Confederación de Trabajadores de México y del Congreso del Trabajo amenazaron con emplazar y estallar huelgas en forma masiva. Amenazas que se diluyeron con el simple regaño público del Presidente de la República y del Secretario de Trabajo y Previsión Social. Con la crisis, los desempleados buscaron el refugio de la economía informal en las avenidas y calles de las principales y no tan principales ciudades de México. El auge de la economía informal ya era un hecho que acompañaría para siempre a México. A pesar de lo anterior, se logró, sostiene Gurría, que "en el aspecto fiscal, las medidas aplicadas comenzaran a dar resultados positivos de inmediato: el déficit financiero como proporción del PIB pasó de 16.9% en 1982 a 8.6% en 1983".

En los años siguientes, 1984 y 1985, la situación económica de México no presentó ninguna mejoría, sino que por el contrario, las tasas de interés continuaron altas y los precios de los hidrocarburos no mostraban ningún signo de recuperación. Más bien, existían expectativas que indicaban el deterioro de dichos precios. En efecto, en los últimos meses de 1984, se agudizó la baja de los precios del petróleo, tendencia que continuaría a lo largo de 1985 y 1986. Lógicamente que la reducción de los ingresos por la venta de petróleo tuvo consecuencias dramáticas para la débil economía mexicana: el desequilibrio fiscal aumentó considerablemente y se generaron presiones inflacionarias, por lo que en junio de 1985, el peso mexicano sufrió una devaluación del 20%. Junto con esto, las variables económicas que se pretendían controlar mediante la aplicación del Programa Inmediato de Recuperación Económica -PIRE-, tales como la inflación, devaluación y desempleo,

continuaron su marcha ascendente en una clara tendencia explosiva, ya que el empleo y el salario de los trabajadores quedaron prácticamente pulverizados, al tiempo que la economía mexicana entraba en una fase recesiva. En efecto, las elevadas tasas de interés, supuesta condición para fomentar y conservar el ahorro en México, presionaron fuertemente a las finanzas públicas, al grado tal, que el Estado se vió obligado a recortar el gasto público y por consiguiente, a reajustar a cientos de trabajadores a su servicio, así como a cancelar las plazas vacantes que se generaban por la renuncia voluntaria de sus respectivos titulares. El ahorro, lejos de quedarse en el país, emprendía una persistente huida, que simplemente en el primer semestre de 1985, la fuga de estos capitales ascendió a la cantidad de dos mil quinientos millones de dólares, lo que provocó que las reservas internacionales se deterioraran en una magnitud similar.

En el mes de julio de ese año -1985- se difundió la noticia sobre la instrumentación de nuevas estrategias de ajuste con el objeto de resolver los desequilibrios e intensificar el cambio estructural. Así, la reducción del gasto público, con especial atención al gasto corriente y la búsqueda de la apertura comercial mediante la reducción de aranceles y la flexibilización de las barreras no arancelarias, formaron parte de las más importantes medidas de ajuste.

Siete meses más tarde, en febrero de 1986, el precio del petróleo sufrió un nuevo desplome estrepitoso que llevó al hidrocarburo mexicano a cotizarse en 10 dólares por barril, conservándose prácticamente en ese precio durante todo el año. El impacto fue alarmante, ya que implicó una pérdida aproximada de 7,000 millones de dólares por concepto de ingresos, esto es, el 20% de los ingresos totales del Estado en ese año.

El desplome de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés internacionales obligaron al Estado a implantar severos programas de choque.

Indudablemente que la situación económica de México era de emergencia. No es casual que la comunidad financiera internacional hubiese manifestado su preocupación por las posibles consecuencias de la crisis mexicana en el entorno internacional, ya que analistas financieros sostenían la tesis de que México "tarde o temprano" dejaría de cubrir la deuda y que, si otros países deudores como Argentina y Brasil seguían su ejemplo, el sistema financiero se fracturaría. Bajo ese contexto, se iniciaba un nuevo y difícil proceso de negociación de la deuda externa. Se dieron acercamientos inmediatos con los mariscales de las finanzas internacionales, esto es, James Baker, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América; Paul Volcker, Presidente de la Reserva Federal de dicho país; Jacques de Larosiére, Director-Gerente del Fondo Monetario Internacional y con Tom Clausen, Presidente del Banco Mundial. En las pláticas, se intercambiaron ideas e información con el propósito de definir un paquete financiero de emergencia, así como plantear las bases de una reestructuración de la deuda externa de México.

En los últimos días de marzo de ese 1986, los bancos comerciales aceptaron diferir por seis meses más, el pago de 950 millones de dólares que el gobierno mexicano debería cubrir por concepto de amortización del principal en el mes de abril.

2.5 A LA SOMBRA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Para los primeros días de junio de 1986, la situación financiera del país se agravó aún más, ya que el repunte de la inflación, el descenso de las reservas internacionales, la especulación con dólares y la desaceleración de las actividades productivas, indicaban la proximidad de un colapso. En un escenario de incertidumbre y alta inflación, el Estado mexicano suscribe con fecha 22 de julio de 1986, una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional con el objeto de obtener apoyo financiero. Los puntos principales de la carta se hicieron consistir en:

- El FMI incluyó una cláusula de financiamiento contingente para atenuar el impacto de un "choque petrolero". La cláusula operaría con el siguiente mecanismo: en caso de un descenso del precio del petróleo -tomando como punto de referencia el nivel que prevalecía en la fecha de firma de la carta en comento- se otorgarían al Gobierno de México, créditos adicionales para compensar la pérdida de ingresos por la venta del crudo;

- Paralelamente a lo anterior, el Fondo Monetario Internacional aceptó otorgar recursos adicionales en caso de que la economía mexicana no se reactivara durante el primer trimestre de 1987, y

- Además, se pactó una cláusula relativa al ajuste de las finanzas públicas del Gobierno Mexicano. Pero lo más importante de los compromisos contenidos en la citada carta, radica en que a cambio de los préstamos otorgados por el Fondo Monetario Internacional para estabilizar la economía mexicana, el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid se obligaba a instrumentar y ejecutar un programa que comprendió la privatización de empresas paraestatales, la liberalización de los servicios, principalmente los financieros y en consecuencia, mayores facilidades a la inversión extranjera. A este respecto, cabe señalar que este tipo de acuerdos que

celebra el Fondo Monetario Internacional con los gobiernos de los países endeudados, contienen una cláusula denominada "de la condicionalidad" y que consiste en que los recursos financieros prestados por el Fondo Monetario Internacional para ser aplicados a los programas de estabilización o ajuste, que inclusive el mismo FMI impone, se encuentran condicionados o supeditados a la privatización de la economía de esos países deudores.

La citada Carta de Intención fue aprobada en forma definitiva en el mes de septiembre de ese mismo año de 1986, por los miembros del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional. Como consecuencia de ello, dicho organismo concedió al gobierno mexicano un préstamo por la cantidad de 1,700 millones de dólares, mediante tramos trimestrales.

No obstante, a pesar de las renegociaciones y los acuerdos ya expuestos en páginas anteriores, entre 1983 y 1988, México siguió transfiriendo recursos netos al exterior en un promedio anual del 5.9% del PIB.

Así pues, con severos problemas de oferta interna de bienes de capital y de alimentos, con una industria orientada al mercado interno y exportando fundamentalmente petróleo, México se encontraba inmerso en una de las crisis más graves de su historia.

2.6 LOS DESAFIOS DE LA APERTURA COMERCIAL

Ante las circunstancias económicas antes expuestas, el Estado mexicano se ve obligado a iniciar, a partir de 1983, una nueva política de comercio exterior. Se transita de una política proteccionista de importaciones a una política de liberalización comercial, cuyo objetivo es aumentar y diversificar las exportaciones mexicanas, de tal manera que los ingresos no dependieran únicamente de la venta del petróleo, así como impulsar una mayor competitividad de la planta productiva.

Cabe aclarar aquí, que durante los años 1940-1982, el gobierno mexicano estableció una política de comercio exterior basada en un proteccionismo industrial y económico, con cargas fiscales bajas, subsidios, exención de impuestos y de barreras arancelarias.

Es necesario precisar también, que el proteccionismo económico surge como una respuesta a la crisis de la década de los años treinta, por lo que varios países del mundo lo adoptaron. En México se implantó el proteccionismo económico con el objeto, como su nombre lo indica, de proteger a la planta productiva y al empleo, a través de una política de sustitución de importaciones de bienes de capital, intermedios y de consumo a fin de que México produjera los bienes que anteriormente se debían adquirir en el extranjero. En razón de esta política proteccionista se lograron notables avances en la industrialización del país, mediante el otorgamiento de facilidades y estímulos fiscales, transferencias financieras y la protección a los productores nacionales a través del aumento a los aranceles a la importación y del incremento a los subsidios para las industrias nacionales. Sin embargo, "entre los efectos negativos de esta política económica, encontramos la ineficiencia productiva y la baja calidad de los productos, ya que la falta de competencia externa desalentó la eficiencia y competitividad de los

empresarios mexicanos...".[115]

Por lo que respecta a la política de proteccionismo industrial, cabe señalar que se encuentra estrechamente ligada con la sustitución de importaciones y tenía la finalidad de proteger a las empresas nacionales incipientes que no tenían las posibilidades financieras y técnicas para poder competir con el exterior". En la práctica y después de 20 ó 30 años, esas empresas aún seguían necesitando protección".[116]

La política proteccionista se intensificó en los años cincuenta, cuando se aumentan los aranceles a la importación, se incrementan los subsidios, se favorece a la industria mediante la disminución y exención de impuestos, se promueve el otorgamiento de crédito público a la industria y se eliminan las restricciones del crédito privado.

La crisis económica que sacude a México y al mundo en la década de los ochentas, obligó al país a abrir sus horizontes a la competencia externa y a cancelar los mecanismos proteccionistas que habían caracterizado a su política de comercio exterior. "La crisis del mercado petrolero, el cierre del financiamiento externo, y las exigencias del servicio de una deuda externa cuantiosa, orillan al gobierno federal a buscar mercados para productos no tradicionales y abrir las fronteras a materias primas, insumos y manufacturas extranjeras como una forma de hacer competitivas y eficientes a las empresas nacionales".[117]

---

[115]Ortiz Wadgymar, Arturo. Introducción al comercio exterior de México. Tercera Edición. Editorial Nuestro Tiempo. Mexico, 1992, pág. 121.

[116]Ibidem, pág. 123.

[117]Ibidem, pág. 124.

2.6.1 EL DIFICIL CAMINO DE LA LIBERALIZACION ECONOMICA

Ante las difíciles circunstancias antes señaladas, México inicia a partir de 1983, un proceso de liberalización económica. Como consecuencia de este proceso, el Estado se ve obligado a eliminar algunos subsidios, así como a reducir y cancelar varios permisos previos de importación.

En congruencia con lo anterior, se cambia el sistema de permisos a la importación por uno de aranceles y se disminuyen éstos a niveles que incluso estaban muy por debajo de los autorizados por el entonces Acuerdo General de Aranceles y Comercio, mejor conocido por sus siglas como el GATT, actualmente Organización Mundial de Comercio. Este proceso de liberalización comercial se inicia a partir de 1983 y se acelera en 1986.

Paralelamente a lo anterior, cabe destacar que el proceso de liberalización económica responde también a los compromisos que México adquirió con el Fondo Monetario Internacional. En efecto, en la Carta de Intención que el gobierno mexicano suscribió con el Fondo Monetario Internacional el día 10 de noviembre de 1982, se establecieron las obligaciones siguientes:

> "...se harán las revisiones al sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a las exportaciones y el requisito de permiso previo para importar. La revisión tendrá como propósito reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo a efecto de proteger el interés de los consumidores y de fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios y evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que se deriven del sistema de protección. Se propiciará una mayor integración del aparato industrial mexicano con el fin de

hacerlo más eficiente".[118]

Así, a partir de 1983 México inicia el difícil camino de la liberalización comercial. En ese contexto, en el mes de agosto de 1984, se instrumentó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) con el objeto de preparar la apertura al comercio exterior, y para lo cual, se plantea la eliminación de los subsidios a las exportaciones. "La sustitución de permisos previos por aranceles, los subsidios sólo a las importaciones y ajustes a los créditos preferenciales a las mismas, limitados por criterios internacionales, son la forma como se plasma y se instrumenta la apertura al exterior en el referido programa".[119]

De acuerdo con el documento "Liberalización Económica y Estabilidad del Sector Externo en México", en junio de 1987 el país contaba con "una tasa media de protección arancelaria del 22.7% -menor ya al promedio fijado por el entonces GATT; que era del 30%, pero para diciembre de ese mismo año, México todavía bajó su media tasa de protección al 11.7% y en mayo de 1988, la ubicó en un 11%".[120]

Como parte de la estrategia de liberalización de su comercio exterior, México aplicó diversos mecanismos con el objeto de obtener una mayor reciprocidad en la solución de los conflictos comerciales con su socio principal, los Estados Unidos de América. Así, México suscribe en 1985 un memorándum de entendimiento bilateral de subsidios e impuestos compensatorios con dicho país. Dicho memorándum se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1985 y en él se contiene la obligación a cargo del gobierno mexicano para eliminar subsidios a las

---

[118]Citada por Ortiz Wadgymar, Arturo. Opus. cit., pág. 145.

[119]Ibidem, pág. 145.

[120]Dávila, Alejandro. Liberalización Económica y Estabilidad del Sector Externo en México, en la Búsqueda de Alternativas. Ed. E.C.P. México, 1990, pág. 18.

exportaciones y limitar el otorgamiento de financiamientos preferenciales a las exportaciones. Esto es así, porque debe existir congruencia entre las legislaciones de ambos países, toda vez que de conformidad con lo establecido en la legislación comercial de los Estados Unidos de América, todo productor puede solicitar a su gobierno que imponga un impuesto compensatorio a las importaciones de mercancías que considere subsidiadas. En el supuesto de que las importaciones subsidiadas lesionen al productor norteamericano, resulta aplicable la "prueba del daño", misma que sólo obliga a los Estados Unidos para con los países que se encuentren integrados al entonces existente GATT o bien, que hubiesen celebrado un acuerdo bilateral con este país.

Meses después y con la finalidad de agilizar la apertura comercial del país, el 25 de noviembre de 1985, el Presidente Miguel de la Madrid encomendó al entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, la conducción de las negociaciones internacionales para conseguir la adhesión de México al GATT.

2.6.2 EL INGRESO DE MEXICO AL GATT

En 1986, México suscribe el protocolo de adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio -GATT- con el fin de tener acceso a un organismo internacional de comercio para negociar las condiciones de reciprocidad requeridas por su apertura. México se integró como miembro número 96 del mencionado Acuerdo General, con base en la suscripción de un país en vías de desarrollo, garantizándose de esta manera que en cualquier momento México pude invocar y tiene derecho a recibir el tratamiento especial y más favorable previsto en el Acuerdo General para países en desarrollo. Se consideró el carácter prioritario del sector agropecuario y estratégico de los energéticos y que protegería a algunas ramas económicas, como la automotriz y la farmacéutica.

Además, en el protocolo de Adhesión se estableció esencialmente la parte comercial de la apertura al exterior, que se ha convertido en el eje de la política económica de México desde 1986. "La tesis central es la de favorecer la modernización de la industria nacional, ayudarla a actualizarse mediante la competencia exterior...".[121]

Cabe aclarar aquí, que el GATT es un tratado multilateral de comercio, es un conjunto de normas para facilitar el comercio internacional, es un foro de negociaciones comerciales para reducir o eliminar las barreras comerciales y un mecanismo para resolver las controversias que se susciten entre los países miembros. Los principios generales que rigen al GATT son:

- Cláusula de la Nación más favorecida, que se refiere a que los beneficios arancelarios y no arancelarios que se concedan a un páis miembro del GATT, deben también otorgarse a todos los demás integrantes de dicho Acuerdo General.

---

[121] Ibidem, pág. 152.

- Trato no discriminatorio, que consiste en que las mercancías importadas deben recibir el mismo trato que las nacionales.

- Consolidación arancelaria, los aranceles convenidos ante el GATT, quedan incorporados en una lista que cada país se compromete a no aumentar.

- Eliminación de restricciones cuantitativas, que prohibe las cuotas y licencias de importación, salvo excepciones.

- Solución de controversias, a través del diálogo y consultas bilaterales. En el caso de que no se llegue a una solución, un panel examinará el caso y hará las recomendaciones respectivas. Si el país infractor no cumple con las recomendaciones, el país perjudicado puede solicitar al GATT la autorización para aplicar las medidas que procedan.

- Salvaguardas, para la protección temporal de los productos nacionales en caso de un aumento repentino de importaciones, incrementando para ello, los aranceles o cuotas.

- Acuerdos comerciales regionales, que permiten la integración entre las economías de los países miembros del GATT, en dos modalidades: unión aduanera o zona de libre comercio. Estas integraciones no deben imponer obstáculos a los intercambios comerciales con el resto del mundo.

Es indudable que los principios que rigen al GATT -actualmente Organización Mundial de Comercio, ya que a partir del 1o. de enero de 1995, el GATT se amplió y tomó esa denominación- venían a constituir un marco teóricamente idóneo para la solución de las controversias comerciales entre México y los Estados Unidos de

América.

De acuerdo con el diagnóstico que presentó la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México a la Cámara de Diputados para la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, se desprende que México fue más allá de lo estipulado por el GATT en su apertura comercial: "el GATT exige que los impuestos a la importación no sobrepasen el 50%, en México ningún producto tiene actualmente un arancel mayor al 20%; el GATT exige que la tasa promedio del impuesto a la importación no rebase el 30%, en México esa tasa es actualmente de sólo un 9.78%... por su parte, si bien los E.U. tienen un arancel promedio ponderado cobrado a las importaciones de México de 3.05%, que resulta menor al del sistema mexicano (9.78%), las prácticas proteccionistas de ese país por la vía de la dispersión respecto al promedio de los aranceles de los distintos productos y las barreras no arancelarias, constituyen obstáculos muy importantes para nuestro comercio".[122]

Después del ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, se celebra con el gobierno de los Estados Unidos de América, un Acuerdo Marco Bilateral para establecer reglas y criterios para dirimir conflictos comerciales entre ambos países. Este acuerdo consta de tres apartados: el primero, es una declaración de principios y señala la materia del acuerdo: relación entre ingresos por exportación y deuda externa; barreras no arancelarias; los servicios; la inversión extranjera y la protección a los derechos de autor. En el segundo apartado, se constituye un mecanismo consultivo para resolver las controversias en el comercio bilateral, y en el tercer capítulo, se establece el trato comercial a diversos productos, así como se abordan temas referentes a la

[122]Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados que presenta la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México para el debate del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. UNAM, México, 1991, pág. 19.

transferencia de tecnología e intercambio de información en el sector de los servicios.

A pesar de lo anterior, la política proteccionista del vecino país del norte, se reflejaba en drásticas restricciones a las exportaciones mexicanas de acero, textiles, ropa y productos pesqueros y agropecuarios. Así, el gobierno de los Estados Unidos de América canceló de la lista del Sistema Generalizado de Preferencias, un fuerte número de productos mexicanos que podían entrar libres de impuestos. Alejandro Dávila sostiene que "debido a esa medida proteccionista de E.U., México dejó de percibir 2,680 millones de dólares durante 1988, cifra muy aproximada al ahorro que se espera obtener con motivo de la renegociación de la deuda externa. La política de E.U. de protección no arancelaria afectó el 25.9% de las exportaciones de productos alimentarios de México, el 52.8% de las de hierro y acero, el 25.5% de sustancias químicas, el 90.2% de textiles y el 89.9% de prendas de vestir".[123]

El ingreso de México al GATT, así como el Acuerdo Marco Bilateral celebrado con el gobierno de los Estados Unidos de América, no fueron suficientes para lograr los propósitos de una plena apertura comercial con este país. Teóricamente, los objetivos de México pudieron haberse alcanzado en esas instancias, pero no fue así. Por ello, el planteamiento de México para celebrar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, significó, entre otras cosas, que las citadas instancias de negociación comercial habían resultado insuficientes para los intereses mexicanos. En efecto, los agumentos de:

> "...reciprocidad a nuestra apertura comercial, eliminación de barreras no arancelarias, reconocimiento de los distintos grados de desarrollo, eliminación de medidas unilaterales y mecanismos

[123]Dávila, Alejandro. Opus. cit., pág. 20.

objetivos e imparciales para dirimir diferencias, fueron expuestos por México para la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, antes de que se incluyera la participación de Canadá".[124]

Como se observa con claridad, los argumentos hechos valer por el gobierno mexicano se encuentran debidamente fundamentados en los principios del GATT y del Acuerdo Marco. Además, "si nuestro país tiene necesidad de reiterar esos objetivos, es porque no se han cumplido, porque su apertura hacia el exterior no ha contado con la reciprocidad por parte de E.U.".[125]

[124]Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados que presenta la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México para el debate del Tratado de Libre Comercio. UNAM. México, 1991, pág. 35.

[125]Ibidem, pág. 35.

2.7 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

Bajo el contexto antes señalado, el gobierno mexicano desde 1990 empezó a negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En efecto, "el pronunciamiento conjunto emitido por los Presidentes Salinas y Bush a principios de junio de 1990, establecía la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos, que sería el primer paso decisivo en la formación de un Mercado Común Continental".[126] Paralelamente a lo anterior, los principales medios informativos de México difundían que:

> "Ayer -25 de julio de 1990- en Washington, una influyente comisión creada por el Congreso estadounidense recomendaba acelerar la ejecución del Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos...".[127]

Para algunos analistas, el interés de los Estados Unidos de América por suscribir el Tratado de Libre Comercio obedeció a los factores siguientes:

Primero.- Si el gobierno estadounidense sólo buscara la liberalización y la reciprocidad en el trato comercial con México, esto se hubiese logrado desde las instancias de negociación que ya existían, tales como el GATT. Para los Estados Unidos, la apertura comercial de México no era un asunto que se tuviese que reiterar en un tratado, ya que dicha apertura se encontraba en un avance considerable. El interés del gobierno estadounidense por suscribir el citado tratado "obedece al fortalecimiento de la Comunidad Económica Europea y a la

---

[126]Bolívar Espinoza, Augusto y Méndez Barrueto, Luis. Un aliento al crecimiento... desde el exterior el Acuerdo de Libre Comercio. El Cotidiano número 38. México, noviembre de 1990, pág. 45.

[127]Excélsior, julio 26 de 1990.

amenazante competitividad de Japón, que han integrado los bloques europeos y asiático, respectivamente. Esto y la escasa eficiencia del GATT han motivado al gobierno de los Estados Unidos a crear un verdadero mercado común con Canadá y México".[128]

Segundo.- En la firma de tratados trilaterales y/o regionales se expresa una reacción de los Estados Unidos de América ante el desgaste de algunos principios del GATT, propiciado principalmente por la Comunidad Económica Europea. "Es una reacción también ante el peligro de que la misma Comunidad Económica Europea se convierta en una fortaleza, ya que actualmente está ocurriendo una formación de bloques casi cerrados en la economía mundial".[129]

Después de largas negociaciones, el 12 de agosto de 1992, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, Jaime Serra; la Representante Comercial de los Estados Unidos, Carla Hills, y el Ministro de Industria, Ciencia y Tecnología y Comercio Internacional de Canadá, Michael Wilson, concluyeron la redacción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Llegaba a su fin un intenso trabajo desarrollado durante dos años con el propósito de convertir a los tres países en una zona de economía globalizada, capaz de enfrentar la feroz competencia comercial de la Comunidad Económica Europea y de la Cuenca del Pacífico.

A los pocos días de haberse concluido la redacción del texto del también denominado TLCAN, se presentó en los Estados Unidos una fuerte oposición al proyecto del Presidente Bush de que la discusión del Tratado de Libre Comercio se hiciera bajo el mecanismo del Fast Track, esto es, con la sola intervención de los titulares de los Poderes Ejecutivos de cada país firmante, reservando para el final la

---

[128] Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados. pág. 57.

[129] Ibidem, pág. 58.

aprobación definitiva o el rechazo en bloque del Tratado por parte del Congreso estadounidense.

Las razones de la oposición eran claras:

> "... los sindicatos norteamericanos agrupados en la AFL-CIO y la rama más radical del Partido Demócrata pusieron de manifiesto su preocupación por las previsibles consecuencias laborales del TLC: una fuga de las empresas norteamericanas a México para aprovechar su régimen de bajos salarios ...lo que colocaría a los trabajadores norteamericanos en la situación inminente de pérdida de empleo y a los empresarios que aprovecharan esos beneficios, en la posibilidad de disfrutar de ventajas comerciales derivadas de los bajos costos, motivo suficiente para considerar que se cometieran prácticas comerciales desleales...".[130]

Ante esta difícil situación, los titulares del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, suscribieron con fecha 3 de mayo de 1991, un Memorándum de Entendimiento sobre actividades de cooperación en materia laboral. Este documento permitió que a finales del mismo mes, el Congreso estadounidense autorizara el Fast Track. Los gobiernos de México y Canadá firmarían en 1992, un acuerdo semejante.

El 17 de diciembre de 1992, pocos días después de haberse llevado a cabo elecciones presidenciales en los Estados Unidos, los señores Salinas de Gortari, Bush y Mulroney, mandatarios de México, Estados Unidos y de Canadá, respectivamente, firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin

---

[130]Buen Lozano, Néstor de. Los Acuerdos Paralelos al Tratado de Libre Comercio, en el Trabajo, el Derecho y algo más. Editorial Porrúa, S. A. México, 1995, págs. 243 y 244.

embargo, el inesperado triunfo electoral de Bill Clinton, vino a dificultar las cosas, ya que era evidente que Clinton, como presidente demócrata, no haría suyo un tratado celebrado por un antecesor republicano. Más aún, que Clinton cuestionaba severamente el TLCAN:

> "Es en este contexto que tenemos que ver a este TLC. ¿Es bueno para los americanos? ¿Nos ayudará a desarrollar un salario alto, un alto crecimiento de la economía en casa?. O, ¿abriendo a México a una mayor inversión extranjera, lo único que se va a lograr será alentar a más compañías norteamericanas a abandonar aquí a sus trabajadores y comunidades y trasladarse a México? ¿va a reducir los salarios de los que se queden aquí, y van a tener, irónicamente, menos dinero para comprar los productos que México devolverá a este país?.
>
> Bien: si ustedes consideran la experiencia de las plantas maquiladoras, las que se han ido a México al otro lado de la frontera, sí hay motivos para preocuparse. Podemos ver claramente que hay estándares laborales que han sido violados con frecuencia; que los estándares ambientales son, con frecuencia, ignorados, y que mucha gente que tiene esos empleos vive en condiciones que son, aún, muy decepcionantes, no sólo de acuerdo a nuestros niveles, sino a los suyos".[131]

La victoria de Bill Clinton intensificó esos cuestionamientos, por lo que los gobiernos de los tres países reanudaron negociaciones a fin de suscribir pactos

---

[131] Discurso pronunciado por Bill Clinton el día 4 de octubre de 1992 en la Universidad Estatal del Norte de Carolina, con motivo de su campaña a la Presidencia de los Estados Unidos de América. Citado por Buen Lozano, Néstor de. Opus. cit., págs. 245 y 246.

complementarios al TLCAN en las materias ambiental y laboral. Dichos pactos fueron denominados como "Acuerdos paralelos" y facilitaron la aprobación final del citado Tratado de Libre Comercio por parte del Congreso de los Estados Unidos.

Por su parte, y con fecha 22 de noviembre de 1993, el Senado de la República Mexicana ratificó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de ese mismo año y entró en vigor el día 1o. de enero de 1994, precisamente en la fecha en que estalló la rebelión indígena en las montañas de Chiapas.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte encuentra su debido fundamento en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que permite que dos o más países integren zonas de libre comercio. En la zona de libre comercio, los Estados miembros se comprometen a reducir o en su caso, eliminar las tarifas arancelarias y otras restricciones que obstaculicen el comercio entre ellos; sin embargo, cada Estado mantiene sus propios aranceles frente a terceros países no asociados. En congruencia con lo anterior, en el artículo 101 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se acuerda que:

> "... las partes de este Tratado de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, establecen una zona de libre comercio".

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte consta de un preámbulo, ocho partes, veintidos capítulos, apéndices y cuadros, además cuenta con varios anexos integrados a lo largo de su capitulado, así como de notas, el anexo 401 y siete anexos numerados del I al VII que van al final del texto.

En la primera parte del Tratado -artículo 102- se precisan sus objetivos:

a).- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes;

b).- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;

c).- Aumentar las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;

d).- Proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las partes;

e).- Crear procedimientos para la aplicación de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

f).- Interpretar y aplicar las disposiciones del Tratado de acuerdo con las normas del Derecho Internacional.

La segunda parte del Tratado en mención, regula el comercio de bienes, y se integra por seis capítulos: El capítulo III establece el acceso de bienes al mercado; el capítulo IV aborda las reglas de origen; el V sobre procedimientos aduaneros, el VI sobre energía y petroquímica básica; el VII contiene disposiciones sobre el sector agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias, y el capítulo VIII que trata sobre medidas de emergencia.

La tercera parte se refiere a las barreras técnicas al comercio y se compone de un solo capítulo, el IX, que preveé las medidas relativas a la normalización del comercio.

La cuarta parte del Tratado de Libre Comercio está dedicada a las compras del sector público, y se encuentra integrada por un solo capítulo, el X.

La quinta parte contiene seis capítulos:

- El capítulo XI que trata sobre la inversión;

- El capítulo XII que regula el comercio transfronterizo de servicios;

- El capítulo XIII que aborda los asuntos relativos a las telecomunicaciones;

- El capítulo XIV que regula los servicios financieros;

- El capítulo XV que trata de la política económica en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, y

El capítulo XVI que se refiere a la entrada temporal de personas de negocios al territorio de los países firmantes.

La sexta parte del Tratado de Libre Comercio se encuentra integrada por un solo capítulo, el XVII, que reglamenta la propiedad intelectual.

La séptima parte que trata de las "Disposiciones administrativas institucionales" se encuentra conformada por tres capítulos: el XVIII que trata sobre la publicación, notificación y administración de leyes; el XIX que se refiere a la revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias, y el capítulo XX que regula los procedimientos para la solución de controversias.

La octava parte y última del Tratado de Libre Comercio se refiere a "Las disposiciones finales" y se integra por dos capítulos: el XXI que trata de las excepciones y el capítulo XXII que aborda precisamente "Las disposiciones finales" del también denominado TLCAN.

Por lo que respecta a los Acuerdos Paralelos del TLCAN en materia laboral, en realidad Acuerdo de Cooperación Laboral, cabe señalar que está integrado por un preámbulo, siete partes, 55 artículos y 2 anexos. Los objetivos del Acuerdo de Cooperación Laboral se encuentran precisados en el artículo 1°:

a).- Mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en territorio de cada una de las partes;

b).- Promover al máximo los principios laborales establecidos en el anexo I;

c).- Estimular la cooperación para promover la innovación, así como niveles de productividad y calidad crecientes;

d).- Alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como estudios conjuntos para promover la comprensión de leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en territorio de cada una de las partes;

e).- Proseguir actividades de cooperación relativas al trabajo en términos de beneficio mutuo;

f).- Promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las partes, y

g).- Promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.

Además, en el referido Acuerdo se establece el compromiso de los países firmantes para dar amplia difusión a sus respectivas leyes, reglamentos, procedimientos y demás disposiciones jurídicas. "Una nota principal de los AP es el absoluto respeto a las reglas internas".[132]

Del mismo modo, se convino el compromiso recíproco de informarse de las reformas legislativas o reglamentarias, y para tal efecto, se constituyó una Comisión Laboral compuesta por un Consejo Ministerial, un Secretariado Coordinador y tres oficinas nacionales administrativas. En ese sentido, las oficinas nacionales podrán celebrar consultas para recabar información y para analizar los temas laborales de su interés.

El Acuerdo de Cooperación Laboral otorga el derecho a cualquier persona interesada, pero principalmente a los patrones y a los trabajadores, para que promueva una investigación por supuestas violaciones a las leyes laborales de cada país, "pero es importante decirlo: las partes no tienen derecho a intervenir en problemas laborales ajenos si la violación que se invoque no produce ventajas comerciales indebidas en la parte acusada. Pero además debe tratarse de normas también vigentes, en propósitos y alcances, en los dos países en conflicto. Si un país no regula, por ejemplo, el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades, tampoco podrá denunciar a otro que regulando ese derecho, no impone su cumplimiento".[133]

---

[132]Buen Lozano, Néstor de. Opus. cit., pág. 249.

[133]Ibidem, pág. 252.

2.8 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

Uno de los objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es el de eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios, así como promover condiciones de competencia leal. Como consecuencia de lo anterior, se ha intensificado el proceso de liberalización de la economía mexicana.

Cabe precisar aquí, que la liberalización plantea la supresión de los mecanismos que estorban la libre competencia. Así, la liberalización comercial que se inicia propiamente en 1983, se consolida en 1986, y se intensifica en 1990, ha consistido en la reducción de aranceles a la importación -incluso a niveles inferiores a los exigidos por el entonces GATT, hoy Organización Mundial de Comercio- y en la eliminación del Sistema de Permisos Previos a la Importación para una gran cantidad de productos protegidos. En este sentido, es evidente que la liberalización económica ha demantelado el esquema proteccionista que durante más de cuatro décadas sirviera como base de desarrollo económico de México. Pero además, la liberalización económica ha impactado drásticamente a la legislación y jurisprudencia mexicanas que se dictaron durante los años de 1940-1986. Lo anterior es así por lo siguiente:

Primero.- Ya se ha dicho en páginas anteriores, que durante más de cuatro décadas -1940-1986- la estrategia de desarrollo de la economía nacional se fincó en un proceso de sustitución de importaciones. Como parte fundamental de dicha estrategia se protegió a la industria mexicana de bienes de consumo, contra la competencia de los bienes producidos en el exterior. Esta política proteccionista se intensificó más en los años cincuenta, cuando se aumentan los aranceles a la importación, se incrementan los subsidios y se favorece a la industria mediante la

disminución y exención de impuestos.

Como consecuencia lógica de lo anterior, la legislación mexicana obedeció a este modelo de desarrollo. Así, se expidieron leyes y reglamentos, y se dictaron ejecutorias y jurisprudencia con el objeto de regular la política proteccionista de México. Es decir, bajo una óptica marxista, resulta congruente que el Derecho como parte de una superestructura, legitime o justifique la estructura económica.

Ahora bien, la legislación mexicana que se promulgó en esos años -1940-1986- estableció una serie de mecanismos a favor del Estado -que ahora resultan excesivos- para intervenir ampliamente en la economía nacional y para establecer los controles que fueran necesarios a fin de regular el proteccionismo industrial.

Segundo.- En ese contexto, resulta claro que la liberalización económica viene a superar el sistema jurídico mexicano, toda vez que éste ya no es funcional con la realidad económica y social del país. Hoy en día, la calidad, competencia y productividad son los objetivos a alcanzar en toda economía, por lo que las regulaciones rígidas o excesivas se traducen en verdaderos obstáculos para alcanzar dichos fines. En efecto, se ha dicho que "las regulaciones excesivas imponen a los productores costos muy altos y limitan la competencia al elevar injustificadamente los precios; desalientan la productividad y vuelven ineficientes la asignación de recursos. La consecuencia social negativa del exceso de regulaciones es que un mercado así distorsionado castiga a quienes disponen de menor capacidad de inversión, obligándolos a utilizar instrumentos de economía subterránea, en el mejor de los casos, lesionando así la actividad económica en general".[134]

---

[134]Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo. Desregulación económica (1989-1993). Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1994, pág. 11.

Ciertamente, Hernando de Soto al estudiar los efectos de "la telaraña legal", esto es, la excesiva reglamentación de las actividades económicas, ha sostenido que la causa principal de la informalidad se encuentra en los tremendos obstáculos legales para establecer comercios formales. Menciona que en el verano de 1983, un grupo de investigadores del Instituto Libertad y Democracia montó un pequeño taller de confecciones de prendas de vestir en las afueras de Lima y decidió gestionar su establecimiento formal. El resultado fue "una espera de 289 días antes de obtener los once requisitos previos a la instalación de una pequeña industria, con una pérdida de utilidades netas equivalentes a 1036.6 dólares y costo de tramitación (incluyendo alguna coima -"mordida" o corruptela- inevitable) de 194.4 dólares lo que supone, en conjunto, 32 veces el sueldo mínimo vital".[135] Por ello, la desregulación se plantea como una fórmula para romper esos candados y en consecuencia, alcanzar los niveles de competencia y productividad que demanda la globalización económica.

La desregulación ha sido definida por Walravens como "la disminución de las funciones del Estado en las áreas de planeación y regulación".[136]

En México, la desregulación se ha llevado a cabo de manera paralela al proceso de liberalización económica y a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Así, desde 1989 y principalmente 1990, las leyes, reglamentos e incluso, algunos criterios jurisprudenciales empezaron a ser reformados de acuerdo con los requerimientos de dicha liberalización.

La estrategia de desregulación que diseñó e implantó el Estado mexicano se

---

[135]Soto, Hernando de. El otro sendero, citado por Buen, Néstor de. Razón de Estado y Justicia Social. Primera Edición. Ed. Porrúa. México, 1991, pág. 65.

[136]Walravens, A. La privatización: formas y alternativas. Revista Empresa Pública, volumen 2, número 1, julio, México, 1986, pág. 79.

basó en tres lineamientos:

"1.- Racionalizar preceptos que afectan a todos los sectores de la economía (normas, requerimientos de calidad, reglas operativas, etcétera);

2.- Dar prioridad a aquellas actividades en que los beneficios de la desregulación tendrían efecto inmediato, y

3.- Propiciar la disminución de los monopolios en la economía".[137]

Como se observa con claridad, la desregulación es congruente con la liberalización económica, en el sentido de suprimir los monopolios. Es verdad, el binomio liberalización-desregulación plantea que estando un monopolio imposibilitado para proporcionar rendimientos adecuados al consumidor, como en las décadas pasadas, su debilitamiento gradual a favor del libre mercado provocará beneficios que el monopolio ya no otorga. En pocas palabras, los monopolios ya sean públicos o privados, significan un estorbo para la libre competencia. En ese orden de ideas, la privatización de las empresas paraestatales es una exigencia del libre mercado, ya que dichas empresas constituyen monopolios de bienes o servicios. Esta es la realidad de hoy, y por ello, fue necesario "...adecuar a las necesidades actuales la legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, libre concurrencia y competencia",[138] mediante la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica.

---

[137]Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo. Opus. cit., págs. 11 y 12.

[138]Exposición de motivos de la Ley Federal de Competencia Económica. Presidencia de la República. 1992, pág. II.

2.8.1 LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

La Ley Federal de Competencia Económica fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992, previa aprobación por el Congreso de la Unión. Esta ley entró en vigor el día 24 de junio de 1993, y conforme a lo ordenado en su artículo transitorio tercero, abroga a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios, así como a la Ley de Industrias de Transformación y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos.

Es importante señalar que las leyes abrogadas por la Ley Federal de Competencia Económica, estuvieron fuertemente vinculadas al proteccionismo gubernamental y a la ausencia de competencia, y según Héctor Guillén Romo, dió como resultado que:

> "La industria nacional, al tener asegurado el mercado doméstico, tuvo pocos incentivos para competir internacionalmente y prefirió proveer al mercado nacional con productos que frecuentemente eran de baja calidad y alto precio. En un intento por contener las fuerzas monopólicas derivadas de la ausencia de una competencia vigorosa, la política comercial e industrial descansó en los elementos de control directos, ya sea sobre los precios o con la participación directa del Estado en las actividades productivas".[139]

La Ley Federal de Competencia Económica viene a ser una nueva ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia.

---

[139]Ibidem, pág. VII.

El objeto de la Ley Federal de Competencia Económica, en los términos de su artículo 2°, es el de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

En congruencia con lo anterior, el artículo 8° de la Ley en comento, prohibe los monopolios y estancos, así como las prácticas que disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Cabe hacer notar que la Ley Federal de Competencia Económica clasifica las prácticas monopólicas en absolutas y relativas. Así, el artículo 9° de la citada Ley considera como prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto sea:

"I.- Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;

II.- Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar, sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;

III.- Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables;

IV.- Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas".

Por lo que respecta a las prácticas monopólicas relativas, el artículo 10 de la Ley en cita, las define como "los actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas".

Por otra parte, la Ley en comento, establece en su artículo 23, la existencia de la Comisión Federal de Competencia, misma que es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. La Comisión cuenta con autonomía técnica y operativa y tiene amplias facultades para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica. Además, dicha Comisión goza de autonomía para dictar sus resoluciones, por lo que ni el Presidente de la República, ni la SECOFI tienen facultades jurídicas para revocar las decisiones de la Comisión Federal de Competencia. Las resoluciones de la Comisión sólo pueden ser revisadas y/o revocadas por los Tribunales Federales.

Como se advierte con claridad, los monopolios, ya sean públicos o privados, constituyen un estorbo para la libre competencia. Por ello, se insiste, la privatización de las empresas paraestatales se basa en este argumento. Más aún, que "una política de competencia efectiva aumenta la viabilidad de una desregulación debido a que, en un ambiente de ausencia de prácticas monopólicas, el Estado puede confiar más en el mercado y menos en los controles...".[140]

---

[140]Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo. Opus. cit., pág. 308.

Ahora bien, las circunstancias económicas y sociales antes expuestas, obligan a concluir que:

A.- México se ha transformado en un país de economía abierta donde la intervención del Estado se rige por un marco jurídico distinto al que se expidió en décadas pasadas.

B.- De acuerdo con este nuevo modelo, "la tendencia es que el libre mercado reemplace a la regulación, que la propiedad privada sustituya a la propiedad pública, y que la competencia reemplace al proteccionismo".[141]

C.- Como consecuencia de lo anterior, la desregulación se presenta como la renuncia del Estado a reglamentar las actividades económicas a fin de incrementar la productividad y competir libremente en el mercado.

Luego entonces, la desregulación ha implicado una reforma sustancial a la legislación mexicana con el objeto de que las relaciones económicas sean liberalizadas y sean colocadas en el mercado bajo criterios de competencia. Así, durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y en forma paralela a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, se llevó a cabo un proceso muy importante de desregulación con el fin de eliminar el excesivo número de artículos o normas jurídicas y administrativas que facultaban al Estado para intervenir ampliamente en la economía nacional; se logró en consecuencia, una menor intervención directa del Estado en la economía. Un ejemplo de la magnitud de este proceso se observa en el cuadro siguiente, donde se enuncian las principales reformas que experimentó la legislación mexicana durante los primeros años de

---

[141]Lustig, Nora. México. Hacia la reconstrucción de una economía. Primera Edición. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. México, 1994, pág. 11.

gobierno del Presidente Salinas.

Desregulación

Cambios en la legislación y reglamentaciones

(1989-1991)

Sector	Legislación o reglamentación que se reforma	Publicación en el Diario Oficial de l Federación
Comunicaciones y transportes	Autotransporte Federal de Carga	
	Transporte Multimodal Internacional	7-06-89
	Autotransporte Federal de Turismo	9-03-90
	Autotransporte Federal de Pasajeros	30-05-90
	Sistema Ferroviario Mexicano	10-05-91
	Transporte Aéreo Nacional	11-07-91
	Carga en zonas federales terrestres	24-01-90
	Carga en zonas federales de puertos	1-04-91
	Operación del puerto de Veracruz	1-04-91
	Navegación y comercio marítimo	
	Operación de terminales de telecomunicaciones	21-12-89
	Telecomunicaciones en general	29-10-90
	Teléfonos de México -concesión	12-12-90
Industria	Petroquímica básica y secundaria	15-08-89

petroquímica		
	Aceites y lubricantes	22-10-90
	Petroquímica	8-01-90
Envases y empaques	Productos envasados	1-06-89
Agentes aduanales	Ley Aduanera	
Derechos de autor	Ley Federal del Derecho de Autor	20-03-97
Patentes y marcas	Transferencia de tecnología	27-07-90
Población	Ley General de Población	15-07-90
Sector agropecuario	Producción, certificación y comercio de semillas	15-07-91
	Industria del maíz	
	Adquisición de azúcar, cacao y otros bienes	15-09-89
	Caña de azúcar (decreto de interés público)	31-03-91
	Importación de azúcar	2-08-90
	Liquidación de Azúcar, S. A.	
	Explotación del henequén	31-03-90
	Industria textil del henequén	9-07-90
	Extinción de la Comisión Nacional del Café	10-01-90
	Comercio exterior del café, reestructuración de	

	Inmecafé	
	Exportación de hortalizas y frutas	28-07-90
Regulaciones industriales y comerciales	Industria de la seda y artisela y sus derivados	
	Promociones y ofertas	26-09-90
	Salineras	
	Cerillos y fósforos	9-07-90
Uso de la zona federal marino - terrestre	Uso del mar territorial, vías navegables, playas y zonas federales marino-terrestre y terrenos ganados al mar	21-08-91
Agrario	Ley Agraria y Ley de Tribunales Agrarios	6-01-92
Pesca	Ley Federal de Pesca	31-12-89 y 7-02-91
Energía eléctrica	Autoabastecimiento	31-05-91
Salud	Ley General de Salud	14-06-91
Banca y crédito	Ley de Instituciones de Crédito	julio 90

Fuente: Banamex, "Examen de la situación económica de México", núm. 789, diciembre 1991, México, pp.582-597

2.9 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y SU IMPACTO EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.

La apertura y liberalización económicas de México han tenido repercusiones económicas y sociales que van más allá de una disminución de aranceles, toda vez que han impactado al esquema tradicional de las relaciones obrero-patronales, y mismo que fue acorde con el proteccionismo industrial y económico que funcionó durante los años 1940-1982. Pero hoy en día, es indudable que ese esquema ya no responde a los requerimientos de la globalización económica, por lo que se ha procedido a sustituir de facto, los esquemas proteccionistas de los derechos de los trabajadores establecidos en la Ley Federal del Trabajo, en los contratos colectivos y contratos-ley, por otros modelos de relaciones laborales que tienen por fines primordiales los de aumentar la productividad y competitividad de la empresa. En este sentido, y desde hace ya varios años, se ha venido implantando, vía contratos colectivos, una "desregulación" del Derecho Mexicano del Trabajo bajo el argumento de que las rigideces previstas en la Ley Laboral -derecho a la adscripción, estabilidad en el empleo y otras- constituyen verdaderos candados que frenan la productividad y competitividad. Binomio éste característico de una economía de libre mercado.

En ese contexto económico, desregular el Derecho Laboral implica flexibilizar los puestos de trabajo, las jornadas de trabajo y descansos, de acuerdo con las necesidades del servicio y de producción de la empresa; basar la permanencia en el trabajo y la promoción escalafonaria en la capacitación y adiestramiento; fomentar la contratación por tiempo determinado; flexibilizar las causales de rescisión del contrato individual de trabajo; disminuir los pagos por retiro voluntario e indemnizaciones por despidos injustificados; disminuir el número de días festivos y de descanso; introducir el pago de "remuneración" -desaparece el vocablo salario- por concepto de la productividad lograda; eliminar las cláusulas de exclusión y en

consecuencia, la sindicalización obligatoria; cancelar las huelgas de solidaridad, y en fin, cimentar las relaciones laborales en "el diálogo y la cooperación". Todo esto en aras de incrementar la productividad y competitividad que exige el libre mercado, por ello, se ha implantado la flexibilidad laboral que en términos generales consiste en adaptar la fuerza de trabajo a las necesidades de la producción y para lo cual, se requiere de una amplia movilidad de esa fuerza de trabajo.

Además, la apertura de la economía mexicana a los mercados internacionales, conlleva una serie de modificaciones a los sistemas de organización de las empresas nacionales, ya que como afirma Francisco Zapata, "la adaptación de la economía mexicana a la apertura no es una cuestión que se pueda resolver por decreto. Implica que los empresarios establezcan programas de modernización tecnológica, formas de control de calidad compatibles con las vigentes en los otros países y sobre todo, que puedan transformar el marco en el que se desenvuelven sus relaciones con los trabajadores y con los sindicatos".[142] En efecto, la apertura de la economía mexicana al comercio exterior ha originado cambios en los procesos de producción de varias empresas nacionales. Modificaciones que se reflejan en "la organización de las empresas, en la introducción de la flexibilidad en los métodos de trabajo, el alineamiento de los costos. ...la restricción de las prácticas corporativas tanto por parte de los empresarios como por el liderazgo sindical, y también la reestructuración de la política social".[143]

Es indudable que la transformación de las relaciones laborales tiene grandes repercusiones no solo en el Derecho del Trabajo, sino también en el sistema político mexicano, toda vez que dichos cambios vienen a romper el andamiaje del

---

[142]Zapata, Francisco. El sindicalismo mexicano frente a la reestructuración. Primera Edición. El Colegio de México. México, 1995, pág. 17.

[143]Ibidem, pág. 17.

corporativismo en el que descansa el partido oficial -el PRI- y el Estado mismo. Corporativismo que encuentra sus raíces en el Pacto de 1915, que Alvaro Obregón logró concretar entre el ejército constitucionalista y La Casa del Obrero Mundial, y que significó la creación de los batallones rojos con el fin de combatir a las tropas de Villa y Zapata. Corporativismo que se fortalece con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929; se consolida política y jurídicamente en la Ley Federal del Trabajo de 1931 con las cláusulas de exclusión por admisión y por separación; y se conserva en la Ley Federal del Trabajo de 1970. Pero hoy en día, ese corporativismo no sólo es un obstáculo para una economía de libre mercado que exige altos niveles de productividad y competitividad, sino que es incompatible con ésta. "Tal incompatibilidad -ha dicho Bizberg- está definida por la poca flexibilidad de un modelo centralizado y basado en una relación clientelista entre Estado y sindicatos".[144]

En efecto, las cláusulas de exclusión por admisión y por separación, en las que se cimentó el control autoritario de las cúpulas sindicales sobre los trabajadores, constituyen un severo obstáculo a la libertad de contratación y a la productividad de la empresa. En primer lugar, porque de acuerdo con la cláusula de admisión corresponde al sindicato proponer a los candidatos para ocupar las plazas vacantes que se generen en la empresa. Pero conforme a lo dispuesto en los contratos colectivos, el sindicato goza de un término considerable para proponer candidatos. Así, por ejemplo en la cláusula 13, numeral 8 del Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo al servicio de la UNAM, vigente para el periodo 1992-1994 se estipuló que:

"Para cubrir las plazas definitivas, la UNAM solicitará por escrito

---

[144]Bizberg, Ilán. Los efectos de la apertura comercial sobre el mercado laboral y las relaciones industriales en México, en liberación económica y libre comercio en América del Norte. El Colegio de México. México, 1993, pág. 176.

> al STUNAM los candidatos respectivos, entregando simultáneamente, copia de la solicitud a la delegación sindical correspondiente y el sindicato los presentará dentro de un plazo que no exceda de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que se reciba la solicitud; tratándose de personal especializado o profesional, el plazo indicado será de 15 días hábiles".

Además, en el citado contrato colectivo se establece la Comisión Mixta de Admisión que "vigilará que en los exámenes se observen criterios objetivos, siendo siempre adecuados al puesto respectivo". Los exámenes serán aplicados por la UNAM y los resultados serán proporcionados al STUNAM en un plazo de 8 días hábiles (cláusula 13, numerales 4 y 11).

Como se observa, la simple aplicación de la cláusula de exclusión por admisión lleva un tiempo considerable y una serie de trámites que complican y dilatan la contratación de los trabajadores, lo que representa además, una rigidez o traba a la libertad de contratación que exige una economía de libre mercado, así como también dificulta el oportuno uso de la fuerza de trabajo, lo que redunda en perjuicio de la productividad. Por ello, el nuevo modelo económico plantea la flexibilidad en la contratación de los trabajadores, lo que significa la cancelación de la cláusula de admisión, toda vez que ésta, se insiste, constituye un obstáculo a la libre competencia.

Es importante señalar que actualmente, buena parte de las empresas maquiladoras que operan en el Estado de Tamaulipas, han firmado contratos colectivos con sindicatos pertenecientes a la CTM, y en los cuales, la aplicación de la cláusula de admisión solo existe en el papel y no en los hechos, es decir, es letra muerta. En efecto, Ilán Bizberg al estudiar los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en México, ha sostenido:

> "Las empresas maquiladoras han celebrado contratos con sindicatos afiliados a la CTM, los cuales son extremadamente flexibles. El sindicato no interviene prácticamente en ninguno de los rubros tradicionales del sindicalismo mexicano, y en ello destaca, en especial, el que no medie en el ingreso del personal, atribución fundamental del sindicalismo corporativo mexicano".[145]

Así las cosas, no sería nada raro que la cláusula de exclusión por admisión fuese suprimida de los textos de los contratos colectivos de trabajo, sobre todo en aquellos que sean flexibilizados, toda vez que dicha cláusula obstaculiza la competencia económica. Todavía más, la propia dinámica de la liberalización y competencia económicas ha cuestionado la rigidez de la multicitada cláusula y sobre todo, su inconstitucionalidad, ya que impone a los trabajadores la obligación de afiliarse al sindicato titular del contrato colectivo, bajo la amenaza de que en caso de desobediencia o indisciplina se les expulsa del sindicato y por ende, de la empresa.

Hoy, los ideólogos del libre mercado proclaman una libertad absoluta de contratación, sin ataduras de ninguna especie y sin monopolios, por lo que demandan la supresión de la cláusula de exclusión, argumentando que ello "devolvería a los trabajadores la libertad individual no mediatizada para tratar directamente con los patrones y con los demás trabajadores".[146] Así, el individualismo viene a fracturar el esquema de las organizaciones sindicales.

Pero han sido razones económicas basadas en el libre mercado las que han

---

[145]Bizberg, Ilán. Opus. cit., pág. 178.

[146]Ramírez F. Eduardo. Relaciones trabajo-capital y el Derecho Laboral, en el Tratado de Libre Comercio. Entre el viejo y el nuevo orden. UNAM. México, 1992, pág. 126.

motivado los grandes cambios en el Derecho Mexicano del Trabajo y entre éstos se encuentra la muy cuestionada obligación de afiliarse a determinado sindicato, central obrera y partido político. Pero estas transformaciones se han instrumentado a través de los contratos colectivos y la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito. Estos cambios han alcanzado también a las cámaras empresariales, cuyo modelo corporativo no es muy ajeno a los sindicatos obreros. En efecto, en años recientes, el Pleno del más alto Tribunal de la República dictó la tesis cuyo rubro es el siguiente:

> "CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL.- La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que

se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. Derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. Derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. Derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5o. De la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales de afiliarse a la cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional".

Fuente: Gaceta del Seminario Judicial de la Federación
Epoca: 8A
Número: 60, Diciembre de 1992
Tesis: P. CII/92
Página: 29

Cabe agregar aquí, que este criterio ya se recoge en la nueva Ley de Cámaras.

Por otra parte, se debe mencionar que las cláusulas relativas a la titularidad y exclusividad de la contratación colectiva, constituyen también un serio obstáculo a la economía de libre mercado. Lo anterior es así por lo siguiente:

En primer término, el proceso de liberalización comercial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los tratados de libre comercio firmados con otros países, conllevan una competencia económica en la disputa por los mercados.

Bajo ese contexto y en cumplimiento a lo acordado en el artículo 1501 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte,[147] el gobierno mexicano por conducto del Congreso de la Unión, expidió la Ley Federal de Competencia Económica. Esta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y entró en vigor el día 24 de junio de 1993, y representa un paso fundamental en el proceso continuo de la apertura de la economía mexicana a la competencia económica interna e internacional.

El objeto de la Ley Federal de Competencia Económica consiste en proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

La citada ley prohibe expresamente las prácticas monopólicas, y para su sanción y efectos jurídicos, las clasifica en absolutas y relativas. Entre las prácticas monopólicas absolutas se encuentran los contratos, convenios o arreglos en los que se pacte la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes y servicios.

Bajo ese contexto, se ha venido gestando lo que Pereznieto Castro ha denominado "derecho de la competencia" y que ha sido conocido en México como "derecho antimonopolio". Dicho autor asevera además, que si bien es cierto que "el término monopolio se refiere al aprovechamiento exclusivo de una industria o de un comercio",[148] también es verdad que en "la actualidad existen muchas otras

---

[147]El artículo 1501 del TLC establece que "cada parte deberá adoptar o mantener medidas que prohiban la conducta comercial anticompetitiva" y "deberán cooperar en aspectos relacionados con la política de ejecución de la Ley de Competencia". De esta manera, el TLC intenta coordinar los regímenes económicos de los tres países exigiendo que cada uno de ellos expida una Ley de Competencia Económica.

[148]Pereznieto Castro, Leonel. La Ley Federal de Competencia Económica. Un nuevo instrumento para una nueva economía, en Estudios en turno a la Ley Federal de

actividades a regular como son: las prácticas colusorias (Fijación de precios o condiciones de venta) acuerdos de distribución o compra-venta exclusivos, abusos de posición de dominio, autorizaciones y exenciones, entre otros, que configuran en general prácticas desleales al comercio, a la industria y a los servicios y que afectan a la competencia y a la libre concurrencia en una economía de mercado".[149]

Ahora bien, las circunstancias antes expuestas, permiten sostener que las cláusulas de los contratos colectivos relativas a estipular que "el sindicato tiene la titularidad de este contrato y como consecuencia la exclusividad en la contratación de los puestos", representan un serio obstáculo que afecta a la competencia y a la libre concurrencia. Sí, porque hoy en día, "el derecho de la competencia" prohibe los acuerdos exclusivos, toda vez que impiden el funcionamiento de ésta.

Luego entonces, un sindicato no debe tener la exclusividad en la contratación colectiva, ya que ello implica un monopolio de contratación. Es importante precisar que el monopolio de contratación consiste en que:

> "Un solo sindicato tiene derecho a negociar y pactar contratos colectivos. No existe libertad sindical para que más de un sindicato pueda negociar y pactar".[150]

Bajo la perspectiva de la competencia económica, los monopolios, ya sean públicos o privados, están prohibidos e incluso son combatidos. En este sentido, un sindicato no debe tener la exclusividad del contrato colectivo de trabajo, sino que a la negociación de éste deben concurrir varios sindicatos.

Competencia Económica. UNAM. México, 1994, pág. 128.

[149]Ibidem, págs. 128 y 129.

[150]Zapata, Francisco. Opus. cit., pág. 112.

Todavía más, esa exclusividad en la contratación colectiva limita la facultad de la empresa para contratar libremente y sin las rigideces que impone la cobertura de las plazas vacantes o de nueva creación por parte del sindicato.

Como resultado de lo anterior, se tiene un esquema corporativo en decadencia, ya que actualmente "es más un lastre que una ayuda en el difícil tránsito de la economía cerrada a la economía abierta. Con el modelo económico neoliberal, el sistema político mexicano ya no tiene perspectivas, ya no tiene futuro, no al menos en su parte corporativa".[151]

En efecto, la liberalización de la economía y el derrumbe de las barreras arancelarias para dar paso a la apertura comercial, han originado que la cláusula de exclusión sea considerada como un obstáculo a la competitividad. Así, la cláusula de exclusión que es el eje principal en el que todavía gira el sindicalismo mexicano empieza a resquebrajarse y con ello, el corporativismo. La razón es clara: son esquemas que corresponden a una economía cerrada. Hoy son otros tiempos.

Además, el libre mercado y la competencia económica han reducido al mínimo la intervención del Estado en la economía. Lo anterior se refleja en la eliminación de subsidios y en la creciente privatización de empresas públicas. Se trata, se ha dicho, de vender el mayor número de empresas paraestatales, ya que son monopolios públicos de bienes y servicios que atentan contra la libre competencia. Pero la privatización es un proceso que no se agota únicamente en el cumplimiento de metas económicas, sino que también ha fracturado el poder del sindicalismo que se gestó en dichas empresas. En efecto, en la mayoría de las empresas paraestatales se crearon y consolidaron sindicatos fuertes. Sindicatos que siempre mantuvieron una "alianza histórica" con el Estado y con el Partido

[151]Meyer, Lorenzo. Opus. cit., pág. 160.

Revolucionario Institucional. A cambio de los votos a favor del PRI y de la sumisión con el Estado, se otorgaron excelentes prestaciones económicas y sociales en los contratos colectivos de trabajo, dando lugar al "modelo contractual de la revolución mexicana".

Pero la subordinación de esos sindicatos con el Estado se rompe con la privatización de las empresas públicas, toda vez que el Estado al dejar de ser el propietario, ya no le interesa su relación con el sindicato o sindicatos, salvo únicamente para obtener votos a favor de los candidatos a presidentes municipales, diputados, senadores, gobernadores y Presidente de la República. Y esto todavía es cuestionable a la luz de los resultados electorales obtenidos en 1988 y 1997, en los que la oposición triunfó y el partido "tricolor" fue aplastado.

Con la privatización de las empresas paraestatales, el binomio corporativo Estado-sindicatos es aniquilado en el momento mismo en que dicha empresa se desincorpora del Estado y es colocada en el mercado de la libre competencia. El sindicalismo a su vez, pierde poder, toda vez que fue en las empresas paraestatales en donde se desarrolló con mayor fuerza y logró obtener los mejores beneficios como consecuencia del carácter clientelar que tuvo con el Estado.

Paralelamente a la privatización de las empresas paraestatales, se han instrumentado campañas de retiro voluntario que han originado que el número de afiliados a los sindicatos se reduzca y esto obviamente los debilita porque dejan de percibir ingresos por cuotas sindicales y sobre todo, porque disminuye su presencia numérica.

Además, los sindicatos se enfrentan a los problemas para conservar o aumentar sus niveles de afiliación, toda vez que el alarmante crecimiento del comercio informal, la cancelación de plazas vacantes en el sector público y los

reajustes de personal han provocado que los sindicatos pierdan afiliados.

Independientemente de lo anterior, cabe señalar que el voto corporativo que otorgaban los sindicatos y las centrales obreras al partido oficial, el PRI, también se encuentra deteriorado. Hoy en día, e incluso desde 1988, la Confederación de Trabajadores de México -la CTM- se debilita como órgano de representación de los trabajadores dentro del PRI. El peso político del liderazgo sindical se derrumbó en el mes de julio de 1997 como resultado del fracaso en las elecciones para diputados locales, diputados federales y senadores. Lo mismo ocurre con el peso político que tenía en las gubernaturas estatales.

Por otro lado, en México se ha presentado una recomposición de las fuerzas políticas en el movimiento sindical, y como consecuencia de ello, se han fortalecido organizaciones como la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) y la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), mismas que pretenden ser una alternativa al poder de la CTM a fin de contrarestar la influencia que dicha central tiene por razones históricas.

Además, se constituyeron sindicatos en las maquiladoras de la frontera norte de México, que son controlados por la Confederación Regional Obrera Mexicana. Sindicatos de dudosa representatividad y donde los trabajadores no tienen conocimiento de que existe un sindicato y que además, se cuenta con un contrato colectivo de protección firmado con la empresa. Francisco Zapata puntualiza que la CROM controla los sindicatos ubicados en Tijuana, y la CTM hace lo propio con los sindicatos de Matamoros, "aunque aquí la representación sindical es mucho más auténtica".[152]

Y como si todo lo anterior fuera poco, el Estado apoyó la creación de la

[152]Ibidem, pág. 82.

Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBES), articulada alrededor de Francisco Hernández Juárez, Secretario General del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, quien ha desempeñado un papel fundamental en la recomposición del sindicalismo mexicano y en la aplicación de la flexibilidad en los contratos colectivos de trabajo.[153]

Hoy en día, el sindicalismo tradicional mexicano encabezado por la CTM ya no garantiza los votos a favor del Partido Revolucionario Institucional, y las elecciones de 1988 y 1997 así lo demuestran. Ese sindicalismo se ve enfrentado a "cuestionamientos políticos que ponen en entredicho esa gran capacidad de representación cupular que había tenido históricamente y que había, de cierta manera, compensado su debilidad orgánica".[154] Sin embargo, ese sindicalismo todavía es útil para el Estado en razón de que le sirve para "legitimar" los pactos económicos.

Independientemente de lo anterior, cabe señalar que los sindicatos, ya sean oficiales o independientes, experimentan un proceso de deterioro. Deterioro que se deriva de la pérdida del poder adquisitivo del salario.

Además, la debilidad sindical se manifiesta en la pérdida de la bilateralidad para regular los cambios de adscripción, permutas y promociones escalafonarias de los trabajadores, así como en la incapacidad para enfrentar los despidos que se han efectuado en las empresas paraestatales sujetas a un procedimiento de privatización.

---

[153]Un claro ejemplo de flexibilidad se contiene en la cláusula 8a. del convenio suscrito entre Teléfonos de México, S. A. de C. V. y el Sindicato a Telefonistas de la República Mexicana del 14 de abril de 1989, que permite "el traslado de empleados de un centro de trabajo a otro, en la misma o en distinta población en caso de disminución o desaparición de la materia de trabajo".

[154]Ibidem, pág. 83.

Por otra parte, resulta claro que la apertura y liberalización económicas de México conllevan la aplicación de la flexibilidad laboral. Se debe reiterar aquí, que dicha flexibilidad se instrumentó en forma paralela a la liberalización económica y a la desregulación, y se ha venido implantando además, a través de los contratos colectivos de trabajo.

La flexibilidad laboral puede comprender varias dimensiones:

A.- La flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo.

B.- La flexibilidad salarial.

C.- La flexibilidad numérica.

La flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo se manifiesta en la polivalencia de puestos y en la movilidad funcional. También se incluyen en esta modalidad la eliminación del escalafón por simple antigüedad y la flexibilidad en la aplicación de sanciones.

La flexibilidad salarial implica el pago por hora trabajada y fundamentalmente, el pago de salario de acuerdo a la productividad alcanzada.

La flexibilidad numérica comprende el ajuste de la fuerza de trabajo según las necesidades de la producción y del mercado. Esta flexibilidad se puede reflejar en el reajuste de personal, empleo de eventuales y de subcontratistas.

Este tema se aborda con mayor profundidad en el capítulo denominado "La flexibilidad laboral" y tiene por objeto demostrar el desmantelamiento de los

principios y normas que regulan el Derecho Mexicano del Trabajo.

CAPITULO 3

LA FLEXIBILIDAD LABORAL

3.1 EL FORDISMO Y EL TAYLORISMO

En los años cincuentas, sesentas, setentas y parte de los ochentas, el esquema del fordismo reguló los procesos de producción capitalista. El fordismo ha sido definido por Michael Storper y Allen J. Scott, como "el modelo tecnológico e institucional que ha caracterizado a las principales economías capitalistas durante gran parte de este siglo, a raíz de la implantación de los métodos de producción en serie en las industrias de montaje en rápida expansión, como las del automóvil, las de bienes de consumo duraderos y las de construcción de maquinaria eléctrica. El elemento nucleico del sistema fordista de producción en serie era la cadena de montaje móvil, que constituyó la base de una división técnica avanzada del trabajo".[155] Sobre el modelo fordista se fincaron las relaciones laborales.

En el ámbito macroeconómico, la estructura de la producción en serie fue acompañada por la expedición de una legislación de corte keynesiano que vino a justificar el papel del Estado benefactor. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, esa legislación contribuyó considerablemente a garantizar una estabilidad social y un constante crecimiento económico en América del Norte y en Europa Occidental, con lo que se demostraba en ese momento, la eficacia del sistema de producción en serie.

La aplicación generalizada de los métodos de producción fordistas y la

---

[155]Storper, Michael y Scott J. Allen. La organización y los mercados locales del trabajo en la era de la producción flexible. Revista Internacional del Trabajo. Volumen 109, número 3. Organización Internacional del Trabajo. 1990. pág. 440.

oligopolización de los mercados originaron una baja en los costos de producción y un incremento de los salarios reales.

Otro método para organizar el trabajo fue el taylorismo. Para Taylor el trabajo se convirtió en un factor productivo medible, plasmado en una marcada división del trabajo, de puestos individuales, fijos e inamovibles, y con actividades y tareas determinadas, parciales y repetitivas. A este respecto, cabe agregar que el modelo de la descripción de funciones, actividades y responsabilidades que constituyen una unidad de trabajo impersonal denominada puesto, fue recogido en el artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo mexicana de 1970, mismo que ordena que "el escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener el servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible". Con base en el modelo taylorista se celebraron contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo con el objeto de regular la admisión, contratación, rescisión, suspensión y terminación de las relaciones de trabajo, así como de fijar las jornadas de trabajo y el pago de salarios. Esas disposiciones, se reitera, se reflejaron aún más, en los contratos individuales de trabajo, que por lo general contenían descripciones detalladas de los puestos a través de funciones, actividades, responsabilidades y requisitos, lo que originaba que las tareas que un trabajador debía desempeñar se delimitaran estrictamente. Con ello, el proceso de producción descansaba en una rigidez institucionalizada de las relaciones laborales.

"El fordismo-taylorismo -ha dicho Dhose- adoptó la tesis de que la eficiencia y el dominio se condicionan mutuamente, de donde se trataba de incrementar el control y la división del trabajo en la búsqueda de la productividad".[156] Sin embargo, la industria basada en el modelo fordista-taylorista se enfrentó a la dificultad cada

[156]Dhose, V.L., U. Jürgens y T. Malsh, Autorregulación cercana a la producción o control central: estrategias de consorcios en el proceso de reestructuración de la industria automotriz en Carrillo, Jorge (coord.), La Nueva Era de la Industria Automotriz en México, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California Norte, 1990, pág. 25.

vez mayor de lograr aumentos sustanciales a la productividad. "Dificultades, aclaran Storper y Scott, que se hicieron notar todavía más a consecuencia del auge del Japón y de la entrada en liza de los países recientemente industrializados, lo que generó una competencia cada vez más enconada, durante los años setentas y ochentas, en muchos mercados oligopolistas de América del Norte y Europa Occidental que hasta entonces disfrutaban de gran estabilidad".[157]

En ese contexto, resultaba claro que el modelo de producción fordista-taylorista no tenía más alternativa que el estancamiento o un severo reajuste. Varias regiones geográficas y muchos sectores industriales se estancaron. Otros en cambio, abrieron nuevos caminos hacia la industrialización frente a una creciente fragmentación y vulnerabilidad de los mercados. Dos de estas sendas han sido exploradas por las grandes empresas de bienes y servicios con el objeto de lograr una mayor productividad. La primera vía consiste en "reestructurar la producción en serie fordista (que era el método aplicado en las principales industrias productoras de bienes de consumo duraderos) mediante combinaciones diversas de automatización, de subcontratación y de nuevos tipos de relaciones de trabajo que posibiliten una mayor flexibilidad de los reglamentos de empresa y de las prácticas en el mercado del trabajo".[158]

La segunda vía se basa en industrias flexibles que se caracterizan por su alto poder competitivo y de adaptabilidad, así como por imprimir a los mercados locales de trabajo mayores cotas de apertura. El efecto conjunto de estos dos senderos ha originado en buena parte, los grandes cambios económicos que actualmente vive el mundo.

---

[157]Ibidem, pág. 441.

[158]Ibidem, pág. 441

Hoy, los tiempos modernos que vive el mundo se caracterizan por la existencia de nuevos y vertiginosos avances tecnológicos, principalmente en la informática, microelectrónica y telecomunicaciones; de intensos procesos de reestructuración de la producción; de nuevas formas en la organización del trabajo y en consecuencia, de cambios en la regulación contractual de las relaciones laborales. Todo ello con el fin de alcanzar los elevados niveles de productividad que exige una economía globalizada y en constante competencia por conquistar mercados.

Actualmente en el escenario internacional se habla de una tercera e inclusive, cuarta revolución industrial; de reconversión industrial, de hiperindustrialización; de terciarización económica; flexibilidad laboral; de fracturas en las formas tayloristas-fordistas; de la conclusión del desarrollo "tecnocéntrico" y su sustitución por otro denominado "antropocéntrico" y en fin, de un impulso global hacia nuevos tiempos de modernidad caracterizados por la flexibilidad en los sistemas productivos.

En México, la modernidad como política de Estado se presentó como la opción nacional para enfrentar la crisis económica que agobia a México y desafiar la competencia internacional. En efecto, de "inevitable" calificó Salinas de Gortari a la modernización del país, al asumir la Presidencia de la República. "Es fórmula, afirmó, no moda o imitación para actuar ante la competencia internacional".[159]

Como "salida capitalista a la crisis" la calificaron varios estudiosos de la economía. La modernización se planteaba además, como un mecanismo para superar los graves desequilibrios y rezagos que padece la planta productiva

---

[159]Salinas de Gortari, Carlos. Discurso de Toma de Posesión como Presidente de México. Primero de diciembre de 1988. Dirección General de Comunicación Social. Presidencia de la República. México, Distrito Federal. 1988, pág. 12

mexicana, así como una condición para enfrentar los retos de un entorno internacional caracterizado por su rápida evolución, por una intensa competencia y por la globalización económica.

En México, la modernización tuvo por objetivo impulsar la competitividad de la producción manufacturera mexicana en los mercados internacionales. En este sentido, la modernización se planteó con base en dos elementos:

A).- Considerándola como una estrategia para enfrentar los desafíos de la globalización de la economía mundial y en consecuencia, para no rezagar a México de los profundos cambios internacionales que se han suscitado, y

B).- Asumiéndola como un proceso de reestructuración de la relación capital-trabajo.

En efecto, la modernidad como política de Estado se presentaba como una alternativa para superar la crisis y para enfrentar los desafíos de la globalización económica, pero en cambio, como opción mundial, es una búsqueda de nuevas relaciones capital-trabajo, toda vez que en el ámbito internacional se observa un proceso de transformación que se caracteriza, según Dombois y Pries, "por una tendencia hacia la producción integrada (en cadena), automatizada y flexible; una reestructuración de la organización del trabajo, horizontal y vertical (reducción de la división del trabajo, disolución de categorías, integración de funciones de control de calidad y de mantenimiento) y la sustitución del principio de trabajo individual por el principio de trabajo de grupo; cambios en el control del trabajo y la productividad, con una creciente introducción de estrategias japonesas de modernización "blandas" que buscan la "integración y motivación intensiva de los empleados"; la imposición del "imperativo de flexibilidad" que supone una variedad de productos y variantes, y entraña tecnología y organización flexibles, y una calificación más

amplia de los empleados; y una modificación del proceso laboral empresarial".[160]

En el ámbito laboral se aplicó la tesis de la modernidad con el objeto de aumentar la productividad, estimular la calidad, fomentar la competitividad, elevar las exportaciones y buscar un equilibrio en la balanza de pagos; sin embargo, esto ha provocado drásticos cambios en las tradicionales relaciones laborales, concretamente en la contratación colectiva, en la que se ha venido incorporando una figura novedosa: la flexibilidad.

Porque además, hoy en día, la economía de libre mercado basada en la competitividad y la productividad, ha originado profundos cambios en el Derecho Mexicano del Trabajo, que inducen simplemente a formalizar su incorporación en los contratos colectivos de trabajo y en una última instancia, en el texto legal. En particular, se advierten notables transformaciones en los esquemas tradicionales de las relaciones de trabajo: se trata de imponer el pago del salario sujeto al trabajo efectivamente realizado y no por jornada, de establecer la movilidad de puestos y funciones desempeñadas por el trabajador, y de romper con el principio de la estabilidad en el empleo a través de la contratación temporal. Se pretende tener la mayor movilidad posible y la plena libertad para usar la fuerza de trabajo de acuerdo a los requerimientos de la productividad y competencia económica.

Actualmente, la flexibilidad de las relaciones de trabajo es una figura que viene derrumbando las fronteras de diversos países para extenderse en la mayor parte del mundo. Alemania Federal, Argentina, España, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Panamá y Túnez, son algunos de los países en que se ha llevado a cabo la flexibilidad de las relaciones laborales. Lo grave de ello, es que en aras de incrementar la productividad y fortalecer el nivel competitivo de la industria de un

---

[160]Dombois, Rainer y Pries, Ludger. La modernización empresarial y cambios en las relaciones industriales. Edición mimeográfica. México, 1991, pág. 50.

país, la flexibilidad ha implicado en algunos casos, el desmantelamiento de los derechos de los trabajadores, como sucedió en Argentina y en la Gran Bretaña.

El debate internacional sobre la flexibilidad se inició en el año de 1980, y se planteó como una alternativa de solución a la crisis capitalista que sacudió al mundo desde el conflicto petrolero de 1973. Además, la flexibilidad se presentó como una fórmula para romper las rigideces del modelo del proceso productivo denominado fordismo y posteriormente, como un instrumento para aumentar la productividad y alcanzar altos niveles de competitividad en un mercado globalizado.

En efecto, con la crisis del fordismo, ha sostenido Robert Boyer, "adviene la crisis de la relación salarial monopolista y se opera el tránsito hacia un nuevo modelo de relación salarial: la flexibilización del trabajo, que avanza en cuatro direcciones: en la organización del trabajo para hacer frente a los cambios en la demanda; en las calificaciones del trabajo y las garantías laborales (al empleo); en la formación de salarios, relegándose ante la prioridad de la inversión; y en la cobertura social, achicándose las transferencias sociales de los gobiernos".[161]

---

[161]Boyer, Robert, La flexibilidad del trabajo en Europa, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986, transcrito por Hualde, Alfredo y Micheli Jordy, "Un overol téorico para la reconversión", Revista El Cotidiano, No. 21, México, enero-febrero de 1988.

3.2 LA FLEXIBILIDAD LABORAL: UN CONCEPTO A DISCUTIR

Hoy en día, los métodos de producción flexible representan el objetivo fundamental para toda industria que busca incrementar sus índices de productividad. Cabe precisar aquí, que los métodos de producción flexible han sido definidos como:

> "... las diversas fórmulas que permiten a los productores pasar rápidamente de un método de fabricación a otro, o de una producción a otra, cuando no a ambas cosas a un tiempo, o ajustar el volumen de su producción al alza o a la baja en un corto plazo, sin que la productividad se resienta en extremo".[162]

En efecto, y como sostiene John Humphrey, la flexibilidad en el ámbito empresarial se refiere al proceso de producción, es decir a "la capacidad para variar los niveles de producción, a la proporción en que se combinan los diferentes productos o la programación de productos, a la capacidad para responder con celeridad a los pedidos o a la habilidad para introducir nuevos productos o nuevos procesos con eficacia y celeridad".[163]

Por su parte, Arturo Hoyos al estudiar la flexibilidad en la empresa, afirma que es "la posibilidad de la empresa de contar con mecanismos jurídicos que le permitan ajustar su producción, empleo y condiciones de trabajo, ante las fluctuaciones rápidas y continuas del sistema económico, las innovaciones tecnológicas y otros factores que demanden ajustes con celeridad".[164]

---

[162]Ibidem. pág. 439

[163]Humphrey, John. Los nuevos métodos de producción y la flexibilidad laboral. Revista de Sociología del trabajo. Nueva Epoca. Número 18. 1993, pág. 23

[164]Hoyos, Arturo. La flexibilización del Derecho Laboral tradicional. La experiencia de

Es importante destacar que este tipo de flexibilidad se encuentra estrechamente relacionado con la flexibilidad que se aplica tanto a la utilización de la mano de obra, como a las relaciones de trabajo. Con respecto a este punto, es necesario señalar que la flexibilidad sobre el empleo de la mano de obra, implica la capacidad o facultad para asignar a los trabajadores diversas y distintas funciones a las originalmente estipuladas en los contratos individuales de trabajo. En cuanto a las relaciones de empleo, la flexibilidad ha venido a impactar a los salarios, a las jornadas de trabajo y se ha manifestado además, en las "relaciones de empleo atípicas como los contratos por tiempo parcial, la subcontratación laboral y la contratación de determinadas actividades independientes, como la limpieza en empresas externas".[165]

Como se observa con claridad, la flexibilidad del trabajo dimana de la necesidad de adecuar el uso de la fuerza de trabajo a los requerimientos o variaciones de la producción.

Para otros estudiosos, como Pérez Amorós, la flexibilidad del trabajo es definida como:

> "... un proceso que consiste en convertir la fuerza de trabajo, adquirida por el empresario en el mercado contratando a un trabajador, en trabajo efectivo, cuyos resultados se incorporan automáticamente al haz de propiedades del referido empresario. Flexibilización es facilitar la extracción de trabajo efectivo y facilitar su utilización. Es en suma, una relación social por naturaleza conflictiva,

---

Panamá en perspectiva comparada. Revista Civitas, número 20, abril-junio de 1987, Madrid, España, pág. 174

[165]Humphrey, John. Opus. cit., pág. 23.

al amparo de la cual se intenta modificar el instrumento que regula el Derecho del Trabajo".[166]

Para Carlos de Buen, la flexibilidad es "la capacidad de adaptar el Derecho Laboral a las nuevas circunstancias en que se presenta el modo de producción y suele ligarse a la crisis económica y a los cambios tecnológicos".[167]

Por otra parte, ante el desempleo y la inflación que agobian a México, la fuente de trabajo adquiere una importancia vital para la economía, por lo que su conservación también es fundamental. En esta perspectiva, también se invoca la aplicación de la flexibilidad con el objeto de combatir el desempleo. En efecto, autores como Raffaele Lucca de Tamajo, consideran a la flexibilidad laboral "como la exigencia moderna de mayor ocupación en una fase recesiva de la economía, que busca evitar tensiones no tolerables al interior del modelo capitalista, que minen el tejido productivo y amenacen convertirse en una reducción de empleo; es al mismo tiempo, una experiencia de funcionalidad de los procesos productivos puesta en práctica para evitar la parálisis industrial y el desempleo.[168]

Como se advierte, el concepto de flexibilidad laboral que plantea Lucca Tamajo, se encuentra vinculado al problema del desempleo. En este sentido, la flexibilidad es una fórmula para atenuar el cáncer de la desocupación. Este punto de vista también es compartido por Marcelo Pedrazzolli, quien asevera:

---

[166]Pérez Amorós, F. El circuito de la flexibilidad laboral. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. número 14. Madrid, España, 1988, pág. 102.

[167]Buen, Carlos de. La flexibilidad de las relaciones de trabajo. Edición mecanográfica, ponencia sustentada en la Universidad Madre y Maestra de Santiago de los Caballeros, República Dominicana, agosto de 1989, pág. 3

[168]Lucca Tamajo, Raffaele de. La flexibilidad del trabajo en los países de la Comunidad Económica Europea. en Cuestiones laborales en homenaje al maestro Mozart Víctor Russomano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pág. 220.

> "La flexibilización de las relaciones de trabajo se hace consistir en la protección normativa por medio de la cual se pretenden evitar intolerables explotaciones y la competencia a la baja entre trabajadores, en sectores de fuerza de trabajo débiles, con la finalidad de combatir el desempleo, así como regular la externalización de funciones en la empresa cuando se presenta el decaimiento de las salidas tradicionales de la profesionalidad de las nuevas generaciones escolarizadas, que la hegemonía del sector industrial ha estratificado y empobrecido".[169]

A su vez, Santiago Barajas Montes de Oca afirma que "la flexibilidad es el elemento complementario de la relación de trabajo conforme al cual trabajadores y patrones aceptan un ajuste económico, con carácter provisorio o temporal, a las condiciones de trabajo establecidas en una empresa en crisis".[170]

Oscar Ermida Uriarte por su parte, sostiene que la flexibilidad consiste en "la eliminación, atenuación o adaptación de las normas del Derecho Laboral protectoras del trabajo, con la finalidad de aumentar el empleo, la inversión y la competitividad internacional".[171]

En efecto, uno de los objetivos que persigue la flexibilidad es el de

---

[169]Pedrazzolli, Marcelo. El trabajo que cambia. Problemas de calificación y de método. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, número 14. Madrid, España, 1988, pág. 124.

[170]Barajas Montes de Oca, Santiago. La flexibilidad: nuevo elemento en la relación de trabajo. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXIV, número 70, enero-abril de 1991. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1991, pág. 17.

[171]Ermida Uriarte, Oscar. Panorama y tendencias de las relaciones de trabajo y el Derecho Laboral en América Latina. OIT. 1987, pág. 50.

incrementar la competitividad de las empresas a fin de que puedan enfrentar los desafíos de la globalización económica. Una globalización caracterizada por una intensa competencia económica y en la cual, la productividad es la base fundamental. En este sentido, la flexibilidad se aplica en el uso de la fuerza de trabajo a fin de responder a las exigencias de la producción; por lo que en aras de aumentar ésta conforme a los requerimientos del libre mercado, se flexibilizan las jornadas de trabajo, las funciones asignadas a los puestos, el derecho de adscripción, el salario y otros elementos más de la relación laboral.

Además, del concepto de flexibilidad expuesto por Oscar Ermida se desprende que ésta tiene por objeto aumentar el empleo. Bajo esta óptica cabe señalar que el empleo es un bien que cada día es más escaso, en razón del vertiginoso avance e implantación de tecnologías que vienen a desplazar no sólo brazos, sino también cerebros de miles de trabajadores; aunado a lo anterior, se presenta un alarmante crecimiento demográfico y la privatización de las empresas paraestatales, lo que implica en este último caso, la renuncia del Estado a crear y conservar empleos. Así las cosas, la flexibilidad ha venido adquiriendo un carácter permanente en las relaciones laborales. Pero en aras de preservar la fuente de trabajo, la flexibilidad también ha originado que se incremente el poder patronal. "No se oculta a nadie -ha dicho Juan Antonio Sagardoy- que lo que quiere decir es que a mayor flexibilidad, mayor poder empresarial y a mayor rigidez, mayor poder laboral, ya sea directo o a través de la representación sindical..."[172]

Paralelamente a lo manifestado por Sagardoy, Scott y Storper afirman que en diversos países del mundo, las grandes empresas han implantado la flexibilidad laboral fundamentalmente en tres ámbitos de las relaciones de trabajo:

---

[172]Sagardoy, Juan Antonio. Anotaciones críticas sobre las relaciones laborales en España. Conferencia sustentada en la Universidad de Deusto, el 25 de marzo de 1987, pág. 9

> "... pretenden que se revisen los salarios y concertar acuerdos salariales trabajador por trabajador, sobre una base individualizada. En segundo lugar, se aseguran de las ventajas de una flexibilidad interna (es decir, en el seno de la empresa) mediante estrategias que faciliten la reclasificación de la mano de obra en todo el entramado de tareas.
>
> Por último, aplican la flexibilidad externa mediante técnicas que favorecen el ajuste cuantitativo
> de su absorción de mano de obra".[173]

Por otra parte, cabe insistir en que la globalización de la economía mundial conlleva una feroz competencia por conquistar nuevos mercados, por lo que la productividad es hoy una exigencia para enfrentar dichos desafíos. En este sentido, la flexibilidad también se aplica como un mecanismo para adecuar el uso de la fuerza de trabajo y el pago del salario a las necesidades de la producción de manera ágil y variable. En efecto, "la flexibilidad -ha dicho Estela Gutiérrez Garza- es la búsqueda de mecanismos ágiles, sin trabas institucionales que entorpezcan el libre juego de la oferta y la demanda en cada uno de los ámbitos de los componentes de la relación laboral (proceso de trabajo, grados de calificación del trabajo, empleo y escala salarial), y que faciliten la introducción de innovaciones tecnológicas para reorganizar los procesos productivos en función de las normas y requerimientos de la reconversión industrial y de la operación de los equipos modernos".[174]

---

[173]Storper, Michael y Scott J. Allen. Opus. cit., pág. 442

[174]Gutiérrez Garza, Estela. Testimonios de la crisis: austeridad y reconversión. Primera Edición. Editorial Siglo XXI. México, 1990, pág. 29.

Paralelamente a lo anterior, se debe mencionar que la apertura comercial que se instrumentó en México desde el sexenio de Miguel de la Madrid, ayuda a interpretar que no fue casual que Carlos Salinas de Gortari, desde el momento mismo de asumir la Presidencia de la República en aquel ya lejano 1o. de diciembre de 1988, hubiese planteado la necesidad de promulgar una nueva Ley Federal del Trabajo a fin de enfrentar los retos de dicha apertura.

Entre 1989 y 1990 se intensificaron los debates y los espacios de análisis académicos, partidarios y oficiales para reformar la Ley Federal del Trabajo, pero a pesar de ello," el movimiento obrero", así como los sindicatos independientes no han formulado una propuesta de reforma a dicha Ley, y se han limitado en términos generales a plantear ajustes parciales o a señalar que el fondo del problema no radica en el contenido de la Ley Federal del Trabajo, sino en su aplicación. Está claro que en este momento, el movimiento obrero carece de fuerza y de una sólida organización, pero esto no es casual ni accidental, sino que esta debilidad se origina por los obstáculos estatales al derecho de asociación sindical y por las trabas jurídicas a la huelga que se contienen en el artículo 923 de la vigente Ley Laboral. Pero además, y en las condiciones actuales de dependencia financiera en que se encuentra el país y la actitud sumisa de los sindicatos, realmente resulta difícil lograr reformas legales en favor de los trabajadores. Lo anterior a pesar de las declaraciones del entonces máximo dirigente de la CTM, Fidel Velázquez, en el sentido de que "ni los dirigentes sindicales ni los trabajadores estamos castrados. El movimiento obrero no va a aceptar la embestida de los empresarios, quienes pretenden mutilar los contratos colectivos, hacer nulos los derechos de huelga, quitar prestaciones y reducir personal".[175]

Y contrariamente a las declaraciones del principal líder de la CTM, la Confederación Patronal de la República Mexicana -la COPARMEX- en el mes de

[175]El Financiero, 12 de septiembre de 1990, pág. 1

junio de 1989, planteó sus propuestas para reformar la Ley Federal del Trabajo, de tal manera que "responda a los grandes retos que hoy tenemos que enfrentar y por ello, es ineludible flexibilizar la normatividad de las relaciones individuales de trabajo, modernizar las relaciones de trabajo y sus formas de terminación, introducir la importancia de la calidad y la productividad de las mismas, descentralizar la aplicación de la Ley Laboral y simplificar los trámites, redimensionar el régimen de relaciones colectivas y establecer las bases que eleven productivamente el nivel de vida de los trabajadores".[176]

Como se observa con claridad, para la cúpula empresarial, la flexibilidad y productividad constituyen las bases de una nueva Ley Laboral. Pero además, para la Confederación Patronal de la República Mexicana, la flexibilidad significa la desregulación de las actividades, funciones, responsabilidades y requisitos mismos que en la concepción del taylorismo-fordismo, integran un puesto de trabajo y que además, se deben precisar en el contrato individual de trabajo, de conformidad con lo ordenado en la fracción III del artículo 25 de la Ley Laboral. Para la COPARMEX es necesario flexibilizar el principio de la estabilidad en el empleo, a través de la contratación por tiempo determinado, así como ampliar las causales de rescisión del contrato o relación individual de trabajo, que se establecen en el artículo 47 de la vigente Ley Laboral y disminuir los costos de las indemnizaciones por despidos; establecer la permanencia en el empleo y la promoción escalafonaria con base en la capacitación y adiestramiento; disminuir los días de descanso obligatorio que se encuentran previstos en el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo en vigor; implantar el sistema de pago de salario con base en el trabajo efectivamente realizado, es decir, el pago de salarios por el trabajo a destajo; "redimensionar" el esquema de la huelga y eliminar la huelga por solidaridad; suprimir la cláusula de

---

[176]Propuestas Preliminares que la Confederación Patronal de la República Mexicana presenta para la discusión del anteproyecto de una nueva Ley Federal del Trabajo. COPARMEX. México, junio de 1989, pág. 6

exclusión, tanto por admisión, como por expulsión; y en fin, cimentar las relaciones obrero-patronales en "la cooperación y en el diálogo".

Es evidente que la perspectiva de la COPARMEX sobre la flexibilidad laboral, refleja una marcada tendencia hacia el establecimiento de márgenes de libertad patronal más amplios que los permitidos en el modelo contractual que se consolidó en México en épocas pasadas, principalmente el denominado "modelo contractual de la revolución mexicana".

Cabe señalar que las consultas y discusiones en la Cámara de Diputados para la reforma de la Ley en cita, poco a poco se fueron extinguiendo. Sin embargo, el Estado decidió aplicar una estrategia basada en dos puntos:

- Diferir para otro momento la reforma de la Ley Federal del Trabajo en razón de la gravedad de los problemas económicos y políticos, así como por el desgaste sufrido en su relación con el sindicalismo corporativo en virtud del drástico deterioro de los salarios, y

- Avanzar paulatinamente en la modificación de facto de la Ley, mediante la incorporación de la flexibilidad y productividad en los contratos colectivos de trabajo. Es decir, el camino para transitar a una reforma de la Ley Federal del Trabajo han sido los contratos colectivos.

Es verdad, la flexibilidad se ha venido incorporando de manera paulatina en diversos contratos colectivos de trabajo, principalmente en aquellos que corresponden a empresas de reciente privatización, lo que ha dado origen a un tipo de contrato "más flexible". A este respecto, cabe destacar que Enrique de la Garza ha sostenido que los contratos colectivos de trabajo flexibles presentan las siguientes características:

> "... la pérdida de la capacidad de los sindicatos para intervenir en la implementación de los cambios tecnológicos y para defender a los trabajadores de su impacto en los derechos adquiridos, la desaparición de las restricciones para implementar reajustes del personal, la movilidad interna del trabajador respecto a los puestos de trabajo, turnos y lugar de prestación de los servicios, la elasticidad de la jornada de trabajo y la adopción de mecanismos de fijación del salario por hora o considerando la productividad individual del trabajador".[177]

Los contratos colectivos de trabajo de las empresas Teléfonos de México y Ford Automotriz, Planta Hermosillo, ilustran los avances de la flexibilidad por lo que respecta a la elasticidad del trabajo, a la participación o no de los representantes sindicales en las decisiones de cambios tecnológicos y sistemas de trabajo nuevos en la empresa, a la definición de mecanismos y parámetros para elevar la productividad y la calidad, a la movilidad horizontal y vertical en el escalafón de los trabajadores con base en la capacitación y adiestramiento, extinguiéndose así, el arcaico sistema del "escalafón ciego" basado en la simple antigüedad del trabajador; a la libertad de las empresas para emplear y subcontratar nuevos trabajadores, y a las formas del pago del salario, entre otras.

Paralelamente a los ejemplos antes expuestos, existen casos de flexibilidad laboral en el Estado de Sonora. Así, en el contrato colectivo de trabajo para la Compañía Minera de Cananea con vigencia de 1989-1990, se observa la pérdida gradual del poder de negociación del sindicato, asociados a una restructuración tecnológica y productiva como mecanismo para incrementar la productividad y la

---

[177]De la Garza, Enrique. Transformaciones del modelo contractual en México, en Revista Entorno Laboral, 15 de mayo de 1989, pág. 7

calidad del trabajo.

Luego entonces, los vientos renovadores han transformado el esquema tradicional del contrato colectivo de trabajo previsto en los artículos 391 y 394 de la todavía vigente Ley Laboral, de tal manera que deje de ser, según la concepción también tradicional, un instrumento dedicado a la mejoría de las condiciones de trabajo para convertirse en el núcleo normativo de la productividad y que permita la libre disposición de la fuerza de trabajo. Porque además, los acuerdos de la "nueva cultura laboral" y los de productividad, constituyen mecanismos de "concertación" para implantar la flexibilidad.

En ese orden de ideas, cabe sostener que la flexibilidad es la exigencia del capital por acceder a un uso más discrecional, más libre de las condiciones de trabajo, como son el pago de salarios, el derecho de adscripción y la estabilidad en el trabajo.

La flexibilidad, se reitera, ha impactado el esquema tradicional del contrato colectivo y hoy en día, dicha flexibilidad se manifiesta en siete aspectos:

A.- Movilidad de la fuerza de trabajo;
B.- Organización del trabajo vinculada a la implantación de nuevas tecnologías;
C.- Pago de salarios y prestaciones;
D.- Definición de ascensos escalafonarios;
E.- Estabilidad en el empleo;
F.- Compactación de puestos y categorías;
G.- Limitaciones a la intervención sindical en las relaciones laborales.

La movilidad de la fuerza de trabajo consiste en la amplia facultad que le

otorga un contrato colectivo al patrón a fin de que pueda cambiar las funciones y actividades asignadas al trabajador, así como modificar las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones con el objeto de estar en posibilidades de alcanzar los estándares de productividad que demanda el libre mercado y la competencia económica.

La movilidad de la fuerza de trabajo se ha "estipulado" principalmente en los diversos contratos de protección que operan en las maquiladoras de la frontera con los Estados Unidos de América.

Por lo que respecta a la organización del trabajo vinculada a la implantación de nuevas tecnologías, cabe señalar que la flexibilidad tiene por objeto que el empresario tenga plena libertad para modificar la organización del trabajo, así como de establecer los ritmos de producción con base en las nuevas tecnologías que se introduzcan en la empresa. Así, con la aplicación de la flexibilidad en la organización del trabajo, en las tecnologías y en la intensidad del mismo, el empresario tiene por objeto elevar la productividad para estar en condiciones de enfrentar la competencia económica internacional.

Con la flexibilidad salarial se pretende que la empresa pague a los trabajadores el salario respectivo, pero sujeto al tiempo efectivamente trabajado. Además, se busca establecer prestaciones asociadas a la productividad, tales como los estímulos económicos a la asistencia y puntualidad, bonos a la productividad y otras más, con una clara tendencia de disminuir las prestaciones tradicionales, como son los permisos y licencias para dejar de concurrir a sus labores, días económicos, vacaciones y otras. "Con la flexibilidad en salarios y prestaciones - agrega Alejandro Covarrubias-, se busca no sólo reducir los costos del capital variable, sino sobre todo, acercarse al salario por hora efectiva trabajada y estimular

la productividad y calidad, vía prestaciones ad hoc".[178]

Por lo que se refiere a los ascensos escalafonarios, con la flexibilidad se persigue acabar con el sistema del escalafón "ciego", mismo que se basa en la simple antigüedad del trabajador, y sustituirlo por el escalafón o ascenso por competencia y capacitación. Se trata de cancelar los derechos escalafonarios por antigüedad, toda vez que constituyen una de las trabas más rígidas a la competencia y productividad.

Por otra parte, también se pretende flexibilizar el principio de estabilidad en el empleo, a través de la contratación temporal de trabajadores, así como con la eliminación de contratos por tiempo indeterminado y con la pretensión de establecer normas que faculten ampliamente al patrón para reajustar a los trabajadores, ya sea por la implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajo nuevos.

Scott y Storper al estudiar este aspecto de la flexibilidad sostienen que mediante ésta, "los empleadores ajustan rápidamente la utilización directa del factor mano de obra. La más generalizada es la rotación, que suele ser particularmente elevada allí donde los volumenes de producción fluctúan notablemente y cuando es fácil reemplazar a los trabajadores. Un aspecto singular de la rotación es el despido temporal y la posterior reincorporación, que conjuga las ventajas de la flexibilidad del empleo...".[179]

Por lo que atañe a la compactación de puestos y categorías, cabe manifestar que mediante la flexibilidad, el empresario busca reducir el número de puestos de base y sus categorías salariales, de tal manera que en pocos puestos se concentre

---

[178]Covarrubias V. Alejandro. La flexibilidad laboral en Sonora. El Colegio de Sonora. Fundación Friedrich Ebert. Hermosillo, Sonora, 1992, pág. 82.

[179]Storper, Michael y Scott J. Allen. Opus. cit., pág. 442.

una amplia gama de funciones a realizar, por lo que los ocupantes de dichos puestos tendrán que efectuar esa diversidad de actividades. De esta forma, se pretende tener puestos polivalentes y con ello, trabajadores que desempeñen una gran cantidad de funciones; se busca tener "trabajadores universales".

Asimismo, se pretende contar con mayores facultades para definir y contratar trabajadores de confianza, sin las limitaciones que se contienen en el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, y de subcontratar con otras empresas o terceros, los servicios más diversos con el objeto de disminuir la materia de la contratación colectiva y obviamente, de eludir la responsabilidad laboral respectiva. Por lo pronto, cada día son más las empresas que contratan los servicios de mantenimiento y limpieza con otras que se dedican a proporcionar estos servicios. De esta manera, se reitera, se reduce la materia de la contratación colectiva y se elimina la responsabilidad laboral que pudiese llegar a existir, toda vez que en los respectivos contratos se estipulan cláusulas como la siguiente:

> "Queda expresamente estipulado que este contrato se suscribe en razón de que "EL PRESTADOR DE SERVICIOS" cuenta con el personal propio y necesario para desarrollar los trabajos objeto de este contrato, por lo que "EL COLEGIO" en ningún momento se considerará como intermediario, ni patrón sustituto, ni patrón solidario con respecto a dicho personal. En consecuencia, "EL PRESTADOR DE SERVICIOS" exime expresamente y desde ahora a "EL COLEGIO" de cualquier responsabilidad laboral, civil, fiscal, de seguridad social o de cualquier otra naturaleza jurídica que pudiese existir.
>
> En este sentido, "EL PRESTADOR DE SERVICIOS" asume totalmente las obligaciones derivadas de las relaciones laborales de

sus trabajadores, entre ellas, el pago de salarios, el pago de las cuotas obrero patronales al IMSS, retención y entero del Impuesto Sobre la Renta, así como el otorgamiento de las prestaciones a que tengan derecho los trabajadores a su servicio".[180]

Pero además, con la flexibilidad se pretende limitar la intervención del sindicato en los conflictos de trabajo. En los hechos se han disminuido los apoyos económicos a los sindicatos, que generalmente se pactaban en los contratos colectivos de trabajo; se trata en una última instancia, de debilitar el poder de los sindicatos, ya que representan un estorbo a la libre competencia. Hoy en día, la cláusula de exclusión por admisión y expulsión resulta antagónica no sólo con la liberalización económica y la desregulación que se han aplicado en México, sino también con la apertura comercial y la economía de libre mercado, mismas que exigen la eliminación de todo tipo de obstáculos o trabas que frenen la competencia económica.

Como consecuencia de lo anterior, se ha venido deteriorando un elemento fundamental en la contratación colectiva: la bilateralidad. En efecto, se pretende sustituir la bilateralidad por la facultad patronal para utilizar la fuerza de trabajo, según lo requiera la competencia económica.

Alejandro Covarrubias al analizar la flexibilidad en los diversos rubros del contrato colectivo de trabajo, sostiene que se presentan las siguientes:

DIMENSIONES DE LA FLEXIBILIDAD CONTRACTUAL

---

[180]Contrato de Prestación de Servicios de Limpieza celebrado entre El Colegio de México, A. C. y la empresa Corporación de Servicios de Limpieza, S. A. de C. V. el día 7 de enero de 1994.

I. MOVILIDAD DE LA FUERZA DE TRABAJO

- Movilidad horizontal
- Cambio de horarios
- Programación de días de descanso
- Programación de vacaciones

II. ORGANIZACION Y TECNOLOGIAS, INTENSIDAD DEL TRABAJO Y NORMAS DE PRODUCCION.

- Cambios en la organización del trabajo y en la aplicación de nuevas tecnologías
- Cambios en la intensidad del trabajo y en las normas de producción

III. SALARIOS Y PRESTACIONES

- Salario
- Pago de horas extras
- Tiempo para tomar alimentos
- Aguinaldo
- Vacaciones
- Prima de vacaciones
- Días de descanso obligatorio
- Prima de antigüedad
- Seguridad social
- Afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social
- Pago de incapacidades
- Indemnización por muerte
- Seguro de vida
- Retiro voluntario

- Servicios médicos en la planta
- Capacitación y adiestramiento
- Seguridad e higiene industrial
- Vivienda
- Utilidades
- Permisos
- Fondo de ahorro
- Becas para estudio
- Fomento deportivo
- Comedor y subsidios
- Prestaciones a la productividad
- Bono de productividad
- Bono de asistencia
- Bono de puntualidad
- Bono de despensa
- Otras prestaciones

IV. DEFINICION DE ASCENSOS (MOVILIDAD VERTICAL)

V. SEGURIDAD EN EL EMPLEO

VI. CATEGORIAS DE LOS PUESTOS Y SUBCONTRATACION

- Extensión de puestos de base
- Extensión de trabajadores de confianza
- Subcontratación

VII. RESTRICCIONES A LA LABOR SINDICAL Y CLAUSULA DE EXCLUSION

- Restricciones a la labor sindical
- Apoyos al sindicato
- Representaciones sindicales
- Viáticos
- Gastos administrativos
- Jurisdicción del contrato colectivo de trabajo
- Cláusula de Exclusión

Con base en el esquema antes transcrito, el propio Alejandro Covarrubias plantea diversos niveles de flexibilidad: flexibilidad alta, flexibilidad media, flexibilidad baja y flexibilidad inexistente.

La flexibilidad alta es aquella que se manifiesta en los contratos colectivos de trabajo, y que otorga una absoluta discrecionalidad al patrón para utilizar la fuerza de trabajo a fin de alcanzar los niveles de productividad establecidos por una economía de libre mercado. Esa discrecionalidad se extiende al puesto contratado, a la retribución, a la estabilidad en el empleo y al proceso de trabajo.

La flexibilidad media se presenta en las normas contractuales que limitan la discrecionalidad del empresario en el uso de la fuerza de trabajo (proceso de trabajo, retribución, estabilidad en el empleo y puestos). Cabe precisar aquí, que estas limitaciones pueden provenir ya sea por la intervención sindical o por la aplicación rigurosa de la Ley Federal del Trabajo. En síntesis: la discrecionalidad de la empresa existe, pero no de manera absoluta.

La flexibilidad baja se caracteriza porque la discrecionalidad que tiene el patrón en el uso de la fuerza de trabajo, es mínima, toda vez que prevalece la rigidez, la intervención sindical o la aplicación rigurosa de la Ley Laboral en el uso

de la fuerza de trabajo, en el proceso de trabajo, puestos, estabilidad en el empleo y salarios.

La flexibilidad inexistente es aquella que, como su nombre lo indica, no existe la menor discrecionalidad del patrón en el uso de la fuerza de trabajo.

Paralelamente a las dimensiones de la flexibilidad contractual que plantea Alejandro Covarrubias, el mismo autor afirma que en un contrato colectivo de trabajo pueden haberse estipulado cláusulas flexibles y otras que no lo son. Verbigracia: puede ser que en un contrato colectivo se hubiesen pactado cláusulas que otorguen una absoluta libertad al patrón en cuanto a la jornada de trabajo, pero en cambio, existen cláusulas de corte rígido para los días de descanso obligatorio.

Es importante abordar el estudio de la flexibilidad aplicada al uso de la fuerza de trabajo, que algunos autores la denominan como "movilidad funcional".

3.3 LA MOVILIDAD FUNCIONAL

La movilidad funcional se traduce en la facultad que tiene el empresario para asignar al trabajador tareas diversas a las originalmente convenidas para desempeñar el puesto contratado con el fin de incrementar la productividad. Pero resulta fundamental que dichas modificaciones sean previamente pactadas con el sindicato respectivo, así como precisar la vigencia estricta o el periodo en que operaran esos cambios.

El objeto de la movilidad funcional es de orden económico y responde a la necesidad de incrementar la productividad. En efecto, la facultad unilateral de la empresa para modificar las funciones que habitualmente realiza el trabajador, se explica en razón del interés empresarial para ordenar cambios de tareas y plantear exigencias organizativas con el fin de aumentar la productividad. La productividad como finalidad económica de la movilidad funcional ha sido reconocida tanto por diversos doctrinarios de este nuevo Derecho del Trabajo, como por varias legislaciones, como el Estatuto de los Trabajadores de España y el Real Decreto Legislativo del 24 de marzo de 1995, por el que se reforma dicho Estatuto.

Pero el hecho de que la productividad sea el objetivo primordial de la movilidad funcional, trae como consecuencia que el derecho de los trabajadores a la conservación de sus funciones quede situado en un segundo plano. Así las cosas, la antigua tutela del Derecho Laboral hoy se desplaza a favor de la productividad y de la empresa, y este cambio se justifica por "la recesión económica en que se gesta la ordenación legal de la movilidad funcional... y en la que se da prioridad al interés económico del empleador. Pero la regulación de dicha figura responde también a la búsqueda de una solución legal que pretende demorar o, en el mejor de los casos, evitar la extinción del contrato de trabajo como respuesta indeseada a

los problemas económicos derivados de la crisis".[181] En efecto, la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo fue planteada como una alternativa de solución a la crisis del capitalismo que sacudió al mundo en 1973 y cuyos efectos repercutieron durante varios años. Y hoy, ese mundo se encuentra dominado por el libre mercado y por la globalización económica, por lo que la productividad tiene un papel fundamental en este nuevo orden económico. Actualmente la potencialidad de los países se mide por su productividad. Bajo ese contexto, con la movilidad de la fuerza de trabajo, la empresa está asegurando el uso y disposición de los trabajadores conforme a los requerimientos que plantea el mercado y con el objeto además, de incrementar los índices de productividad. En México por ejemplo, ya se ha venido implantando la movilidad funcional en los contratos colectivos de trabajo de algunas cementeras del norte de la República; como la de Cementos del Yaqui, Planta Hermosillo, en la que "el personal cuenta con diferentes actividades que le permiten desempeñar diferentes funciones, ya que la empresa como parte de CEMEX, busca ser la planta de mayor productividad".[182]

Santiago Barajas Montes de Oca al estudiar la flexibilidad del uso de la fuerza de trabajo, afirma que ésta se presenta bajo la denominación de "movilidad funcional", misma que se hace consistir en "una decisión unilateral del empresario que sin representar una novación permite cambiar funciones a su personal, por regla general sin acuerdo sindical ni autorización oficial...".[183] Sin embargo, el autor en cita, señala una limitante:

> "... el único requisito para poner en práctica estos programas es que por medio de un decreto, acuerdo u otra forma legal, provenga la

---

[181]Martínez Abascal, Vicente Antonio. Opus. cit., pág. 68.

[182]Cementos del Yaqui. Planta Hermosillo. Folleto de Divulgación. 1991, pág. 11.

[183]Barajas Montes de Oca, Santiago. Opus. cit., pág. 22.

autorización, para impedir en apariencia cualquier trasgresión a los derechos fundamentales de los trabajadores".[184]

En apoyo a su exposición, Barajas Montes de Oca señala la experiencia laboral española, en el sentido de que "el artículo 39 del Estatuto de los Trabajadores de España reconoce el principio de movilidad funcional condicionado a dos factores: por un lado, que los trabajadores estén protegidos por un contrato laboral; y por otro, que la facultad patronal se sujete al control impuesto por la norma especial, previamente estudiada y analizada en sus posibles consecuencias legales".[185]

En efecto, en España se ha regulado la movilidad funcional en los artículos 23 y 39 del Estatuto de los Trabajadores. Sin embargo, -aclara Martínez Abascal- dichas disposiciones no contienen una definición precisa de la movilidad funcional, por lo que "se hizo necesaria la elaboración doctrinal de un concepto que, por inferencia, se extrajo de la regulación que de tal instituto efectuaban los artículos 23 y 39 del Estatuto de los Trabajadores. Desde esa perspectiva, se ha entendido por movilidad funcional el cambio no sustancial de las funciones habitualmente prestadas por el trabajador dentro de un mismo centro de trabajo, que es unilateralmente decidido por el empresario con carácter definitivo o temporal".[186]

Ahora bien, de los conceptos antes expuestos, se desprende que una característica de la movilidad funcional es la unilateralidad con la que cuenta el empresario para cambiar las funciones habitualmente prestadas por el trabajador. Esta facultad de variaciones -que Martínez Abascal, denomina "ius variandi"-

---

[184]Ibidem, pág. 22.

[185]Ibidem, pág. 22

[186]Martínez Abascal, Vicente Antonio. La nueva regulación de la movilidad funcional. Editorial Aranzadi, S. A. Pamplona, España, 1995, pág. 61.

permite al empresario alterar unilateralmente "y de modo no esencial los límites de la prestación del trabajo, tanto en su vertiente funcional como en la que afecta al tiempo, lugar y modo de dicha prestación".[187]

De acuerdo con lo anterior, es claro que la movilidad funcional no solo implica el cambio de funciones, sino también el puesto de trabajo", pero dentro del mismo centro, criterio que acoge la jurisprudencia a la que presta apoyo la generosa dicción literal del artículo 39 del Estatuto de los Trabajadores al referirse a la movilidad funcional en el seno de la empresa".[188]

Ahora bien, que la unilateralidad sea en estricto sentido, un rasgo característico de la movilidad funcional en cuanto constituye el modo usual de su ejercicio, significa que viene a fracturar las rigideces del modelo taylorista-fordista, así como los esquemas y figuras tradicionales del Derecho Mexicano del Trabajo. Lo anterior es así, por lo siguiente:

En primer término, cabe reiterar aquí, que el taylorismo-fordismo plantea la organización del trabajo con base en una marcada división del trabajo, en la definición clara y precisa de las funciones de cada puesto, en la separación entre concepción y ejecución, división entre las tareas de producción y de mantenimiento, la separación entre ejecución y supervisión, y en la evaluación de los puestos. Bajo ese contexto, el puesto de trabajo es considerado como un conjunto de funciones, actividades, requisitos y responsabilidades que constituyen una unidad de trabajo de carácter impersonal.

El taylorismo-fordismo sostiene además, la tesis de que la eficiencia y el

---

[187]Cruz Villalón, J. Las modificaciones de la prestación de trabajo. TSS. Madrid, España, 1993, pág. 90.

[188]Martínez Abascal, Vicente Antonio. Opus. cit., pág. 62.

dominio se condicionan mutuamente, de donde se trata de aumentar el control y la división del trabajo en la búsqueda de la productividad.

Es importante señalar que las formas de organización del trabajo de corte taylorista-fordista han sido reconocidas por la legislación laboral mexicana y por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito. Es verdad, el artículo 25, fracción III de la vigente Ley Federal del Trabajo ordena expresamente que "el escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener... III. El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible".

Del mismo modo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 15, fracción II, dispone que el nombramiento de los trabajadores deberá contener "los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible".

Como se advierte, el legislador de ambos ordenamientos, consideró importante establecer que las actividades, funciones o servicios que deba prestar el trabajador serán precisadas en el contrato individual de trabajo, para garantía mutua del patrón y del trabajador, toda vez que la exigencia de una prestación de servicios distintos a los pactados, implica una modificación al contrato individual de trabajo. Modificación que no puede efectuarse sin el consentimiento del trabajador. Porque además, el artículo 31 de la Ley Federal del Trabajo establece que los contratos y las relaciones del trabajo obligan a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conformes a las normas de trabajo, a la buena fe y a la equidad.

Paralelamente a las citadas disposiciones legales, patrones y sindicatos estipularon en los respectivos contratos colectivos de trabajo, la obligación conjunta de elaborar un Reglamento de Puestos Administrativos de Base, mismo que ha sido

definido como "el documento formulado por la Comisión Mixta de Conciliación y Tabuladores, en el que se determinan las obligaciones y características de cada puesto, su calificación y que contiene: las disposiciones y reglas concernientes, el catálogo de puestos y sus categorías agrupados; el análisis de cada puesto y sus categorías, integrado por una descripción de funciones y otra de actividades; los requisitos mínimos para cubrir cada puesto y la calificación del mismo, que se acordará por las partes".[189]

Asimismo, en no pocos contratos colectivos de trabajo, se estableció que el patrón o "la institución no podrá modificar las funciones, niveles, categorías ni las denominaciones de ningún trabajador...".[190]

Además, se acordó la formulación del Catálogo de Puestos de Confianza, que deberá contener la descripción de las funciones de los puestos que revistan características legales de confianza, en los términos del artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo que respecta al ámbito del Derecho Burocrático, también se estipuló que en la elaboración, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos. Así, "los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios

---

[189]Cláusula 8, numeral 17 del Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo de El Colegio de México, vigente para el periodo 1988-1990.

[190]Cláusula transitoria vigésima cuarta del Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo al servicio de la Universidad Nacional Autónoma de México, con vigencia para el periodo 1984-1986.

catálogos que establezcan dentro de su régimen interno".[191]

Ahora bien, es claro que bajo el esquema legal antes expuesto, existe una fuerte rigidez en las funciones de los puestos, de tal manera que en principio, el patrón no puede cambiarlas o alterarlas unilateralmente, toda vez que si esto llegase a acontecer, incurriría en una causal de rescisión del contrato individual de trabajo imputable a él, en los términos de lo establecido en la fracción IX del artículo 51 de la vigente Ley Laboral, ya que se reitera, el patrón de manera unilateral está modificando las condiciones de trabajo que original y bilateralmente fueron estipuladas en el contrato respectivo.

Pese a todo lo anteriormente expuesto, es un hecho que la citada rigidez de las funciones y actividades que constituyen un puesto, ha empezado a ser fracturada por la flexibilidad del uso de la fuerza de trabajo en el proceso productivo -movilidad funcional- ya que ésta se ha venido aplicando paulatinamente en diversos contratos colectivos, principalmente en aquellos que corresponden a empresas recientemente privatizadas, porque como sostiene María Dolores Román de la Torre, "la flexibilidad abarca un conjunto de supuestos en los cuales las funciones realizadas habitualmente por el trabajador se ven modificadas por el empleador en diversa medida, total o parcialmente, de manera que el contenido de la actividad desarrollada es variable".[192]

Es verdad, en México se ha instrumentado la movilidad funcional a través de los diversos contratos colectivos de trabajo, fundamentalmente en aquellos que corresponden a empresas de reciente desincorporación del Estado. Así por

---

[191]Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (tematizada) Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, Distrito Federal, 1995, pág. 29.

[192]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, número 14. Madrid, España, 1988, pág. 125.

ejemplo, la privatización de Mexicana de Aviación trajo consigo un replanteamiento de las formas de regulación de las relaciones capital-trabajo, que se basó en la flexibilización de la fuerza de trabajo a fin de incrementar los niveles de productividad de la empresa. La flexibilidad atacó el esquema del contrato colectivo que hasta entonces -1988- los trabajadores habían logrado conservar, y en cuyas cláusulas centrales se contenían los derechos de estabilidad en el empleo, a la adscripción y a las funciones originalmente estipuladas para el puesto contratado y principalmente, el acuerdo bilateral a los cambios de las condiciones de trabajo, cuestión que había desempeñado un papel fundamental en las relaciones laborales. Como consecuencia de lo anterior, ya en el nuevo contrato colectivo de trabajo prevalece la subordinación del trabajador a las necesidades del servicio de Mexicana de Aviación; de tal forma que ésta, se encuentra facultada para asignar al personal de tierra, funciones distintas a las originalmente convenidas, así como para determinar los cambios de adscripción de dicho personal. Pero además, las jornadas de trabajo se han ampliado con el propósito de incrementar el tiempo que la fuerza de trabajo es utilizada por la empresa y en consecuencia, elevar la calidad y productividad en el servicio. A este respecto, cabe citar que autores como Storper y Scott aseveran que la flexibilidad del trabajo dimana de la necesidad de "acomodar el factor mano de obra en la producción a las variaciones del volumen y de la calidad del producto".[193] Con base en esta situación, dichos tratadistas clasifican a la flexibilidad en interna y externa. La flexibilidad interna consiste en:

> "Las calificaciones y aptitudes polivalentes que hacen que los trabajadores puedan desempeñar una multiplicidad de tareas dentro de la unidad de producción. Esa flexibilidad también cabe obtenerla ampliando las categorías profesionales en la empresa y, por lo mismo, dando mayor latitud para que la mano de obra pase por distintas

[193]Storper, Michael y Scott, J. Allen. Opus. cit., pág. 442.

máquinas y puestos de trabajo".[194]

Por lo que respecta a la flexibilidad externa, ésta se presenta en el momento en que el empresario ajusta "rápidamente la utilización directa del factor mano de obra. La más generalizada es la rotación, que suele ser particularmente elevada allí donde los volúmenes de producción fluctúan notablemente y cuando es fácil reemplazar a los trabajadores. Un aspecto singular de la rotación es el despido temporal...".[195]

Ahora bien, retomando la discusión de la movilidad funcional y analizando las reflexiones antes transcritas, resulta necesario señalar que la movilidad funcional reflejada en el cambio de las actividades originalmente asignadas al trabajador, requiere de una serie de diques para limitar el poder del patrón, toda vez que éste puede caer en el abierto abuso de la movilidad funcional. Por ello, resulta fundamental hacer valer aquí, que si bien es cierto que la unilateralidad es un elemento característico de la movilidad funcional, también es verdad que ello no significa que sea el modo único para su aplicación, toda vez que la citada movilidad puede ser materia de acuerdos o convenios que suscriban patrones y trabajadores.

En efecto, la experiencia jurídica de otros países, demuestra que se han celebrado convenios entre patrones y trabajadores con el objeto de permitir que el empresario asigne libre y temporalmente funciones distintas a las habitualmente desempeñadas por el trabajador; del mismo modo, se modifican los procesos de trabajo, o se llevan a cabo programas especiales de remuneración.

Todavía más, en países como Francia y Holanda, se han emitido diversas

---

[194]Ibidem, pág. 442.

[195]Ibidem, pág. 442.

disposiciones jurídicas, tales como la Ordenanza número 86/386 con vigencia en Francia a partir del 16 de julio de 1984 y la resolución del Ministerio de Justicia de Holanda, de fecha 29 de marzo de 1985, con la finalidad de ampliar lo que en dichos textos se ha denominado "la libertad de empresa", y mediante la cual, se faculta al empresario a tomar decisiones importantes en el proceso de trabajo, como es la de modificar las actividades de un puesto de trabajo, previa notificación al sindicato, en la que se manifiesten las razones que justifiquen esos cambios.

Como se advierte con claridad, la movilidad funcional ha sido convenida entre patrones y trabajadores. En el caso de México -se reitera- esta figura se ha instrumentado a través de los contratos colectivos de trabajo, principalmente los que corresponden a empresas de reciente privatización.

Es importante que la movilidad funcional cuente con ciertas limitantes, como es la de ser previamente convenida con los trabajadores, ya que una movilidad abierta totalmente y sujeta a la sola voluntad del empresario, puede originar que se lesione el principio de la estabilidad en el empleo. Lo anterior es así, por lo siguiente:

A.- En el artículo 47, fracción XI de la Ley Federal del Trabajo se preveé que es causa de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón, la relativa a "desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado".

Es indudable que la citada causal de rescisión fue establecida a partir de un esquema u organización rígida de la fuerza de trabajo fincada en una descripción también rígida de las funciones, actividades, responsabilidades y requisitos que integran un puesto de trabajo.

Bajo ese orden de ideas, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido en el sentido de que:

> "DESOBEDIENCIA DEL TRABAJADOR, SIN CAUSA JUSTIFICADA. Basta que un trabajador desobedezca, sin causa justificada, las órdenes del patrón, en relación con el trabajo contratado, independientemente de que la desobediencia en que incurra dicho trabajador pueda considerarse o no como grave, para que justificadamente el patrón pueda rescindir las relaciones laborales".
>
> Amparo directo 780/80. Carlos Eduardo M. Ramírez.- 5 de junio de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Javier Mijangos Navarro.
>
> Precedente: Amparo directo 273/72, Carlos de Luna Navarro, 8 de mayo de 1972. 5 votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete. Informe 1980. Cuarta Sala, pág. 47.

Como se advierte con claridad, el hecho de que un trabajador desobedezca sin causa justificada, las órdenes del patrón relativas al trabajo contratado, origina la rescisión del contrato o de la relación laboral.

B.- Cabe recalcar aquí, que mediante la movilidad funcional, el patrón tiene la facultad unilateral para asignar al trabajador, funciones distintas a las originalmente convenidas, por lo que es obvio que la citada causal de rescisión también se flexibilizará, de tal modo que faculte al patrón a rescindir el contrato individual de trabajo, sin responsabilidad para él, en el caso de que el trabajador desobedezca, sin causa justificada, la ejecución o el cumplimiento de cualquiera de las funciones,

actividades o tareas que le encomiende el patrón. Bajo esta perspectiva, la movilidad funcional viene a flexibilizar una causal de rescisión que forma parte del esquema de la estabilidad en el empleo, y misma que limita la procedencia de la rescisión del contrato individual de trabajo, a la desobediencia del trabajador para desarrollar "el trabajo contratado". Sin embargo, se insiste, la movilidad funcional viene a fracturar esta rigidez, para dar paso a la rescisión laboral por el hecho de que el trabajador no acate las órdenes del patrón para desempeñar las actividades que le sean encomendadas, aún cuando resulten divergentes a las pactadas en el escrito de trabajo.

C.- Luego entonces, es un hecho que la causal de rescisión del contrato individual de trabajo que actualmente se contienen en el artículo 47, fracción XI de la Ley Laboral, tiende a quedar sin efectos en razón de la flexibilidad de la fuerza de trabajo.

Por todo lo anteriormente expuesto, es necesario precisar los alcances de la movilidad funcional. En efecto, si bien el ius variandi (como Martínez Abascal denomina al poder de variación que permite al empresario alterar unilateralmente la prestación del trabajo) se ha caracterizado como un poder discrecional, "ello no significa que el mismo sea arbitrario o irrestricto, o que no deba sujetarse a determinados límites en su ejercicio".[196]

Por otra parte, cabe señalar que la movilidad no se agota en el cambio de funciones al trabajador con el objeto de incrementar la productividad, sino que dicha movilidad también se extiende al lugar de trabajo, mismo que en la legislación laboral mexicana se encuentra regulado como el derecho de adscripción.

La movilidad de adscripción se caracteriza por la facultad que tiene el

---

[196]Martínez Abascal, Vicente Antonio. Opus. cit., pág. 72.

empresario para cambiar de lugar de trabajo al obrero. Es indiscutible que este tipo de movilidad choca totalmente con el esquema tradicional del derecho de adcripción establecido en la vigente Ley Federal del Trabajo y estipulado en no pocos contratos colectivos de trabajo. En efecto, el artículo 25, fracción IV de la Ley Laboral dispone:

"El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:

I...
II...
III...

IV. El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo"

Como se advierte con claridad, al momento de pactarse las condiciones relativas a la prestación del trabajo, deben precisarse el lugar o los lugares donde se desempeñará éste. Pero dichos lugares deben quedar previamente señalados como parte de las condiciones de trabajo. Bajo esta perspectiva, el patrón carece de facultades para obligar al trabajador a prestar los servicios en lugares distintos al estipulado en el contrato individual de trabajo; por lo que se requiere para ello, el consentimiento expreso del trabajador.

En congruencia con lo antes expuesto, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que:

"LUGAR DE DESEMPEÑO DEL TRABAJO, CAMBIO INOPERANTE DEL, POR VOLUNTAD UNILATERAL DEL PATRON. El artículo 25, fracción IV de la Ley Federal del Trabajo indica que: "El

escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener... IV. El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo". Lo cual indica que el legislador previó la posibilidad y validez de que, al momento de celebrarse el contrato o pactarse las condiciones relativas a la prestación de los servicios, puedan indicarse uno o varios lugares. Pero estos lugares deben quedar previamente señalados como parte de las condiciones laborales, de manera que carece de validez la determinación unilateral del patrón que pretende obligar al trabajador a prestar servicios en lugares distintos a los señalados en el pacto celebrado. Ahora bien, si el patrón requiere al trabajador para que se traslade a lugares distintos a los convenidos, es necesario el consentimiento expreso del trabajador, por lo que si esto último no sucede, no implica desobediencia del trabajador el incumplimiento de una orden que carece de validez".

Tesis de Jurisprudencia. Apéndice 1917-1985, Quinta Parte, Cuarta Sala, pág. 146.

Todavía más, en los contratos colectivos de trabajo, principalmente los que corresponden al modelo de la revolución mexicana, según la tipología propuesta por Enrique de la Garza Toledo, el derecho a la adscripción constituye un elemento fundamental de dichos contratos. Así, en diversos textos contractuales se establece que:

"Los trabajadores tienen derecho a su adscripción de dependencia y de unidad escalafonaria.

La Institución se compromete a no cambiar a los trabajadores a dependencias diferentes de aquellas a las que fueron adscritos, ni a

> otras instalaciones si éstas se encuentran en terreno distinto, aún cuando se trate de la misma dependencia, salvo aquellos casos en que exista causa justificada, previo acuerdo con el sindicato y la conformidad del trabajador afectado. De no llegar a ningún acuerdo el sindicato y la Institución, se planteará el conflicto ante la Comisión Mixta de Conciliación".[197]

Como se advierte, el derecho a la adscripción es uno de los más importantes en el esquema tradicional de las relaciones laborales. Sin embargo, la movilidad de adscripción se ha venido implantando en diversos contratos colectivos de trabajo, fundamentalmente en aquellos que corresponden a empresas maquiladoras que operan en el norte de la República Mexicana. En efecto, Alejandro Covarrubias al examinar la flexibilidad laboral en dichas maquiladoras sostiene que:

> "...en los contratos colectivos de varias maquiladoras ubicadas en Nogales, Sonora, como son Avent, Jefel, Perma-Mex, Charles E. Guillman y otras, la utilización de la fuerza de trabajo queda totalmente en manos de las empresas. Estas pueden mover a los trabajadores de un lugar a otro, de un departamento a otro".[198]

Este tipo de movilidad también ha sido estudiado bajo la denominación de "movilidad geográfica" o "de desplazamiento". Así, Santiago Barajas Montes de Oca afirma que mediante "la movilidad geográfica se faculta al empresario a cambiar de lugar de trabajo al operario. Puede convenirse la movilización sobre bases precisas ...y siendo los gastos de traslado por cuenta del patrono".[199]

---

[197]Cláusula 25 del Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo al servicio de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1984-1986.

[198]Covarrubias, Alejandro. Opus. cit., pág. 142.

[199]Barajas Montes de Oca, Santiago. Opus. cit., págs. 23 y 24.

Así las cosas, la movilidad del lugar de trabajo ha venido a fracturar el esquema del derecho de adscripción previsto en la fracción IV del artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo.

3.4 CLASIFICACION DE LA MOVILIDAD FUNCIONAL

La movilidad funcional se clasifica en horizontal y vertical.

La movilidad funcional horizontal consiste en la facultad de la empresa para modificar las funciones o la materia de trabajo, así como las jornadas de trabajo, los días de descanso y la programación de vacaciones, todo ello con la finalidad de incrementar los niveles de productividad y de responder a los requerimientos de un libre y competitivo mercado.

En ese sentido, la programación de vacaciones se formula de acuerdo con los requerimientos de la productividad. Obviamente que este esquema para el disfrute de vacaciones no se encuentra previsto en la vigente Ley Federal del Trabajo, toda vez que en su artículo 81 se limita a señalar que:

> "Las vacaciones deberán concederse a los trabajadores dentro de los seis meses siguientes al cumplimiento del año de servicios".

Hoy en día, las exigencias de incrementar la productividad que dicta una economía de libre mercado, ha originado que las vacaciones se programen conforme a dichos requerimientos. Así por ejemplo, "en el contrato colectivo de Ford Motor Company de Hermosillo, se ha estipulado la programación de vacaciones conforme a las necesidades de la producción".[200]

La movilidad funcional vertical es la facultad de la empresa para definir los ascensos escalafonarios con base en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores para estar en la posibilidad de aumentar los niveles de productividad y

---

[200] Arteaga, Arnulfo. Nacido Ford, Nacido Flexible. Revista del Trabajo, número 2. México, mayo de 1990, pág. 6.

de enfrentar la competencia de un mercado globalizado. En consecuencia, el escalafón ciego o por simple antigüedad tiende a desaparecer y con ello se cancela también, el contenido del artículo 158 de la Ley Federal del Trabajo que establece la formulación del escalafón con base en la antigüedad de los trabajadores, ya que "una comisión integrada con representantes de los trabajadores y del patrón formulará el cuadro general de las antigüedades, distribuido por categorías de cada profesión u oficio..."

Pero además, el modelo actual del escalafón se caracteriza por tener pocas categorías, mismas que se encuentran integradas por una gran cantidad de funciones. El objetivo de ésto consiste en que el trabajador o trabajadores que ocupen esos puestos, se vean obligados a realizar esas múltiples tareas, constituyendo así, el obrero polivalente.

Hoy en día, cabe reiterar, los ascensos escalafonarios se determinan con base en la capacidad y competitividad de los trabajadores. En efecto, la promoción escalafonaria con base en estos factores se ha venido aplicando en muchos contratos colectivos, incluso en aquellos que presentan fuertes rigideces en el uso de la fuerza de trabajo, como es el Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo al servicio de la Universidad Nacional Autónoma de México, que en su cláusula 98 dice:

> "El sistema de escalafón del personal administrativo de base de la UNAM tendrá las siguientes modalidades:
>
> a).- Promoción por capacitación. La Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento establecerá las bases a las que habrá de sujetarse esta promoción...

> b).- Promoción por concurso. Todo aquel trabajador que reuna los requisitos estipulados en el Catálogo de Puestos Administrativos de Base o sus equivalentes que acuerde la Comisión Mixta de Escalafón, y a convocatoria expresa de la propia Comisión, participe en la evaluación...".[201]

Cabe agregar que de acuerdo con dicho texto contractual, la antigüedad es simplemente un factor de desempate entre los concursantes.

De esta forma, es evidente que "el cuadro de antigüedad" a que se refiere el artículo 158 de la Ley Federal del Trabajo ha quedado totalmente superado.

Es indudable que la globalización de la economía ha obligado a no pocos países a legislar sobre la movilidad funcional y su tipología. Así, "el artículo 23 del Estatuto de los Trabajadores de España contempla la movilidad vertical, en su doble dimensión ascendente (desempeño de trabajos de categoría superior) y descendente (realización de trabajos de inferior categoría), en tanto el artículo 39 del Estatuto de los Trabajadores se ocupa de regular la movilidad horizontal, esto es, aquella que tiene lugar entre categorías profesionales equivalentes".[202]

Como se observa, el legislador español clasifica a la movilidad funcional vertical en ascendente y descendente, atendiendo al grado y calidad de las funciones a realizar. Más claro aún: la movilidad vertical ascendente se configura en el caso de que un trabajador realice las funciones propias de un puesto superior al que originalmente se le asignó". Cabe puntualizar que ya en algunos países - España por ejemplo- se ha legislado en el sentido de que si se actualiza ese

---

[201] Cláusula 91 del Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo de la UNAM. 1992-1994.

[202] Martínez Abascal, Vicente Antonio. Opus. cit., pág. 69.

supuesto, el trabajador tendrá derecho al pago de las diferencias salariales" entre la categoría asignada y la función que efectivamente realice" (artículo 23.3 del Estatuto de los Trabajadores).

En México, desde la década de los ochentas y a pesar de la rigidez de los contratos colectivos de trabajo principalmente de los que corresponden a las universidades públicas, se previó la modificación de las funciones del trabajador, así como el pago de las diferencias salariales por la realización de actividades de mayor calificación y mismas que no eran propias del puesto originalmente contratado. Así por ejemplo, en el segundo párrafo de la cláusula 34 del Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo el servicio de El Colegio de México, se establece que:

> "Ningún trabajador podrá desempeñar labores distintas a su puesto, salvo... en casos excepcionales o temporales previa autorización del área de Recursos Humanos y del consentimiento del propio trabajador y del sindicato, en cuyo caso la Institución pagará las diferencias que legalmente procedan".

Como se advierte del texto contractual antes transcrito, la modificación de funciones al trabajador se encuentra supeditada a tres elementos:

A.- El consentimiento tanto del trabajador, como de la Institución y del sindicato que lo representa;

B.- El pago de las diferencias salariales, y

C.- La temporalidad del servicio desempeñado.

Otros contratos colectivos de trabajo, como el de la Universidad Nacional Autónoma de México con vigencia para el periodo 1982-1984, fueron más allá al estipular que "las partes, por conducto de la Comisión Mixta de Tabuladores, regularizarán la situación de los trabajadores que realizan funciones diferentes a las del puesto contratado..." (cláusula transitoria vigésima tercera). En la realidad de los hechos, la regularización se tradujo en una reclasificación del trabajador en un puesto de mayor calificación laboral y nivel salarial, y con una menor jornada de trabajo.

Así las cosas, el cambio de las actividades a un trabajador originó que éste fuese reclasificado a un puesto de mayor calificación o en su defecto, al pago de las diferencias salariales. Sin embargo, esta modificación de funciones no tuvo ni la más remota finalidad de incrementar la productividad, sino simplemente la de satisfacer una necesidad propia del servicio. Y esa es precisamente la gran diferencia, ya que la movilidad funcional busca aumentar la productividad de la empresa a través del cambio o adecuación de las funciones de los trabajadores a los requerimientos de la producción y a las exigencias de la competencia comercial.

Pero cabe destacar aquí, que la flexibilidad de la fuerza de trabajo no se agota únicamente en la facultad que tiene el patrón para asignar tareas diversas al trabajador con el objeto de incrementar la productividad; no, sino que dicha flexibilidad se manifiesta en la movilidad de adscripción.

3.5 LIMITES A LA MOVILIDAD FUNCIONAL

Los autores Sala Franco y López-Tarruella al examinar los límites de la movilidad funcional sostienen que:

> "... estos límites pueden dimanar de las leyes, reglamentos, convenios colectivos y contratos de trabajo. Atendiendo pues al instrumento jurídico del que derivan los límites a la movilidad funcional, es posible distinguir entre límites heterónomos (legales y reglamentarios) y límites autónomos (convencionales y contractuales)".[203]

Los límites heterónomos de la movilidad funcional son aquellos que se precisan en una ley o reglamento laboral; de tal manera, que dichos límites adquieren un carácter obligatorio en el ejercicio de la movilidad funcional, ya sea unilateral o acordada bilateralmente, y por lo tanto, no existe ninguna posibilidad de alterarlos o modificarlos. Así por ejemplo, en España, el artículo 39.3 del Real Decreto Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el texto reformado de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, establece expresamente que el trabajador movilizado funcionalmente "tendrá derecho a la retribución correspondiente a las funciones que efectivamente realice".

Por lo que respecta a los límites autónomos de la movilidad funcional, éstos se fijan en un contrato individual de trabajo o en un contrato colectivo. En razón de esto, Martínez Abascal afirma que los límites autónomos admiten una doble clasificación que atiende "al instrumento jurídico en cuya virtud el límite se establece, por lo que es posible distinguir entre límites contractuales y

---

[203]Sala Franco, T. y López Tarruella Martínez, F. La modificación de la prestación de trabajo. Ed. Deusto. Bilbao, España, 1991. pág. 34.

convencionales, según sea el contrato de trabajo o el convenio colectivo, el negocio jurídico que los incorpore".[204] "Así -agrega Martínez Abascal- y a través de la autonomía de la voluntad expresada en el contrato individual de trabajo pueden establecerse límites a la movilidad funcional".[205] Sin embargo, es de observarse que esta afirmación resulta muy cuestionable porque la autonomía de la voluntad no opera en los contratos de trabajo que son regulados por el Derecho Mexicano del Trabajo, toda vez que por disposición de la Ley Laboral los derechos de los trabajadores son irrenunciables. En efecto, el artículo 5o., fracción XIII de la vigente Ley Laboral mexicana ordena que:

> "Las disposiciones de esta Ley son de orden público, por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:
>
> I...
>
> XIII.- Renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo".

Luego entonces, cabe sostener que todo contrato de trabajo en el que se establezcan límites de movilidad funcional se debe sujetar a la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, esta argumentación jurídica se desvanece en la realidad, ya que la Ley Laboral mexicana no preveé la movilidad funcional. Es una ley que se encuentra superada por la realidad económica que vive el mundo y México que también forma parte de ese mundo globalizado. Es una ley que no es congruente con el actual modelo económico, mismo que se basa en el libre mercado, en la

---

[204]Martínez Abascal, Vicente Antonio. Opus. cit., pág. 130.

[205]Ibidem, pág. 135.

competitividad y productividad, por lo que, se reitera, la movilidad funcional no se encuentra regulada en dicha ley. No obstante, la movilidad funcional se ha venido implantando en el Derecho Mexicano del Trabajo a través de los contratos colectivos.

En el Derecho Español, enseña Sala Franco, la doctrina y la jurisprudencia han sostenido el criterio de que es admisible "pactar en el contrato de trabajo un régimen jurídico de movilidad funcional distinto al establecido legalmente, pero en ningún caso que sea inferior al legal, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 3.1 y 5 del Estatuto de los Trabajadores".[206]

En ese sentido, y de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores de España, se sucribieron diversos contratos con el objeto de fijar límites a la movilidad funcional unilateral.

Paralelamente a lo anterior, y con fundamento en el artículo 16.4 del citado ordenamiento laboral español, se firmaron acuerdos o contratos con el fin de establecer la polivalencia de puestos, "desde el momento inicial de la contratación o posteriormente, a través del mecanismo de la novación contractual, en los términos del artículo 1203 y siguientes del Código Civil".[207] Es importante hacer notar aquí, la aplicación del Derecho Civil, específicamente la novación en los contratos de trabajo en los que se acuerda la polivalencia. En este sentido, es indudable que el Derecho Civil ha empezado a regular algunos aspectos del Derecho Laboral.

Si bien es cierto que los vocablos "rescisión", "nulidad", "inexistencia" y otros más que aparecen en las leyes laborales, son propios del Derecho Civil, también es

---

[206]Sala Franco, T. Opus. cit., pág. 44.

[207]Martínez Abascal, Vicente Antonio. Opus. cit., pág. 130.

verdad que esa influencia terminológica no trastocaba las instituciones, los principios, contenido y normas del Derecho del Trabajo. Hoy, todo parece ser distinto: algunas figuras del Derecho Civil, como la novación en la experiencia española, se utilizan en el Derecho del Trabajo. De esta forma, se avanza a una transformación no sólo del Derecho Laboral, sino también del Derecho Social en su conjunto.

Pero retomando el análisis de la legislación española relativa a los límites de la movilidad funcional unilateral, cabe señalar que el artículo 39 del Real Decreto Legislativo del 24 de marzo de 1995, por el que se reforma el Estatuto de los Trabajadores, establece, como ya lo hacía anteriormente, el derecho para celebrar contratos de trabajo en los que se manifieste la voluntad expresa de las partes -autonomía individual, la denomina Martínez Abascal- para restringir las facultades del patrón sobre la movilidad funcional a fin de que ésta no sea unilateral y en consecuencia, se otorgue una mayor seguridad jurídica a los trabajadores.

Así, y de conformidad con el artículo en cita, es innegable la posibilidad de reducir las facultades empresariales sobre la movilidad funcional a través de acuerdos o contratos celebrados bilateralmente; esto es, entre trabajadores y patrones.

Conde Martín de Hijas al estudiar los límites de la movilidad funcional en el Derecho español, afirma que "el nuevo artículo 39 del Estatuto de los Trabajadores legitima a la autonomía individual de modo prevalente para adoptar el correspondiente acuerdo sobre "el cambio de funciones distintas a las pactadas no incluido en los supuestos previstos en este artículo". Se permite así -continúa el autor en cita- que la voluntad de las partes en el contrato de trabajo desborde, mediante pacto novatorio, las funciones inicialmente acordadas y modifique de tal

suerte algunos de los límites legales de la movilidad funcional unilateral...".[208]

Pero es importante aclarar que este cambio de funciones no puede exceder los límites legales. En efecto, García Fernández al estudiar la movilidad funcional en el Derecho Español del Trabajo, ha sostenido que:

> "...el acuerdo novatorio que establece el artículo 39 del Estatuto de los Trabajadores, aún permitiendo cambios funcionales peyorativos y modificando con ello el sentido flexibilizador del uso de la fuerza de trabajo, no habilita para exceder cualquiera de los límites legales que a la movilidad funcional se imponen".[209]

Ciertamente, un acuerdo, contrato o convenio no puede exceder los límites de la Ley en perjuicio de los trabajadores. Lo anterior es así por lo siguiente:

A.- En principio porque los derechos de los trabajadores son irrenunciables.

B.- En segundo término porque la autonomía de la voluntad manifestada en los contratos no puede contravenir disposiciones de orden público, como son las leyes de trabajo.

C.- Así, la autonomía de la voluntad expresada en un convenio no puede derogar o cancelar los derechos de los trabajadores.

---

[208]Conde Martín de Hijas. V. Clasificación profesional, promoción profesional y económica y movilidad funcional en comentarios a las Leyes Laborales. La reforma del Estatuto de los Trabajadores. Tomo I, Volumen 2. Madrid, España, 1994, pág. 256.

[209]García Fernández, Manuel. La movilidad funcional, en Reforma de la Legislación Laboral. Estudios dedicados al profesor Manuel Alonso García. Marcial Pons. Madrid, España, 1995, pág. 227.

D.- Todavía más, las normas de trabajo declaran nulas todas las estipulaciones que contengan renuncia de derechos por parte de los trabajadores.

Luego entonces, cabe concluir que los limites de la movilidad funcional que se pacten en un acuerdo o convenio, no deben contener renuncia de los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, y de acuerdo con la posición doctrinal sustentada por Martínez Abascal, los límites a la movilidad funcional también pueden fijarse en un contrato colectivo de trabajo. En efecto, dicho tratadista asevera:

> "La posibilidad de negociar colectivamente límites a la movilidad funcional como manifestación del ius variandi encontraba su fundamento en la consideración doctrinal de que los artículos 23 y 39 del Estatuto de los Trabajadores constituían mínimos de derechos...".[210]

Con base en la anterior afirmación de Martínez Abascal, cabe sostener que es procedente establecer en un contrato colectivo de trabajo, límites a la movilidad funcional, mismos que deben ser acordes con los previstos en la Ley Laboral.

En efecto, "la dicción del artículo 39.1 del Estatuto de los Trabajadores al establecer que "la movilidad funcional... no tendrá otras limitaciones..." impide a la autonomía colectiva la incorporación de cualquier límite, concibiéndose, por tanto, la regulación contenida en dicho precepto como una norma de derecho necesario absoluto".[211]

---

[210]Martínez Abascal, Vicente Antonio. Opus. cit., págs. 135 y 136.

[211]Ibidem, pág. 137.

En ese orden de ideas, en un contrato colectivo de trabajo se pueden estipular límites a la movilidad funcional que superen a los establecidos en la Ley Laboral. Así, "existe la posibilidad de pactar en beneficio del trabajador límites convencionales a la movilidad funcional; por ejemplo, se puede señalar un tiempo para la movilidad vertical".[212]

Luego entonces, cabe insistir en que los límites a la movilidad funcional que se acuerden tanto en los contratos individuales como en los colectivos de trabajo, se deben ajustar a las disposiciones de la Ley Laboral, toda vez que ésta contiene "los mínimos de Derecho necesario irrebasables en perjuicio del trabajador. Constituyen una exigencia insuperable, previa al propio régimen de la movilidad funcional y constante para todo el ciclo vital de la relación de trabajo, como lo prueba su ubicación en el artículo 4 del Real Decreto Legislativo del 24 de marzo de 1995, por el que se reforma el Estatuto de los Trabajadores, así como el hecho de que la lesión que pueda causarse a alguno de los derechos laborales por motivo de las modificaciones sustanciales a las condiciones de trabajo, origina la extinción del contrato a instancia del trabajador".[213]

En México, cabe reiterar aquí, la vigente Ley Federal del Trabajo no preveé la movilidad funcional; sin embargo, ésta se ha venido implantando en los contratos colectivos de trabajo, principalmente en aquellos que corresponden a empresas de reciente privatización y a las maquiladoras que operan en la frontera con los Estados Unidos de América. En el primer caso, destaca el contrato colectivo de trabajo de la empresa Teléfonos de México, y específicamente el acuerdo de movilidad que se contiene en la cláusula octava del convenio suscrito entre dicha

---

[212]Ibidem, pág. 138.

[213]Conde Martín de Hijas, V. Opus. cit., págs. 257 y 258.

empresa y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana el día 14 de abril de 1989, y que permite a la empresa efectuar "el traslado de trabajadores de un centro de trabajo a otro, ya sea en la misma o en distinta población, en caso de disminución o desaparición de la materia de trabajo".[214]

Por lo que respecta a las maquiladoras que se ubican en la frontera norte de México, la mayoría de éstas tienen firmados contratos de protección con sindicatos fantasmas, y cuya existencia es ignorada totalmente por los trabajadores. En dichos contratos de protección se han "pactado" altos niveles de movilidad funcional. Así por ejemplo, en el contrato colectivo de trabajo de la maquiladora TELSON que se localiza en el Municipio de Agua Prieta, Sonora, se establece una movilidad de la fuerza de trabajo que se extiende a:

> "...en los puestos, horarios, lugares y domicilios de trabajo, la empresa fija las especificaciones técnicas de la producción; los ascensos se rigen por la competencia; se tiene amplio margen para subcontratar, emplear y desemplear eventuales, así como para manejar los puestos de confianza; se fijan restricciones a la labor sindical y la cláusula de exclusión es cancelada en el aspecto del ingreso".[215]

En la empresa Samsonite, se han "celebrado" contratos colectivos de trabajo en los que se estipulan altos niveles de movilidad funcional. En efecto, de la lectura

---

[214]Cláusula octava del Convenio de fecha 14 de abril de 1989 celebrado entre la empresa Teléfonos de México y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.

[215]Covarrubias, Alejandro. Opus. cit., pág. 149. Cabe anotar aquí, que este autor analiza los contratos colectivos de trabajo firmados por la maquiladora TELSON y el Sindicato de Obreras y Obreros Industriales, Conexos y Similares del Municipio de Agua Prieta, Sonora, y cuya vigencia ha sido de 1983-1985, 1985-1987, 1987-1989, 1989-1991, 1991-1993 y 1993-1995.

a la síntesis que Alejandro Covarrubias ha hecho sobre los respectivos contratos colectivos de trabajo se desprende que:

- La utilización de la fuerza de trabajo queda totalmente en manos de las empresas. En consecuencia, éstas pueden desplazar libremente a los trabajadores de un lugar a otro; de una oficina a otra; de una actividad a otra y de un turno a otro. También pueden modificar unilateralmente los días de descanso y las vacaciones.

- Los ascensos escalafonarios se basan en la capacitación, competencia y en exámenes de conocimientos, cuya calificación mínima aprobatoria es 8.

- Los trabajadores no tienen estabilidad en el empleo, ya que las empresas pueden ajustar unilateralmente al personal que se requiera, independientemente de la categoría y puesto que ocupe. Asimismo, las empresas tienen la más amplia facultad para subcontratar y reclasificar puestos de base a puestos de confianza.

- El sindicato, fantasma por cierto, puede intervenir en algunos conflictos laborales sólo si la empresa se lo solicita.

- En los contratos colectivos de las mencionadas maquiladoras se contiene una cláusula que establece que "de no demandarse su revisión por cualquiera de las partes contratantes, el contrato se prorrogará automáticamente. Esto explica que ante un sindicato inexistente, los contratos se hayan venido "prorrogando automáticamente" desde hace ya varios años".[216]

Como se observa con claridad, en los citados contratos colectivos de trabajo se ha implantado la movilidad funcional sin más límites que las necesidades de la producción y la voluntad de la empresa. Por ello, es necesario fijar límites a la

[216]Ibidem, pág. 144.

movilidad funcional y estos límites deben quedar precisados en una Ley Laboral, cuyas disposiciones sean de orden público y en consecuencia, cualquier exceso a la movilidad funcional en perjuicio de los trabajadores, sea declarado nulo de pleno derecho.

Ante esas circunstancias, resulta necesario elaborar una nueva Ley Federal del Trabajo a fin de establecer el concepto, los alcances y límites de la movilidad funcional. Porque en aras de no reformar la vigente Ley Laboral, ya que "el movimiento obrero no permitirá el desmantelamiento de los derechos de los trabajadores",[217] se carece de un marco jurídico que precise los límites de la movilidad funcional, lo que ha propiciado a su vez, una serie de abusos en la aplicación de dicha movilidad, aún con la complicidad de los "defensores de los derechos obreros" que firman todo tipo de contratos colectivos, principalmente los de protección. Por lo anterior, es urgente establecer límites legales a la movilidad funcional, toda vez que de lo contrario, se va a caer en un abuso y explotación sistemáticos de los trabajadores.

---

[217]Declaraciones de Fidel Velázquez, Secretario General de la Confederación de Trabajadores de México, publicadas en el diario Excelsior, 10 de octubre de 1995.

3.6 FLEXIBILIDAD LABORAL POR CAMBIOS TECNOLOGICOS

La introducción de nuevas tecnologías, como lo exige el proceso de modernización para responder a las tendencias globalizadoras del mundo, ha planteado una modificación en la estructura de la organización del trabajo; modificación que conlleva una flexibilización de las relaciones laborales, pero también representa una invitación para reajustar trabajadores por la implantación de esas tecnologías, en los términos del artículo 439 de la Ley Federal del Trabajo.

En forma paralela al surgimiento de nuevas tecnologías se ha despertado un temor entre los trabajadores ante la amenaza del reajuste de personal y las empresas han flexibilizado las relaciones laborales a través de los contratos colectivos y buscan incorporarlas en el texto de la tan anunciada reforma a la Ley Federal del Trabajo.

En efecto, la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo por la implantación de nuevas tecnologías se ha venido estipulando en diversos contratos colectivos de trabajo, tales como el de Teléfonos de México con las operadoras 05 y el cambio del sistema analógico al digital, los de las fundidoras y los que corresponden a la industria automotriz.

3.7 PRODUCTIVIDAD Y FLEXIBILIDAD SALARIAL

En el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y Calidad se dispone que en los convenios que celebren patrones y trabajadores deberán "establecer nuevos esquemas de remuneración a la productividad para que estos contribuyan a la motivación y estímulo del trabajador". No precisa los nuevos esquemas de remuneración, pero si abre la posibilidad de que sean nuevos, distintos a los esquemas salariales previstos en la Ley Federal del Trabajo. Estas nuevas "remuneraciones" se traducen en lo que se ha denominado "bono de productividad".

El "bono de productividad" es una figura que no se encuentra regulada en la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, se ha venido incorporando en los contratos colectivos de trabajo. Así, se transita a "la flexibilidad salarial por medio del otorgamiento de bonos de productividad".[218]

En efecto, una forma de la flexibilidad salarial consiste en "otorgar al trabajador complementos, como se llama en Europa a los incentivos nuestros, en proporción al rendimiento obrero. Sistema similar lo constituye el pago de "primas" o compensaciones adicionales al salario, sin aumentar éste...".[219]

En ese orden de ideas, es claro que los bonos de productividad representan un camino para implantar la flexibilidad salarial. El pago de la remuneración -porque incluso el término salario se omite en el acuerdo en cuestión- se basa en la cantidad y calidad del trabajo producido. Es una remuneración por rendimiento. Santiago Barajas Montes de Oca al estudiar este problema ha dicho:

---

[218]Bizberg, Ilán. Restructuración productiva. Revista Foro Internacional. Volumen XXXVI. Enero-junio de 1996, número 144. México. D.F., 1996, pág. 105.

[219]Ibidem., pág. 109

"...algunos países de Europa han preferido mantener en cierto límite los salarios e impulsar el otorgamiento de "primas de rendimiento" como las llaman, prestaciones adicionales por servicios efectivos o trabajo de calidad".[220]

En el caso de México, la tendencia actual es mantener controlados los salarios a través de los "topes salariales" que se fijan conforme a los índices inflacionarios y en los términos de los pactos de concertación económica. En cambio, se ha venido auspiciando la aplicación y el otorgamiento de bonos de productividad. De esta manera, se conceden estímulos a los trabajadores en razón de la calidad y productividad alcanzadas en el desarrollo de sus funciones, pero estos estímulos no se incorporan a los salarios establecidos en el tabulador, toda vez que el mencionado bono varía de acuerdo con los niveles de productividad alcanzados y tiene además por objeto estimular ésta. Luego entonces, la cantidad total de ingresos -toda vez que el salario tabular ya lo tiene seguro- que logre obtener un trabajador, mucho dependerá de su productividad.

En relación a este punto, Ilán Bizberg sostiene:

"Hasta la firma del Acuerdo Nacional de Productividad, la única manera en que las empresas más exitosas podían aumentar las percepciones de los obreros era a través de las prestaciones, aunque el carácter irregular de éstas no permitía que fueran un real sustituto del aumento salarial directo, no autorizado. A partir de la firma del acuerdo se dió la posibilidad de una deshomogeneización; desde ese momento se pudieron aumentar los salarios mediante bonos de

[220]Barajas Montes de Oca, Santiago. La Flexibilidad: nuevo elemento en la relación de trabajo. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXIV, número 70, enero-abril de 1991. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1991, pág. 17

> productividad sin afectar el tope salarial. Según la CTM, desde la firma del convenio hubo un aumento -inexistente en la mayoría de las plantas del país- en empresas como Xerox, donde el bono de productividad significó un aumento del 15% salarial".[221]

Como se observa con claridad, con el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y Calidad se establecen conceptos que no se encuentran regulados en la Ley Federal del Trabajo, tales como "remuneración", "estímulos", "bonos de productividad" y otros.

Por otra parte, cabe señalar que en el multicitado Acuerdo Nacional se dispuso que los convenios de productividad que celebren los patrones y trabajadores deberán contener los lineamientos para:

> "...reducir la dispersión de las estructuras ocupacionales y compactar la brecha que separa los niveles operativos ...fomentar con la participación de las organizaciones de los sectores, el desarrollo de programas que consideren las necesidades de readaptación de los recursos humanos y en su caso, la búsqueda de fuentes alternativas de empleo".[222]

Como se advierte, los convenios de productividad conllevan la aplicación de la flexibilidad laboral, específicamente la relativa al uso de la fuerza de trabajo, que algunos autores la denominan como "movilidad funcional". Cabe precisar aquí, que la movilidad funcional consiste en la facultad que tiene el empresario para asignar al trabajador, funciones distintas a las originalmente pactadas para desempeñar el

---

[221] Bizberg, Ilán. Opus. cit., págs. 104 y 105

[222]

puesto contratado con el fin de aumentar la productividad. Esta movilidad también permite cambiar el lugar de adscripción del trabajador, conforme a los requerimientos de la productividad. Se trata en una última instancia, de romper las rigideces de los puestos y del derecho de adscripción previstos en las fracciones III y IV del artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo. Estas rigideces representan un obstáculo a la competitividad y productividad; por ello, en el acuerdo en cuestión, se indica que en los contratos colectivos de trabajo se deben estipular programas para la readaptación de los recursos humanos. Pero esta readaptación se debe interpretar como la adecuación de la fuerza de trabajo a los requerimientos de la competitividad y productividad. Más claro aún, esta readaptación se traduce en la movilidad de funciones, del lugar o lugares de adscripción, de horarios o jornadas de trabajo, y todos los demás cambios que sean necesarios con el fin de atender las exigencias de la productividad y competitividad.

Como consecuencia de lo anterior, cabe sostener que el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y Calidad ha facilitado la implantación de la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo. Flexibilidad que se ha venido estableciendo en los contratos colectivos.

En congruencia con la flexibilidad salarial y la relativa al uso de la fuerza de trabajo, el citado acuerdo también plantea la polivalencia de puestos; es decir, que un trabajador realice una diversidad de funciones. Esto es así por lo siguiente:

- En el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y Calidad se ordena que se debe "...reducir la dispersión de las estructuras ocupacionales y compactar la brecha que separa los niveles operativos...".

- Ahora bien, dicha compactación ha implicado que algunos puestos se supriman del tabulador y del respectivo catálogo de puestos, lo que ha originado a

su vez, que sus funciones sean absorbidas por los puestos restantes.

- Luego entonces, se tienen puestos con una cantidad mayor de actividades asignadas, por lo que sus titulares tienen la obligación de realizarlas. Se trata de ir avanzando en el perfil del obrero polivalente.

Además, el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y Calidad dispone la creación de comisiones mixtas de productividad, integradas por representantes de la empresa y del sindicato con el objeto de acordar los criterios y mecanismos para medir la productividad y con base en ello, determinar los montos de los bonos de productividad. Pero la medición de la productividad no es una cuestión simple y fácil, ni tampoco lo es, definir los criterios para su medición. Dada la complejidad técnica del problema, muchas comisiones mixtas de productividad optan por establecer como parámetros de medición los de:

- Asistencia;
- Puntualidad;
- Actitud frente al trabajo;
- Aprovechamiento del tiempo, y
- Trabajo en equipo.

Pero la medición de la productividad con base en estos factores, "resulta inapropiada, ya que cualquier persona que se digne de ser responsable debiera cumplirlos como un hábito normal de trabajo. El problema comienza en la definición de qué es productividad. Aunque el concepto está ampliamente difundido, se tiene poco claro a qué se refiere exactamente, y menos cómo se mide".[223]

---

[223]Mohar, Jorge. Productividad. ¿Cómo medirla?. Revista Expansión. Vol. XXVII, número 668. México, 21 de junio de 1995, pág. 70

En el debate sobre la productividad se han expuesto varios conceptos. Así por ejemplo, Enrique de la Garza Toledo la define como:

> "Valor agregado/horas trabajadas. Asimismo, la productividad del capital sería la relación entre valor agregado, la amortización de la maquinaria, de los equipos e instalaciones. Dado que, tanto trabajo como capital agregarían valor, se define la productividad total de los factores como el valor agregado dividido entre los salarios más la amortización de los equipos, maquinaria e instalaciones".[224]

Líneas más adelante, Enrique de la Garza agrega:

> "Una forma de medir la productividad es en términos físicos: volumen físico del producto/número de trabajadores, o bien volumen físico/horas trabajadas".[225]

Se ha señalado además, que en la medición de la productividad se deben considerar tres elementos:

1.- Las condiciones en que se lleva a cabo la producción;
2.- El proceso de trabajo, y
3.- Los resultados.

El primer elemento, esto es, las condiciones en que se realiza la producción está integrado por:

---

[224]Garza Toledo, Enrique de la. Ley Federal del Trabajo y Flexibilidad, en Foro Legislación Laboral: situación actual y perspectivas. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura México. 1993, pág. 158

[225]Ibidem., pág. 158

a).- Tecnología;

b).- Insumos, y

c).- Grado de calificación de la fuerza de trabajo.

En el proceso de trabajo (sistema de máquinas en funcionamiento) intervienen los factores siguientes:

a).- Organización del trabajo;

b).- Condiciones de trabajo, y

c).- Relaciones laborales.

Por lo que respecta a los resultados, éstos se pueden valorar con base en los siguientes criterios:

a).- Volumen físico de la producción/horas trabajadas;

b).- Rechazos o errores/volumen producido, y

c).- Valor agregado/horas trabajadas.

En algunas instituciones se han aprobado mecanismos de evaluación del desempeño con el fin de medir la productividad. Mecanismos y criterios que regulan a su vez, el pago del bono de productividad. Para una mayor ilustración, se exhibe copia de dichos parámetros en el apéndice de la presente investigación.

3.8 FLEXIBILIDAD EN LAS JORNADAS DE TRABAJO

Por lo que respecta a la flexibilidad enfocada a la jornada de trabajo, cabe señalar que mediante ésta, se intenta lograr ampliaciones o reducciones al tiempo de trabajo, de acuerdo a las necesidades de producción de las empresas.

Hasta hace algunos años todavía, era frecuente fraccionar la jornada para permitir al trabajador un descanso intermedio de una a dos horas; hoy ante la globalización económica y el libre mercado, se flexibiliza la jornada de trabajo para adecuarla a las necesidades de la producción.

En efecto, en el anteproyecto de la Ley Federal de Trabajo preparado por la confederación Patronal de la República Mexicana, se propone:

> "... hacer más flexible el término de la jornada diaria que permita reducirla o ampliarla por convenio entre las partes y lo inherente a turno, puesto, descanso y horarios, destacando la conveniencia para el país de continuar con la semana de 48 horas de trabajo distribuida a voluntad de las partes".[226]
>
> En ese sentido, para la COPARMEX es indispensable extender la flexibilización a las jornadas de trabajo.

---

[226] Ibidem, pág. 11.

3.9 LOS CONTRATOS TEMPORALES

3.9.1 EL PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. UN PRINCIPIO EN DECADENCIA.

El principio de la estabilidad en el empleo se encuentra establecido en la fracción XXII del artículo 123 constitucional, que otorga al trabajador injustamente despedido, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, el derecho a ser reinstalado en su empleo o, a su opción, a recibir una indemnización por el importe de tres meses de salario.

El principio de la estabilidad en el empleo se alteró profundamente entre los años de 1941 y 1962, a raíz de la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fue iniciada con la famosa ejecutoria "Oscar Cué, y mediante la cual, se determinó que la reinstalación en el trabajo constituía una obligación de hacer, cuya ejecución forzosa era imposible.

Al respecto, Alberto Trueba Urbina observó que en razón de ese criterio jurisprudencial, la opción que el legislador quiso establecer en favor del trabajador, "se había convertido en una opción en favor del patrón para que éste no reinstalará obligatoriamente al trabajador".[227]

La jurisprudencia que se comenta prevaleció hasta 1962, año en que se reformó la fracción XXII del artículo 123 constitucional y cuyo texto en su parte conducente dice:

"El patrón que despida a un obrero sin causa justificada...

---

[227]Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Quinta edición. Ed. Porrúa, S. A. México. 1980, pág. 298

estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salarios. La ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización".

En el ámbito doctrinal, Mario de la Cueva otorgó al principio de la estabilidad en el trabajo la característica de su permanencia como base de la relación laboral. Sostuvo que:

"...la estabilidad es el derecho obrero que tiene apoyo en una finalidad mediata y otra inmediata, al mismo tiempo que es fuente y garantía de otros derechos. Su finalidad mediata es preparar el vivir del trabajador en la adversidad y en la vejez; su finalidad inmediata es el vivir hoy y en el mañana"[228]

Para Mario de la Cueva todas las legislaciones del trabajo consagran el principio de la duración indeterminada de las relaciones laborales, y los requisitos exigidos para su configuración son:

a).- Que el servicio sea necesario y permanente;

b).- Que dicho servicio forme parte de las actividades normales de la empresa, y

c).- Que el trabajador preste tal servicio todos los días hábiles.

---

[228]Cueva, Mario de la. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México, 1979, pág. 207

Sin embargo, el derecho a la estabilidad en el empleo ha venido sufriendo transformaciones conceptuales y reales, toda vez que con la movilidad funcional resulta muy difícil hablar de contratos por tiempo indefinido y de una permanencia absoluta en el empleo. Hoy, varios países del mundo han recurrido cada vez más, a los contratos de trabajo por tiempo determinado, que generalmente se sujetan a plazos relativamente breves y renovables, y sin generar responsabilidad en caso de no renovación. Porque además, resulta "paradójico que el mayor invento social para proteger el empleo sea hoy, al menos en teoría, su máximo obstáculo".[229] Estas líneas escritas por Néstor de Buen en su obra "Razón de Estado y Justicia Social", las retoma en párrafos más adelante para exponer:

> "Suponiendo la eficacia de la estabilidad con respecto a los trabajadores ya contratados, de lo que no se puede dudar es que constituye un obstáculo evidente para la expansión del empleo. Al empresario no le hace ninguna gracia establecer una relación permanente cuya ruptura, en el mejor de los casos, pueda implicar un costo tal que sea incompatible con la salud económica de la empresa. En otras palabras, y la experiencia española parece demostrarlo, a contratos de duración flexible, mayor volumen de empleo".[230]

En efecto, en España y con el objeto de combatir el desempleo, se flexibilizó el principio de la estabilidad en el empleo, mismo que la Organización Internacional del Trabajo recomienda a los países observar. Como consecuencia de dicha flexibilidad, se reformó el Estatuto de los Trabajadores de España con el objeto de regular la celebración de contratos temporales. Algunas de estas reformas implican el otorgamiento de subsidios a las cuotas a pagar por seguridad social, como

---

[229]Buen Néstor de. Opus. cit., pág. 16

[230]Ibidem., págs. 17 y 18

sucede con el contrato en prácticas; o la exención total del pago de dichas cuotas que se refleja en el contrato para la formación.

Los contratos temporales que son regulados por el Derecho Español del Trabajo se encuentran contenidos en los Reales Decretos del 2 de agosto; 17, 21 y 31 de octubre y 21 de noviembre de 1984, y son los siguientes:

1.- Lanzamiento de una nueva actividad, cuya vigencia no podrá ser inferior a seis meses ni superior a tres años.

2.- Eventual. Este tipo de contrato tiene una vigencia máxima de seis meses dentro de un periodo de doce meses, y podrá ser prorrogado por acuerdo de las partes sin exceder el límite total.

3.- Para obra o servicio determinados. Se trata de un contrato prorrogable de acuerdo a la naturaleza de la obra o del servicio.

4.- Para trabajos fijos y periódicos con carácter discontinuo.

5.- En prácticas. Este contrato no puede ser inferior a tres meses ni superior a tres años.

6.- Para la formación, cuya vigencia no puede ser inferior a tres meses ni superior a tres años.

Cabe precisar aquí, que tanto el contrato "en prácticas", como el de "formación" se encuentran relacionados con la capacitación de los trabajadores o incluso, de simples aspirantes a los que no se les paga salario, sino generalmente se les cubre un subsidio con cargo al Estado.

7.- A tiempo parcial. Este tipo de contrato debe celebrarse por tiempo indefinido, salvo en el supuesto de jubilación parcial. "En este caso -enseña Néstor de Buen- se entenderá concertado por un tiempo equivalente al que falte al trabajador para alcanzar la edad jubilatoria, en los términos de régimen general del seguro social".[231]

8.- Temporal. No podrán ser inferiores a seis meses ni superiores a tres años y tienen por objeto el fomento del empleo.

9.- De relevo. Este contrato se celebra por el tiempo que falte al trabajador sustituido para alcanzar la jubilación.

10.- Para trabajadores mayores de 45 años.

11.- Para trabajadores minusválidos. Este contrato se suscribe por tiempo indefinido y "la bonificación de la cuota empresarial al seguro social puede ser del 70 al 90%, según sea el minusválido mayor o menor de 45 años".[232]

12.- De interinidad, que como su nombre lo indica, tiene por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador.

Pero no sólo en España se ha recurrido a la figura de contratos temporales, sino también en varios países del mundo. Así, en Bélgica, los contratos a tiempo determinado son aplicables principalmente a las labores relacionadas con el campo cultural.

---

[231] Buen, Néstor de. Opus. cit., pág. 36

[232] Ibidem, pág. 37.

En Alemania, la Ley de Promoción de la Ocupación de 1985 permite prorrogar la vigencia de los contratos por tiempo determinado, de seis a dieciocho meses, en el caso de ascensos escalafonarios.

En Italia, también se han presentado tendencias a superar los esquemas rígidos establecidos por la Ley número 230 expedida en el año de 1962. Raffaele de Luca Tamajo al estudiar los contratos temporales en el Derecho Italiano del Trabajo ha sostenido que en esta Ley "el ascenso a término estaba prohibido por exigencias "cuantitativamente" extraordinarias, como las temporadas altas, tendiéndose a estabilizar la plantilla al nivel máximo de la actividad productiva de la empresa. Por el contrario, en la legislación más reciente el ascenso a término está admitido como instrumento ordinario de gestión en las empresas sujetas a temporadas altas de actividad intermitente".[233]

Paralelamente a lo manifestado por Raffaele de Luca Tamajo, cabe señalar que la Ley número 863/84 ha introducido en el esquema del contrato por tiempo determinado, la figura del contrato de formación. Los contratos de formación son aquellos que son celebrados por jóvenes, cuya edad fluctúa entre los 15 y los 29 años, y su vigencia no puede exceder de dos años. Como se observa, los contratos de formación se encuentran condicionados a dos elementos:

a).- La edad de los contratados, y

b).- La existencia de un programa formativo diseñado por la empresa, "requisito este último que sirve a menudo sólo para disimular una total liberalización del contrato a término...".[234]

---

[233]Luca Tamajo, Raffaele de. Opus. cit., pág. 237.

[234]Ibidem., pág. 237

Además, apunta Luca Tamajo, los jóvenes sujetos a un contrato de formación son excluidos de los contratos colectivos y sólo las contribuciones de prevención social son pagadas en menor medida.

Finalmente, la Ley número 56 promulgada en 1987 ha flexibilizado el contrato a tiempo determinado, "delegando a los contratos colectivos la posibilidad de determinar las hipótesis en las que es posible fijar un término a los contratos de trabajo".[235]

En México, las tendencias de la flexibilidad laboral y la necesidad de aumentar la oferta de empleos en el país, han venido a incrementar el número de contratos temporales, al grado tal, que los contratos por tiempo indeterminado cada día son más escasos. En efecto, las estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social sobre el empleo, reflejan un elevado porcentaje de contratos temporales. Además, y ante la crisis económica que ha sacudido a México, los empresarios han recurrido a contratos por tiempo determinado y las razones son claras:

a).- En primer término, y como ha dicho Néstor de Buen, "al empresario no le hace ninguna gracia establecer una relación permanente, cuya ruptura puede implicar un alto costo económico para la empresa"[236], y

b).- Ante un abundante ejército industrial de reserva -como denomina Carlos Marx a las masas de desempleados- lo más cómodo para los empresarios es celebrar contratos por tiempo determinado con una vigencia de tres y seis meses, toda vez que los trabajadores no generan derechos de antigüedad y costos de

---

[235]Ibidem., pág. 237

[236]Buen, Néstor de. Opus. cit., pág. 16

seguridad social.

Para los empresarios, el artículo 37 de la vigente Ley Federal del Trabajo que establece los requisitos para suscribir un contrato de trabajo por tiempo determinado, es demasiado rígido y más rígidas aún, son las interpretaciones de los tribunales laborales.

En ese orden de ideas, los empresarios argumentan que si bien es cierto que la fracción I del artículo 37 de la Ley de la materia, autoriza las contrataciones por tiempo determinado cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, también es verdad que en los hechos se ha desarrollado toda una práctica laboral para los trabajos de temporada y otros, que de alguna manera han funcionado. La cuestión de que la naturaleza del trabajo exija la temporalidad, tratándose de las actividades que constituyen el objeto de una empresa, será siempre cuestionable e insegura".[237]

Además, los grupos empresariales han sugerido que el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo se puede flexibilizar de la siguiente manera:

> "Artículo 37.- El señalamiento de un tiempo determinado en los contratos, puede estipularse en los casos siguientes:
>
> a).- Cuando las circunstancias del mercado, acumulación de tareas, exceso de pedidos o razones de temporada, la justifiquen, aún tratándose de la actividad normal de la empresa.
>
> b).- Cuando se trate de trabajos fijos y periódicos en la actividad de la empresa, pero de carácter discontinuo".

---

[237]Exposición presentada por la COPARMEX en la Mesa redonda sobre el Derecho del Trabajo. Revista Entorno Laboral, 20 de junio de 1990, pág. 31

Asimismo, para los grupos empresariales resulta indispensable legislar con precisión sobre el contrato a prueba, con una duración variable, según se trate de trabajadores calificados o no calificados. Con esto se fomentaría el empleo y se resolverían las necesidades básicas de la industria y el comercio, sin precarizar el empleo normal por tiempo indeterminado.

Por otra parte, han sostenido los empresarios agrupados a la COPARMEX, que debe flexibilizarse la contratación de trabajadores de confianza y en consecuencia, también se debe flexibilizar el artículo 9° de la vigente Ley Laboral, por lo que los trabajadores de confianza pueden estar sujetos a un contrato por tiempo determinado.

Así las cosas, es evidente que el principio de la estabilidad en el empleo se ha venido fracturando. Hoy en día, los contratos temporales han desplazado a los contratos de trabajo por tiempo indeterminado. Todavía más, los empresarios han planteado causales adicionales a las previstas en el artículo 47 de la Ley Laboral para rescindir la relación individual de trabajo, por lo que la tendencia es aniquilar totalmente el principio de la estabilidad en el empleo. En efecto, los grupos patronales han sugerido que por ejemplo, tratándose de empleados de ventas, el artículo 291 de la Ley Federal del Trabajo dispone que "es causa especial de rescisión de las relaciones de trabajo la disminución importante y reiterada del volumen de las operaciones, salvo que concurran circunstancias justificativas". En ese sentido, se ha dicho, debe incorporarse al artículo 47 de la Ley en cita, una causal de rescisión que exprese lo siguiente:

> "Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

I...

XVI.- La disminución reiterada del rendimiento o eficiencia en el trabajo contratado por causas imputables al trabajador".[238]

Como se advierte con claridad, el principio de la estabilidad en el empleo sufre todos los ataques posibles, toda vez que constituye una rigidez que estorba al libre mercado.

[238]Ibidem, pág. 32.

3.10 FLEXIBILIDAD Y DERECHOS ADQUIRIDOS

Los derechos adquiridos socialmente a favor de los trabajadores son aquellos que se encuentran establecidos en los artículos 5° y 123 constitucionales y son una consecuencia histórica de las luchas obreras y principalmente de la revolución mexicana de 1910. Estos preceptos constitucionales se encuentran reglamentados en la Ley Federal del Trabajo.

Así, la protección a los derechos de los trabajadores está comprendida expresamente en las citadas disposiciones constitucionales y en el texto de la Ley Federal del Trabajo que consigna por ejemplo, en sus artículos 5° y 33, la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores. Y todavía más, en su artículo 18 ordena que:

> "En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador".

Paralelamente a lo dispuesto en dichas normas jurídicas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han emitido jurisprudencia y un sinnúmero de ejecutorias reconociendo el carácter tutelar del Derecho del Trabajo. Así por ejemplo, el más alto Tribunal de la República dictó la ejecutoria siguiente:

> "RENUNCIA DE DERECHOS, IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD.- La acción para impugnar de nulidad un convenio que implica renuncia de los derechos de los trabajadores, es imprescriptible. En efecto, el artículo 123 constitucional, en su fracción XXVII, establece: "Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato: Todas las demás

estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio de los trabajadores". Ahora bien, dado el carácter imperativo del Derecho del Trabajo, debe concluirse que todo convenio celebrado en contravención a las disposiciones invocadas, es nulo de pleno derecho por lo que la acción de los trabajadores para impugnarlo es imprescriptible".

Amparo directo 4709/58.- Petróleos Mexicanos. 20 de marzo de 1959.

En el ámbito del Derecho Procesal del Trabajo también se previó la protección a los derechos de los trabajadores. Así por ejemplo, la vigente Ley Federal del Trabajo en su artículo 784 hace recaer la carga de la prueba sobre el patrón cuando se trata de acreditar una serie de circunstancias como la fecha de ingreso del trabajador; antigüedad del trabajador; faltas de asistencia del trabajador; las causales de rescisión de la relación individual de trabajo; constancia de haber dado aviso por escrito al trabajador de la fecha y causa de su despido; la duración de las jornadas de trabajo; disfrute y pago de vacaciones, y el monto y pago del salario, entre otras.

Además, en la esfera procesal destaca el artículo 873 de la Ley Laboral en el sentido de que la Junta de Conciliación y Arbitraje debe suplir a favor del trabajador las deficiencias de la demanda, por lo que "la Junta, en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda, o que estuviere ejercitando acciones contradictorias, al admitir la demanda le señalará (al trabajador) los defectos u omisiones en que haya incurrido...". Estas normas se basan en el principio de que en el procedimiento laboral no resultan aplicables los principios de igualdad procesal entre las partes y de la autonomía de la voluntad, en razón de que en la mayoría de las veces, los trabajadores se encuentran en desventaja económica y social frente a

sus patrones.

Ahora bien, en el ejercicio de esos derechos sociales establecidos tanto en la Constitución General de la República, como en la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores y sus respectivos sindicatos los han vertido e incluso, ampliado en los contratos colectivos y en los contratos ley. Estos derechos y prestaciones que han superado a los contenidos en dichas normas jurídicas, se hacen consistir en días económicos, licencias como goce de sueldo para dejar de concurrir a laborar, ya sea por motivos personales u otros, mayor número de días de descanso y de vacaciones a los señalados por la ley, pago de lentes y prótesis dentales, bonos de despensa y otros más. Estos derechos deben considerarse como derechos adquiridos por los trabajadores ya sea en una empresa determinada o en una rama de la industria.

Bajo ese orden de ideas, los derechos adquiridos por los trabajadores en las diversas empresas se han estipulado en los respectivos contratos colectivos de trabajo y nacen de las condiciones específicas de éstas. Pero cabe sostener aquí, que en estricta puridad jurídica y por razones económicas y financieras debidamente acreditadas, los contratos colectivos pueden ser modificados en sus condiciones de trabajo, e incluso, pueden sufrir la implantación de nuevas condiciones laborales. Lo anterior es así por lo siguiente:

Existe la idea de que los contratos colectivos de trabajo son instrumentos jurídicos que permiten avanzar hacia mejores condiciones de trabajo y que no es válido disminuir las ya pactadas en perjuicio de los trabajadores. Este criterio se fundamenta en el artículo 394 de la Ley Federal del Trabajo cuyo tenor dispone:

> "El contrato colectivo no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en

contratos vigentes en la empresa o establecimiento".

Ahora bien, de acuerdo a una interpretación tradicional, ello significa que no podrá revisarse un contrato colectivo a la baja y que de hacerlo así, se estará infringiendo la prohibición establecida en la fracción XXVII, inciso h) del apartado "A" del artículo 123 constitucional, misma que a la letra ordena: "serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, todas las estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores". Sin embargo, la validez de esta interpretación jurídica debe ser cuestionada a la luz de los siguientes razonamientos:

Primero.- Si bien es cierto que los contratos colectivos tienden a crear y a mantener el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, también es verdad que ese equilibrio no siempre implica mejoría de las condiciones de trabajo.

Segundo.- Además, de no ser posible la reducción de ciertas condiciones de trabajo pactadas en un contrato colectivo, no podría entenderse el derecho patronal a solicitar su revisión en los términos del artículo 398 de la Ley Federal del Trabajo.

Tercero.- A mayor abundamiento, la misma Ley Laboral al establecer el contenido de las sentencias que declaran el fin de los conflictos colectivos de naturaleza económica, autoriza que se aumente o disminuya el personal, la jornada, la semana de trabajo, los salarios y en general, que se modifiquen las condiciones de trabajo de la empresa o establecimiento, sin que en ningun caso pueda reducir (la Junta) los derechos mínimos consignados en las leyes. Así, la Ley Federal del Trabajo faculta a modificar las condiciones pactadas en los contratos colectivos.

Cuarto.- Luego entonces, el artículo 394 del citado Código Laboral debe

entenderse que se refiere a la celebración original del contrato colectivo, toda vez que dicho precepto forma parte de los que fijan sus reglas generales y no las especiales de su revisión porque respecto de ésta, las reglas se establecen en el artículo 398 de la Ley en mención.

Bajo ese orden de ideas, y en aras de incrementar los niveles de productividad y competitividad de la empresa, los derechos adquiridos de los trabajadores, incluyendo el derecho de adscripción y de puesto, pueden ser objeto de modificación. Y esa modificación implica la introducción de la flexibilidad laboral en los respectivos contratos colectivos. En efecto, hoy en día, los derechos de los trabajadores han empezado a ser modificados de acuerdo con los requerimientos de la productividad que exige una economía de libre mercado y un mundo globalizado caracterizado por una feroz competencia comercial.

Ante esas circunstancias, cabe sostener que si para efectos de aumentar la productividad en una empresa, se requiere de la implantación de nuevos sistemas de trabajo (como el que los obreros puedan desarrollar funciones diversas y no estar limitados a una descripción restringida de su puesto), de la reducción de las jornadas de trabajo, del escalafón basado en la capacitación y competitividad, del salario vinculado a la productividad, de la disminución de los días de descanso, reducción de las licencias para faltar a laborar y otros cambios que implican el desmantelamiento de los derechos adquiridos, es necesario que esos cambios se acuerden expresamente con los trabajadores a través de convenios, mismos que deben ser aprobados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje. No hacerlo así, origina que esa flexibilidad se torne en una flexibilidad salvaje que arrase con todo tipo de derechos laborales, como sucedió en Argentina.

Sin embargo, en México se tiene un problema adicional para celebrar acuerdos de flexibilidad laboral: la fuerte corrupción que impera en los sindicatos,

muchos de los cuales no son nada representativos de sus afiliados y muchos otros más son simplemente sindicatos de protección.

Pero la flexibilidad laboral se ha aplicado no sólo en los contratos colectivos de trabajo, sino a través de los mecanismos de la privatización de las empresas paraestatales y de la concertación social como se acredita en los capítulos denominados "La privatización y su impacto en el Derecho Mexicano del Trabajo" y "La concertación social".

EL MODELO FORDISTA-TAYLORISTA Y EL NUEVO MODELO DE PRODUCCION Y ORGANIZACION DEL TRABAJO

MODELO FORDISTA-TAYLORISTA

1.- DIMENSION TECNOLOGICA

1.1.- Equipamientos

Máquinas herramientas convenionales Lógica de fragmentación diversificada de máquinas especializadas

Máquinas herramientas de control numérico, Centros de maquinado, talleres flexibles

Lógica e integración-homogenización de los equipamientos.

1.2.- Productos

Productos de largas series
Estandarización de los productos
Larga duración de vida de los productos (estabilización de mercado)

Series pequeñas y medias en lotes repetitivos
Diversificación de productos por estandarización de componentes en función de los mercados
Reducción de la duración de vida de los productos.

2.- DIMENSION ORGANIZATIVA

2.1.- Organización e los talleres

Agrupamiento de máquinas por familias (tornos, fresas,... etc.)
alejamiento de los servicios (métodos, control...) de los talleres de fabricación.

Islas de producción que agrupan máquinas diferentes alrededor de familias de piezas
Acercamiento entre servicios funcionales y talleres de productos

---

2.2.- Organización de la empresa

Separación entre servicios funcionales (concepción-organización-preparación del trabajo) y talleres de producción

Especialización y compartmiento de los servicios

Importancia de la línea jerárquica y cuadros medios

Organización de tipo piramidal con centralización de decisiones

Atenuación de la diferencia entre servicios funcionales y sectores de producción (grupos de trabajo)

Mayor integración de funciones (comercial, planeación, métodos de control de calidad)

Reducción de la línea jerárquica

Organización de tipo matricial con decentralización de decisiones

---

3.- DIMENSION REGULACION SOCIAL

Regulación por el sistema de clasificación de puestos

Relación Clasificación-salario y Salario rendimiento

Formación por experiencia y antigüedad

Diferenciación entre categorías de asalariados (cuadros, técnicos y obreros)

Tradición del sindicalismo de Industria (centrado en los obreros)

Búsqueda de nuevos sistemas de clasificación (mutación de las calificaciones obreras)

Individualización d elos salarios y rendimiento integrado en la organización

Importancia del título y la formación contínua

Tendencia a la integración funcional del conjunto de los obreros (hacia un nuevo estatuto obrero)

Importancia creciente de la noción del sindicalismo de empresa

---

Fuente: Maurice M., Euraud F., D'Iriarne A., Rychener F. "Des enterprises en

mutation dans la crise".

Cuadro 2

La heterogeneidad en la reestructuración de las bases sociotécnicas de la economía mexicana

---

Patrones de flexibilidad

1.Máxima flexibilidad con unilateralidad.del trabajo

2.Flexibilidad moderada con limitada bilateralidad.

Intensivo: alta tecnología, nuevas formas de organización del trabajo,

flexibilidad unilateral.

Patrones de reestructuración

de la base sociotécnica Extensivo: nuevas formas de organización del trabajo

con flexibilidad unilateral.

Parciales o con perfiles poco definidos.

Patrones de cambio tecnológico en las empresas mexicanas

Procesos de flujo continuo:

Automatización Automatización Con nuevas o sin formas

no computarizada	computarizada	organizativas

Proceso de ensamble o maquinado:

	Automatizados con control centralizado	Nuevas formas de organización
Intensivos en fuerza de trabajo	Mecanizados con fuerza de trabajo directa	Manufactura flexible (maq. programable y nuevas formas de organización del trabajo)	Sin nuevas formas

Procesos administrativos o de atención al público:

Intensivos en fuerza de trabajo sin cadenas	Información con control centralizado	Con nuevas formas de organización
	Informatización flexible	Sin nuevas formas de organización

Fuente: Enrique de la Garza, Reestructuración productiva y Respuesta Sindical en México, a publicarse por la UAM en 1992._

CAPITULO 4

LA PRIVATIZACION Y SU IMPACTO EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO

4.1 EL FANTASMA DE LA PRIVATIZACION.

Hoy en día, un fantasma recorre el mundo: es el fantasma de la privatización. En años recientes, los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en los Estados Unidos de América y la Gran Bretaña, respectivamente, propiciaron el avance del modelo económico denominado "neoliberalismo", que se apoya en las tesis de Friedman y cuyo objetivo consiste en extinguir la propiedad estatal de los medios de producción, a fin de reintegrar las empresas públicas a los particulares. Así, el Estado ha dejado de ser propietario de grandes y numerosas empresas para colocarse simplemente en el papel de promotor y regulador de la inversión privada. Hoy es la época de las privatizaciones, proclaman los entusiastas partidarios del desmantelamiento del Estado. No hay país que no esté privatizando ni país que no aspire a hacerlo. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han encabezado en el mundo, la cruzada privatizadora y la escuela de Chicago de Friedman ha consolidado el marco ideológico para ello.

Los ideólogos de la privatización exponen una serie de argumentos, tales como la burocratización, deficiencia y la desorganización en que operan las empresas públicas o paraestatales, principalmente las que pertenecen a los países subdesarrollados. En efecto, los capitanes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial han señalado una serie de elementos en contra de las empresas que son propiedad del Estado, y entre los que destacan:

"A.- Ineficiencia económica en las actividades productivas del sector

público, con elevados costos de producción y falta de habilidad para innovar;

B.- Inefectividad en la provisión de bienes y servicios, y

C.- Rápida expansión de la burocracia, con fuertes exigencias sobre el presupuesto público, dando lugar a problemas en las relaciones laborales dentro del sector público, ineficiencia en el gobierno y efectos adversos sobre el conjunto de la economía".[239]

Tal es la fuerza de la corriente privatizadora que no pocos gobiernos han restringido su participación económica, mediante los mecanismos consistentes en la venta de empresas paraestatales, contratación de servicios profesionales y supresión de monopolios para facilitar el paso a la competencia de mercado. Así por ejemplo, en 1991 los Estados Unidos de América y la Comunidad Económica Europea celebraron un Acuerdo de Cooperación Antimonopólica. Asimismo, los Estados Unidos y Canadá ya han suscrito una serie de compromisos en materia de antimonopolios, que se contienen en el Acuerdo sobre Cooperación Internacional. Porque hoy en día, se enarbola la bandera de la libertad económica y de la competencia comercial, exaltando sus bondades con el objeto de reducir al Estado a sus mínimas funciones de orden y vigilancia, con la menor intervención posible en la economía nacional. En ese contexto, las empresas públicas son un estorbo para el libre mercado en razón de que constituyen o propician la formación de monopolios de bienes y servicios.

Para los especialistas en la materia, las privatizaciones permiten acelerar la constitución de una economía abierta y enfrentar sus consecuencias: intensa

---

[239]Revista Finanzas y Desarrollo, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, diciembre de 1985, pág. 42

transferencia de tecnología, disponibilidad de las redes de comercialización, avances en la capacitación e ingresos a los mercados financieros internacionales. Pero la verdad es otra, ha sostenido el profesor Alan Refus, pues ciertamente la privatización no está inspirada en propósitos tan elevados como los que arriba se esgrimen, "sino en el avasallamiento de los países deudores por los países acreedores ... la presión inmediata a favor de la privatización puede provenir del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial u otra agencia exterior que pugne porque los países deudores se comprometan a reducir sus gastos gubernamentales, como precio que deben pagar para recibir asistencia financiera o préstamos adicionales".[240] Ciertamente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han sido los principales promotores de la corriente privatizadora de la economía, pero cuentan además, con el apoyo económico de los países desarrollados, principalmente de los Estados Unidos de América y los grupos financieros internacionales. Para ilustrar lo anterior, basta señalar que el Banco Mundial destinó "durante el periodo 1981-1987, la cantidad de 26 mil millones de dólares, esto es, un 25.4 por ciento de sus préstamos a financiar proyectos orientados a promover la privatización de la economía de los países endeudados".[241]

Por lo que respecta al papel que desempeña el Fondo Monetario Internacional en dicha tendencia, cabe insistir en que los préstamos que otorga para los programas de estabilización o ajuste, se encuentran condicionados -condicionalidad le llaman los teóricos- a la privatización de la economía de los países deudores. Se trata de una cruzada internacional en contra de la intervención del Estado en la economía, específicamente de la propiedad estatal sobre los

---

[240]Refus Walters, Alan. Las técnicas de la privatización. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Instituto Nacional de Administración Pública. España, 1987, pág. 225.

[241]Revista Finanzas y Desarrollo, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, marzo de 1988, pág. 40

medios de producción. En el caso de México, cabe señalar que no sólo las tendencias de la privatización que recorren el mundo, sino la crisis misma y las Cartas de Intención suscritas con el Fondo Monetario Internacional, principalmente las del 22 de julio de 1986 y de enero de 1995, han obligado al Estado mexicano a reducir el déficit de su anémica administración y a privatizar sus empresas en las áreas estratégicas, como son las comunicaciones vía satélite, los ferrocarriles... y todo lo demás que se pueda, a pesar de la prohibición constitucional que estaba en vigor en ese tiempo. Lo anterior es así, porque una de las condiciones pactadas en la Carta de Intención que el gobierno mexicano suscribió con el Fondo Monetario Internacional en el mes de enero de 1995, y misma que fue aprobada finalmente el 2 de febrero de ese mismo año, se hizo consistir en que:

> "A cambio del paquete de respaldo financiero por 7 mil ochocientos millones de dólares, más 10 mil millones adicionales, el gobierno de México se obliga a consolidar un programa de privatización de las empresas que actualmente son de su propiedad o se encuentran controladas por el Estado".[242]

Esta condición de privatizar las empresas paraestatales a cambio del préstamo de recursos financieros, coincide con la impuesta por el gobierno de los Estados Unidos de América, toda vez que los montos y términos de los préstamos previstos en la Ley para la Estabilización Económica Méxicana de 1995, y misma que fue discutida por el Congreso Estadounidense durante el mes de enero de ese 1995, otorgaba facultades al gobierno de Bill Clinton para conceder préstamos a México por un monto de 40 mil millones de dólares, a condición de que el gobierno mexicano se obligue a fortalecer el programa de privatización de las empresas que todavía son propiedad estatal, así como a facilitar el ingreso de inversiones extranjeras, otorgar plena autonomía al Banco de México, no ofrecer asistencia a

[242]Rescate financiero a México. La Jornada, viernes 3 de febrero de 1995.

Cuba y otras medidas más. Así las cosas, en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica de fecha 3 de enero de 1995, se manifiesta que el Gobierno Federal se obliga a promover ante el Constituyente Permanente las reformas legales que sean necesarias con el objeto de regular la inversión y participación privada en ferrocarriles y en las comunicaciones vía satélite; así como también a fomentar la inversión privada en la infraestructura aeroportuaria; promover la competencia en telefonía local y de larga distancia; establecer normas jurídicas claras a fin de que las concesiones, permisos y autorizaciones de servicios públicos y actividades de interés general se otorguen en forma objetiva, y permitir una mayor participación de intermediarios financieros del exterior en el capital de las instituciones financieras mexicanas.

En el contexto actual, la privatización de las empresas públicas debe entenderse también como parte de la reorganización del capital y como vehículos de inserción en la nueva división internacional del trabajo y en consecuencia, se deben considerar como elementos de los grandes grupos financieros para promover una "nueva cultura laboral y productiva" que permita competir con los consorcios internacionales.

Los estudiosos en la materia, entre ellos Patrick Dunleavy, han definido la privatización como "la transferencia permanente de actividades de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos, hacia firmas privadas u otras formas no públicas de organización, así como a grupos privados".[243]

Por su parte, Marie Hélene Berard, sustenta que la privatización es "la desestatización y transferencia de entidades públicas a favor de accionistas

---

[243]Dunleavy, Patrick. Explaning the privatization boom: publica choice versus radical approach, Londres, Public Administration, vol. 65, No. 1, Spring, 1986, pág. 34.

privados".[244] Además, para la autora en cita, las privatizaciones revisten dos aspectos:

A.- En primer término, se trata de transladar la propiedad y el dominio de las empresas públicas al sector privado, y

B.- En segundo lugar, se presenta una disminución del intervencionismo económico del Estado.

El translado de la propiedad, explica Bernard, se lleva a cabo mediante la cesión de todo o una parte del capital en la bolsa de valores o bien, a través de la celebración de contratos de compra-venta, ajustándose para ello, a una previa licitación pública.

En el segundo supuesto, comenta dicha autora, se trata de reducir al máximo, la intervención del Estado en la economía, mediante el libre juego de las leyes del mercado. Lo anterior se refleja en la eliminación de los subsidios y en la creciente participación de los inversionistas privados para realizar proyectos de interés público, como son la construcción de carreteras y puentes.

Además, el libre mercado y la competencia económica exigen la supresión de monopolios, ya sean públicos o privados, por lo que es necesaria la privatización de las empresas paraestatales o públicas, ya que éstas constituyen monopolios de bienes, productos y servicios; o en el mejor de los casos, dichas empresas propician prácticas monopólicas que vienen a ser un estorbo al libre mercado. En México por ejemplo, "observadores estadounidenses han alabado unánimemente la decisión de adoptar un régimen nuevo para promover y proteger la competencia libre y abierta...

---

[244]Berard, Marie Hélen. Las privatizaciones: el ejemplo francés 1986-1988. Instituto Nacional de Administración Pública. España, 1990, pág. 49.

y la Ley Federal de Competencia Económica es un complemento natural y necesario de la nueva política económica de México, que se ha basado, en gran medida, en la privatización, la desregulación y liberalización de precios y la liberalización del comercio internacional".[245]

En ese orden de ideas, la privatización de paraestatales se presenta como un elemento fundamental para alcanzar los fines de libre mercado.

Indudablemente que el movimiento de privatización de las empresas públicas ha sido uno de los fenómenos económicos de mayor importancia en los últimos años y tiende a consolidarse en una corriente mundial. Así, las privatizaciones de mayor magnitud se han llevado a cabo en varios países de Europa Occidental, esto es, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Suecia, Italia, Austria, España, Portugal y otros países más. Esta corriente también se ha expandido a Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Pakistán, Sri-Lanka, Túnez, Costa de Marfil, Brasil y Argentina, entre otros.

La privatización, ha dicho Fitzgerald Randall, "es una revolución silenciosa que está recorriendo al mundo. Más de cincuenta países participan en este proceso -ya sea vendiendo empresas estatales, desregulando los sectores agrícola o industrial, o contratando por fuera servicios gubernamentales- a una velocidad y amplitud de transformación global que han sido casi pasmosas".[246]

A la corriente internacional a favor de la privatización de la economía, se ha

---

[245]García Rodríguez, Sergio. Reflexiones comparativas de la Ley Federal de Competencia Económica. La regla Per se y la regla de la razón, en Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994, pág. 37.

[246]Randall, Fitzgerald. La Revolución de las privatizaciones. Perspectivas Económicas. México, 1989, pág. 35.

sumado una ofensiva emprendida por los grupos capitalistas locales o lo que en términos marxistas se denomina la burguesía nacional de los países subdesarrollados más endeudados, con el objeto de impulsar en forma definitiva dicha privatización.

En el caso de México, el proceso de privatización de empresas paraestatales se inició durante la administración de Miguel de la Madrid; se intensificó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y ha continuado durante la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León. En efecto, en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica firmado el 3 de enero de 1995, se lee:

> "Dentro de los próximos 60 días, se publicarán las convocatorias para licitar las terminales de contenedores en los cuatro puertos principales del país: Veracruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Tampico-Altamira".[247]

A unas cuantas horas de haberse publicado el texto del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, los poderosos consorcios japoneses, estadounidenses y europeos como
HudayP&O, International Container Terminal Services, Stibadores Services of America y Flanagan Chiping ya se encontraban sumamente interesados en adquirir las rutas y puertos de Veracruz, Manzanillo y Altamira. Y es que el interés de las empresas extranjeras radica en que México es uno de los pocos países en el mundo que cuenta con mayores facilidades para vincularse directa, rápida y eficazmente con los grandes corredores de mercancías del comercio internacional a través de cadenas de transporte de Norteamérica, tanto por su ubicación geográfica como por las ventajas comparativas con las que cuenta: mano de obra de bajo costo, recursos naturales suficientes, infraestructura de transporte terrestre y

[247] Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica.

marítima en plena etapa de adecuación y reestructuración.

Cabe precisar aquí, que en el Diario Oficial de la Federación del 23 de febrero de 1995, aparecieron publicadas las convocatorias para concursar las terminales de contenedores en los puertos de Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Veracruz, así como seis instalaciones de usos múltiples en Altamira, Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Veracruz. Los concursos son de carácter público internacional y tienen como objeto, en los términos de la Ley de Puertos del 19 de julio de 1993, la cesión parcial de derechos de uso, aprovechamiento y explotación de las terminales antes mencionadas, así como la venta de los equipos respectivos. En cuanto a las terminales de contenedores, las concesiones se otorgarán a un término de 20 años y la terminales de usos múltiples a 15 años.

Paralelamente a lo anterior, los principales diarios y noticieros del país han informado que:

> "El Secretario de Hacienda y Crédito Público de México, Guillermo Ortíz Martínez, anunció ayer -29 de septiembre de 1996- que a partir del próximo año -1997- se acelerará el proceso de privatización de empresas que había sido retrasado por cuestiones políticas. Guillermo Ortíz también indicó que las perspectivas sobre la economía mexicana para este año -1996- y el próximo -1997- son muy positivas y que las cifras coinciden con las del FMI y el BM".[248]

Así las cosas, la privatización de las paraestatales se ha llevado a fondo, y el Estado sólo ha conservado la propiedad de aquellas que conforme al artículo 28 constitucional se consideran estratégicas para la economía nacional.

---

[248] SHCP acelerará privatizaciones", en Novedades. Un diario independiente, lunes 30 de septiembre de 1996, pág. 1.

Tiempo atrás, todavía en 1977, el Estado mexicano era propietario de una gran cantidad de empresas paraestatales, organismos descentralizados y fideicomisos, y la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto era la dependencia facultada para llevar el control, vigilancia y registro de estas entidades que integraban, e integran todavía, la administración pública federal paraestatal.

Con base en lo anterior y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 12 de la entonces vigente Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la citada Secretaría con la participación de la Secretaría de Gobernación, publicaban anualmente en el Diario Oficial de la Federación, una relación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, así como de fideicomisos públicos. Ahora bien, de la lectura al "Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se coordinen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo correspondientes", que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1982, se desprende la existencia de 744 empresas de participación estatal mayoritaria; 102 organismos descentralizados; 231 fideicomisos públicos, y 78 empresas de participación minoritaria, lo que da un total de 1,155 entidades públicas. Así las cosas, el Estado mexicano se presentaba como propietario de una gran cantidad de entidades públicas; pero es necesario aclarar aquí, que un significativo número de éstas provenían o habían sido empresas privadas que se encontraban sujetas a un proceso de quiebra, en los términos de la Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos, pero que el Estado en aras de conservar la fuente o fuentes de trabajo y evitar el desempleo, adquirió la propiedad de dichas empresas, pasando éstas a formar parte de la administración pública paraestatal. De esta forma, el Estado no sólo se limitaba a cerrar las fronteras a las importaciones de

algunos bienes, principalmente de consumo no durable que eran los de mayor demanda debido a la expansión del mercado interno, con el fin de proteger la industria nacional, sino que aplicó además, exenciones de impuestos en algunos sectores específicos y creó la infraestructura necesaria para estimular la industrialización, y estableció un esquema de subsidios y controles de precios".[249] Todavía más, el proteccionismo del Estado también se reflejó en la compra de empresas que atravesaban por severos problemas financieros, por lo que los respectivos accionistas simplemente le transmitían la propiedad y dichos problemas al Estado, quien los adquiría con la finalidad de conservar las fuentes de empleo.

Pero el Estado también se encargó de invertir en la creación de empresas, dedicadas sobre todo al desarrollo de infraestructura, "ya que el riesgo y los montos de la inversión eran elevados. La creación de estas paraestatales tuvo como objetivo asegurar el abastecimiento de productos y servicios, como energía eléctrica, acero y bienes intermedios, ya que en estos años se consideraban indispensables para cualquier país en vías de industrialización".[250] Sin embargo, hoy en día el neoliberalismo impone un libre mercado y una competencia económica, por lo que las paraestatales, se insiste, constituyen un estorbo a dicho modelo económico, en razón de ser monopolios de bienes o servicios, o de propiciar prácticas monopólicas.

---

[249]Aguilar Alvarez de Alba, Javier. Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica, en Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994, pág. 10.

[250]Rogozonski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales. Primera edición. Fondo de Culturaa Económica. México, 1993, pág. 30

4.2 EL ADELGAZAMIENTO DEL ESTADO

La administración pública paraestatal se encuentra integrada, de acuerdo con el último párrafo del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, ya sean de carácter mayoritario o minoritario, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y por fideicomisos.

Conviene señalar además, que las citadas entidades que integran la administración pública paraestatal son auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 3° de la Ley antes invocada. En este sentido, el último párrafo del artículo 1° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, también considera a dichas entidades como auxiliares de la administración pública federal.

En ese orden de ideas, cabe afirmar que los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y las demás entidades que integran la administración pública paraestatal, son auxiliares del Poder Ejecutivo Federal en la realización de sus funciones, específicamente las relativas a su intervención directa en la economía nacional.

Asimismo, es procedente sostener que la existencia de las entidades paraestatales cuenta con un claro sustento constitucional, como se advierte de la lectura a los artículos 25, 28 y 90 de la Constitución General de la República.

Ahora bien, y de conformidad con estas disposiciones constitucionales, la intervención del Estado en las áreas estratégicas y las prioritarias del desarrollo nacional, que definen los artículos 25 y 28 constitucionales, se lleva a cabo a través de las entidades paraestatales.

En efecto, la Constitución General de la República establece la intervención del Estado en las áreas prioritarias y estratégicas de la economía nacional. Así, el cuarto párrafo del artículo 25 de la Carta Magna ordena que "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

A su vez, el quinto párrafo del mismo precepto constitucional, dispone que el sector público asimismo, "podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".

En concordancia con el cuarto párrafo del artículo 25 antes transcrito, el texto del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional señala:

> "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".

Ahora bien, el concepto de lo que es una actividad estratégica y lo que es una prioritaria, ha sido precisado por Francisco Javier Osornio en los términos siguientes:

> "En el primer caso, se trata de actividades que en atención a su importancia para la soberanía económica del país quedan reservadas en exclusiva para el Estado, y las segundas son también actividades de una gran importancia para el comportamiento de la economía nacional, pero que permiten la concurrencia con el Estado, los sectores social y privado.
>
> Las actividades estratégicas están a cargo de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Las actividades prioritarias están a cargo de cualquier entidad que no sean organismos descentralizados".[251]

Con base en dichas disposiciones constitucionales, el Estado mexicano llegó a ser propietario en 1982, de 1155 entidades públicas. El Estado, como ya se dijo en páginas anteriores, creaba empresas para impulsar el desarrollo de la infraestructura, así como para asegurar el abastecimiento de productos y servicios, como la energía eléctrica, acero y bienes intermedios, ya que en décadas pasadas se consideraban indispensables para cualquier país en vías de industrialización. Además, el Estado fundamentó su política económica en diversas normas jurídicas, entre las que destacan:

-La Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de

---

[251]Osornio Corres, Francisco Javier. Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo, en El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas reflexiones). Primera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988, pág. 195.

Monopolios.

- La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

La Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios fue promulgada en 1934 y facultaba al Ejecutivo Federal para imponer precios máximos o restringir la producción en los bienes considerados necesarios; así como para limitar el ingreso a alguna industria, si a su juicio existían demasiadas empresas. Es importante hacer notar aquí, que esta ley no consideraba monopolios a las empresas de bienes, productos y servicios públicos, ya sean concesionadas o con la participación estatal, aún cuando no operaran en áreas prioritarias.

La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950. Esta Ley autorizaba expresamente al Ejecutivo Federal a controlar y fijar los precios a una gran variedad de bienes y productos, como son los alimenticios de consumo generalizado, vestido, materias primas, así como los servicios que afectaran la producción, distribución y comercialización de dichos bienes. Del mismo modo, la ley en comento, facultaba al Ejecutivo Federal para establecer los mecanismos de distribución o la importación de bienes, y productos, así como para dictar las medidas para racionar la distribución de víveres, cuando a su juicio la oferta fuera insuficiente.

La década de los setentas es determinante en la expansión del Estado, toda vez que éste participa en la producción de bienes y servicios a consecuencia de la creación y compra de empresas.

Pero la crisis económica y las tendencias de la privatización que recorren el mundo, originaron el inicio del adelgazamiento del Estado mexicano, toda vez que

"ante la situación económica que atraviesa el país y para contrarrestar los efectos de la grave escasez de recursos, así como los fenómenos especulativo e inflacionario, es indispensable profundizar en las acciones de un programa de desincorporación de empresas públicas y de cambio estructural, así como proseguir con mayor energía en la instrumentación de los programas de reestructuración y productividad de las entidades paraestatales...".[252]

Es interesante observar que en el texto en cita, se invocan términos, como "cambio estructural", "reestructuración" y "productividad", en un afan de justificar su contenido. Es interesante porque el análisis del ajuste estructural, que Francisco Zapata ubica en el periodo comprendido de 1982-1987, así como el estudio de la reestructuración económica, que el mismo autor la encuentra en el tiempo de 1988-1994, ayudan a explicar la transición entre los modelos económicos de desarrollo. En esta transición, "se parte de un modelo en el que la expansión del mercado interno y el predominio del capital nacional son reemplazados por el mercado internacional y el capital foráneo como elementos dinámicos del proceso de acumulación".[253]

En ese sentido, la producción para el mercado interno ya no tiene un papel fundamental en la economía. Ahora el capital extranjero adquiere una vital importancia en la inversión global. Se transita de un modelo de desarrollo con un proteccionismo que imperó durante el lapso de 1934-1986, y que se había caracterizado por la valorización de los recursos nacionales a través del desarrollo de la industria pesada a cargo de empresas paraestatales, a otro modelo de desarrollo dominado por la apertura del mercado interno a los productos extranjeros.

---

[252]Véase el texto del considerando primero de la resolución para proceder a la disolución y liquidación de las entidades paraestatales Productos Pesqueros Peninsular, S. A. de C. V. y Atuneros Mexicanos, S. A. de C. V., y misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 1988.

[253]Zapata, Francisco. Opus. cit., pág. 37.

Más claro aún, se transita de un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones a un modelo económico que se caracteriza por la transnacionalización del mercado interno. Esta transición cancela toda una época en la que los cambios en la estructura social que habían sido generados por la industrialización de varias ciudades mexicanas, y que se reflejaron en una cierta movilidad social y en la incorporación al consumo de bienes, ahora se ven anulados por las decisiones de reducir el gasto público para las cuestiones sociales, así como de castigar los salarios de los trabajadores que habían sido esenciales en el crecimiento del mercado interno de México.

A la luz de este proceso de transición se pueden examinar los elementos constitutivos de la reestructuración, como son la apertura comercial, cambios en la estructura ocupacional y la privatización de las empresas estatales. En el caso concreto, la privatización de las entidades paraestatales representa una acumulación de capital en manos privadas.

Bajo ese contexto y con fecha 25 de abril de 1986, se promulgó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que ha venido a constituir un esfuerzo "para avanzar en la desregulación de las actividades de las entidades paraestatales y en la simplificación del orden jurídico que las rige... es un esfuerzo para reordenar y racionalizar la función socio-económica y la gestión de la administración pública federal paraestatal; esfuerzo que debe continuar y consolidarse a través de la expedición de las disposiciones de carácter reglamentario, orientadas a precisar los preceptos generales contenidos en la Ley y a propiciar y asegurar su adecuada aplicación...".[254]

---

[254]Exposición de motivos al Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 1990.

En el fondo, esto obedece a compromisos contraidos con países y organismos financieros internacionales, en razón de las crisis económicas que sacudieron a México en los años de 1982 y 1986 originadas por la caída de los precios del petróleo; por lo que la administración del Presidente De la Madrid implementó a partir de 1983, una política para privatizar las empresas paraestatales, organismos descentralizados y fideicomisos públicos. De acuerdo con el documento denominado "La empresa pública y la administración del Presidente Miguel de la Madrid", el proceso de desincorporación de entidades públicas llevado a cabo durante el periodo 1983-1988, se escalona en tres etapas:

- La primera, que va de diciembre de 1982 a enero de 1985, y en la que se llevan a cabo 195 procedimientos de desincorporación, "de los cuales, 76 correspondieron a liquidación, 67 a extinción, 32 a fusión, 9 a transferencia y 11 a venta".[255]

- La segunda etapa se inicia en febrero de 1985, cuando el Estado decide dar un mayor impulso al proceso de privatización, en razón de que las exportaciones de petróleo se desplomaron en el mes de enero de ese mismo año.[256] Esta etapa concluye en noviembre de 1987 con 406 movimientos de desincorporación, "de los que 142 fueron de liquidación, 63 de extinción, 38 de fusión, 16 de transferencia y 147 de venta".[257]

---

[255]La empresa pública y la administración del Presidente Miguel de la Madrid. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1988, pág. 51.

[256]Isidro Morales y Cecilia Escalante afirman que "en enero de 1985 las exportaciones mexicanas apenas llegaron a los 1310 millones de barriles diarios. Al mes siguiente, la OPEP decidió recortar en un dólar el precio del crudo de referencia. México hizo lo mismo, pero estableció un precio ligéramente inferior al precio de la OPEP con lo cual intentaba mejorar su competitividad para recuperar los volúmenes perdidos en sus exportaciones". Véase Morales, Isidro y Escalante Cecilia. La formación de la política petrolera en México, 1970-1986. Primera Edición. El Colegio de México. México, 1988, pág. 225.

[257]Ibidem., pág. 55

Es importante señalar que durante esta segunda etapa, con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, "40 empresas de participación minoritaria y 8 fideicomisos dejaron de tener el carácter de entidades paraestatales".[258] Lo anterior es así, porque la Ley en cita, regula la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

- La tercera etapa abarca el periodo de diciembre de 1987 a septiembre de 1988. Cabe resaltar aquí, que uno de los compromisos adquiridos por el Estado en el Pacto de Solidaridad Económica suscrito en el mes de diciembre de ese 1987, fue precisamente la continuación y agilización de los procesos de desincorporación de entidades paraestatales.

En síntesis, durante estas tres etapas, que comprenden el periodo de diciembre de 1982 a septiembre de 1988, se autorizó el proceso de desincorporación de 772 entidades paraestatales.

---

[258]Ibidem pág. 53

4.3 LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO... UNA LEGISLACION PRIVATIZADORA.

La interpretación salinista del adelgazamiento del Estado, quedó claramente trazada en el Primer Informe de Gobierno que el entonces Presidente de la República rindió a la Nación en los términos del artículo 69 Constitucional:

> "La actuación del Estado grande, propietario y empresario del pasado inmediato, que terminó por favorecer a una minoría beneficiaria del gigantismo estatal, sin importarle la suerte de millones de compatriotas y ocasionar la asfixia de la iniciativa social y la burocratización del quehacer político, incumplió funciones básicas, particularmente las funciones sociales. Un Estado propietario no es hoy un Estado más justo, el Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo, era inaceptable un Estado con tantas propiedades frente a un pueblo con tantas necesidades... un Estado moderno que garantice la soberanía, con una economía más abierta a la iniciativa y a la inversión no estatal que se conducirá, sin duda, para servir los objetivos nacionales...".[259]

Como se observa con claridad, en el discurso del Presidente Salinas de Gortari, se recurre a los argumentos y tesis del neoliberalismo, porque como sostiene Omar Guerrero, "una forma también inspirada en el neoliberalismo, es la de impugnar el tamaño del Estado, al que se asocia su deficiencia congénita...".[260]

Así, en la visión salinista se justifica la desincorporación de las entidades

---

[259]Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno a la Nación. Dirección General de Comunicación Social. Presidencia de la República 1988, págs. 17 y 18

[260]Guerrero, Omar. Opus cit., pág. 229.

públicas. Se reafirman, sobre todo, la estrategia, el funcionamiento y pauta de gobernación del Estado, influido, sin duda alguna, por el movimiento privatizador mundial que ha venido cuestionando severamente el tamaño y la burocratización del Estado. Porque también en el debate de la privatización se plantea el redimensionamiento del Estado, que suele confundirse con el gigantismo estatal; pero no es así, toda vez que el redimensionamiento, ha precisado Omar Guerrero, "es una categoría concreta, especialmente referida a los programas gubernamentales de modernización de la industria, también conocidos como de reconversión industrial".[261]

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 constitucional, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, expide con fecha 25 de enero de 1990, el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ahora bien, de la lectura a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a su Reglamento, se desprende que constituyen "un esfuerzo para avanzar en la desregulación de las actividades de las entidades paraestatales...",[262] por lo que preveén figuras jurídicas que han sido difundidas por el neoliberalismo que transita por el mundo, como son la desincorporación y liquidación. En efecto, Shirley afirma que "uno de los fenómenos más específicos y que sirven para explicar a la privatización, es la desincorporación. Cabe definir a la desincorporación -agrega el autor- como la venta de capital social o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender sus activos. Esta venta puede proceder por el traspaso de acciones públicas a manos particulares, sobreviviendo la compañía desincorporada, pero asimismo puede sencillamente esfumarse por medio de la liquidación".[263]

---

[261]Ibidem., pág. 245

[262]Exposición de motivos al Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 1990.

[263]Shirley, M. Desincorporación de empresas estatales en los países en desarrollo.

"La desincorporación -explica Omar Guerrero- se ha efectuado preferencialmente con la venta de acciones o de las compañías completas".[264]

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo apunta que la desincorporación no necesariamente implica la privatización de empresas públicas, como normalmente se considera, ya que mediante la desincorporación "no sólo se pretende la venta de tales entidades, sino que se contemplan otras disyuntivas adicionales, como son: la fusión, extinción, transferencia y liquidación de dichas empresas".[265]

En estricta puridad jurídica, cabe destacar que el artículo 6° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales preveé que la desincorporación de entidades paraestatales de la administración pública federal, se llevará a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación o bien, a través de la transferencia a los gobiernos de las Entidades Federativas.

A su vez, el artículo 7° del Reglamento en cita, señala que para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de Programación y Presupuesto -actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- o la coordinadora sectorial, dictará las bases a las que se debe de ajustar el proceso de extinción y nombrará un liquidador quien levantará un inventario de los bienes muebles e inmuebles propiedad del organismo; asimismo, someterá los estados financieros inicial y final de la liquidación al dictamen del auditor designado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; presentará informes mensuales tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como a la de Contraloría y Desarrollo

---

Revista Empresa Pública, volumen 2, número 2. México, octubre de 1986, pág. 6.

[264]Guerrero, Omar. Opus. cit., pág. 227.

[265]Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. México, 1994, pág. 144.

Administrativo, y a la coordinadora sectorial, sobre el desarrollo y el estado que guarde el proceso de extinción; levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y las demás funciones inherentes al cargo de liquidador.

Por lo que respecta al proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria, éste se encuentra establecido en el artículo 8° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que ordena que dicho proceso se sujetará a lo previsto "en los estatutos de la empresa y a la legislación correspondiente", pero en todo caso, se deberán agotar los siguientes extremos:

- En primer término, el liquidador designado informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como a la coordinadora sectorial sobre el avance y estado que guarde el proceso de disolución y liquidación de la empresa;

- En segundo lugar, el liquidador someterá al dictamen del auditor nombrado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los estados financieros inicial y final de liquidación y, cuando proceda, los anuales intermedios, y

- Finalmente, el artículo 8° en comento, ordena que "la dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, intervendrá en el proceso de disolución y liquidación, en los términos del artículo 39 de la Ley".

A su vez, el artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ordena que la disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a lo previsto en los estatutos de la empresa y a la legislación correspondiente. Además, dispone que la dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, y de acuerdo con las reglas que dicte al respecto la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá con el objeto de señalar la forma y términos en que deba disolverse la empresa, "debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa".

A este respecto, resulta paradójico que en la disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria, se hable de "cuidar en todo tiempo los derechos laborales de los servidores públicos", cuando precisamente la disolución y liquidación de éstas, no sólo han venido a impactar drásticamente los derechos de los trabajadores, sino que además, han agravado el problema del desempleo. Hay ejemplos específicos de ello, afirma Néstor de Buen, "como el de la Fundidora de Monterrey: diez mil despedidos; Aeroméxico: alrededor de siete mil trabajadores de tierra y poco menos de mil sobrecargos, con algunos pilotos y en poco tiempo Altos Hornos de México...".[266]

Por otra parte, el artículo 9° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, regula la extinción del fideicomiso público. Así, de acuerdo con dicho precepto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a indicación de ésta, el comité técnico del fideicomiso de que se trate, emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevará a cabo el proceso de extinción.

Además, el mencionado artículo dispone que, cuando en el proceso de extinción del fideicomiso deba resolverse sobre adeudos en que sea notoria la imposibilidad práctica de su cobro, el comité técnico, como órgano de gobierno del fideicomiso, emitirá los criterios para su cancelación, e informará de ello al fideicomitente. Cabe precisar aquí, que el cargo de fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, recae en la Secretaría de Hacienda y

---

[266]Buen Lozano, Néstor de. Opus. cit., pág. 16.

Crédito Público, en los términos del artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

De conformidad con lo ordenado en el artículo 9° del Reglamento en cita, la extinción de los fideicomisos se formalizará mediante la firma de un convenio, mismo que será elaborado por la institución fiduciaria y sometido a la consideración del fideicomitente, esto es, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, el artículo en comento, preveé que en el caso de que el comité técnico no hubiese sesionado durante el año anterior a la fecha en que se autorice la extinción del fideicomiso, la coordinadora sectorial, con base en las propuestas que formule la institución fiduciaria someterá a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único de la administración pública centralizada, las acciones que se deban tomar sobre la extinción del fideicomiso.

Pero también la desincorporación de las entidades paraestatales se ha realizado mediante la venta de la participación accionaria del gobierno. En efecto, el artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala en su parte conducente que:

> "Para la enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, en los términos del artículo 68 de la Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la designación, en su caso, de la sociedad nacional de crédito que será la responsable de practicar la enajenación respectiva".

Es importante puntualizar que con base en los estados financieros de la empresa, mismos que serán dictaminados por el auditor que designe la Secretaría

de Contraloría y Desarrollo Administrativo para tal efecto, la sociedad nacional de crédito realizará una evaluación técnico-financiera de la entidad correspondiente, con el objeto de determinar las mejores condiciones de venta.

Una vez que concluye el proceso de desincorporación de una entidad paraestatal, la coordinadora sectorial tiene la obligación de informar de ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un término no mayor de treinta días naturales, para los efectos de la relación que se menciona en el artículo 3° del Reglamento que se viene invocando. Debe precisarse aquí, que este artículo a su vez, ordena que "la relación de las entidades paraestatales a que se refiere el artículo 12 de la Ley, será publicada anualmente por la Secretaría de Programación y Presupuesto -actualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo esta obligación- en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los primeros quince días del mes de agosto". Del mismo modo, cabe señalar que el artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece la obligación de la mencionada Secretaría de Estado de publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de empresas paraestatales, fideicomisos públicos y organismos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal. En ese sentido, y con fecha 15 de agosto de 1996, apareció publicada en el Diario Oficial, la "relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento". Ahora bien, de la lectura a dicha relación, se desprende que el Estado cuenta ya únicamente con 228 entidades paraestatales, de las cuales 36 se encuentran actualmente en proceso de desincorporación. Es decir, el adelgazamiento del Estado ha sido realmente dramático y considerable, toda vez que de 1,155 entidades que integraban la administración pública paraestatal en diciembre de 1982, para el mes de agosto de 1996, sólo quedan prácticamente 192, lo que significa que desde entonces se han desincorporado 963 entidades paraestatales, ya sea a través de la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación o bien,

mediante la transferencia a las Entidades Federativas. Para una mayor ilustración del proceso de desincorporación de las entidades públicas que se ha venido presentando en México, se transcriben los datos siguientes:

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1996
Organismos Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	90	82	93	76
Empresas de Participación Mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	132	125	110	129
Fideicomisos Públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	32	23
Empresas de Participación Minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	265	242	235	228

4.4 LAS TRAMPAS DE LA PRIVATIZACION

Con la finalidad de acelerar la privatización de las empresas públicas e inclusive su extinción, el Estado no sólo ha aplicado los mecanismos establecidos para ello, y mismos que se encuentran previstos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, sino que también ha recurrido a utilizar figuras jurídicas -como la quiebra- que no son aplicables a la desincorporación, disolución, liquidación o cualquier otra forma de extinción de organismos descentralizados y empresas paraestatales regulada en dichas disposiciones. En efecto, en diversas ocasiones, el Estado por conducto de los apoderados legales de las respectivas empresas paraestatales, ha promovido procedimientos de quiebra con el objeto de extinguir dichas empresas, lo que obviamente resulta incongruente e ilegal, toda vez que:

A.- En los términos del artículo 1° de la Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos, podrá ser declarado en estado de quiebra, el comerciante que cese en el pago de sus obligaciones.

Son pues, dos los presupuestos para la declaración del estado de quiebra: la calidad de comerciante y la cesación de pagos.

Ahora bien, el artículo 3° del Código de Comercio dispone que:
"Se reputan en derecho comerciantes:

I.- Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;

II.- Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles, y

III.- Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio".

Por lo que respecta a la cesación de pagos, ésta descansa sobre el concepto de insolvencia. "La insolvencia, ha dicho Rafael de Pina Vara, es un estado de hecho, un concepto económico, que implica un desequilibrio entre los elementos activos y pasivos del patrimonio de determinado comerciante. No debe confundirse la insolvencia con el incumplimiento, aunque éste puede ser un signo de aquélla. Insolvencia es la situación del patrimonio impotente para satisfacer todas las deudas vencidas de su titular y para que dé lugar a la quiebra se requiere que sea definitiva o irremediable".[267]

Con base en las reflexiones de Rafael de Pina, cabe sostener que la cesación de pagos es la manifestación externa de la insolvencia permanente.

Como se observa con claridad, la quiebra es una institución típica y exclusiva del Derecho Mercantil, por lo que no es aplicable a las entidades paraestatales, toda vez que éstas no son comerciantes en los términos del artículo antes transcrito, ya que su ocupación ordinaria no es el comercio, sino el de proporcionar servicios públicos. Además, existe disposición expresa en el sentido de que la desincorporación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, "se llevará a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las Entidades Federativas". (artículo 6° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Todavía más, los dos primeros párrafos del artículo 5° del Reglamento antes

---

[267]Pina Vara, Rafael de. Derecho Mercantil Mexicano. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1970, págs. 452 y 453.

invocado, ordenan:

> "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.
>
> Para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, además, del dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y, en el caso de desincorporaciones, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación"

Luego entonces, la disolución, liquidación, extinción o enajenación de una entidad paraestatal se encuentra regulada no en disposiciones de Derecho Mercantil, como son las relativas a la quiebra; sino en ordenamientos de Derecho Público, como son la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el último párrafo del artículo en cita, establece que "para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación".

A pesar de lo ordenado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, el Estado ha aplicado la quiebra para extinguir empresas públicas. Se trata de las trampas de la privatización.

4.5 LA PRIVATIZACION Y SU IMPACTO EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.

En años anteriores a la década de los ochentas, el Estado fue el principal generador de empleos para miles de mexicanos, y el modelo de los contratos colectivos de trabajo, principalmente de aquellos que regulaban las relaciones laborales de las entidades paraestatales, obedeció a la alianza histórica Estado-movimiento obrero. Hoy en día, el modelo neoliberal demanda el adelgazamiento del Estado. Se pretende tener un Estado sin una gran representación del capital, y sin presencia económica en la sociedad. Individuo-mercado son los términos de la ecuación neoliberal que exige aniquilar la propiedad que el Estado tiene sobre ciertos medios de producción, privatizando para ello, el mayor número posible de entidades públicas, como ha quedado plenamente demostrado en páginas anteriores. Pero además, la transformación de la política económica del Estado mexicano conlleva el abandono de la actividad empresarial por parte de éste y deja en las manos de la iniciativa privada la responsabilidad de proporcionar trabajo.

La reestructuración de la economía nacional se ha basado en la apertura a los mercados internacionales a través de la celebración de tratados de libre comercio, en la acumulación de capital a través de la venta, desincorporación y otros mecanismos de privatización de las empresas paraestatales, en la eliminación de todos aquellos subsidios que pudiesen implicar desequilibrios financieros para el Estado, en la desregulación y liberación de las fuerzas del mercado. Así, la fiebre privatizadora ha alcanzado a los puertos, los ferrocarriles, las comunicaciones vía satélite, aeropuertos, carreteras, acciones bancarias ... y todo lo demás que se pueda, a pesar de que hasta hace pocos años todavía, el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución General de la República disponía:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza

de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio telegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Hoy, la corriente privatizadora y la crisis económica del país han obligado a reformar el artículo 28 constitucional en el sentido de excluir a la comunicación vía satélite y a los ferrocarriles de las áreas estratégicas de la economía mexicana y en consecuencia, los ubica dentro de las "áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución", por lo que el Estado "al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".

Pero este conjunto de reformas instrumentadas por el Estado responde a los desafíos de una economía mundial basada en la apertura de mercados y en una intensa competencia económica.

En ese orden de ideas, los trabajadores de las entidades paraestatales han sido los más afectados por los procedimientos de desincorporación que se han llevado a cabo, toda vez que una empresa paraestatal, organismo descentralizado o fideicomiso público que se disuelve o liquida, es una fuente de trabajo que desaparece. Para Jaime Bautista Romero, "la liquidación, venta y reestructuración del sector paraestatal de 1982 a 1988, ha significado más de 200 mil trabajadores desempleados".[268] De esta forma, el problema del desempleo tiende a agravarse,

[268]Bautista Romero, Jaime. El neoliberalismo económico: ¿Un grave retroceso histórico

porque es evidente que ni siquiera los grandes flujos migratorios a los Estados Unidos de América lo solucionan.

En efecto, la privatización de entidades públicas, ya sean empresas paraestatales u organismos descentralizados, ha provocado que el número de desempleados aumente dramáticamente. No es casual, toda vez que a los nuevos propietarios les interesa reducir los costos de operación e incrementar las ganancias. Son los objetivos normales para todo empresario; pero además, la aplicación de nuevas y constantes tecnologías a fin de aumentar la producción y las utilidades, ha originado el desplazamiento de miles de trabajadores, agudizando aún más, el problema del desempleo. Jorge A. del Regil, vocero de la CONCAMIN, ilustra las repercusiones reales de este fenómeno:

> "... en tres meses -de abril a julio de 1989- la política de modernización significó el despido de 71,140 trabajadores, 68,133 de ellos pertenecientes a empresas paraestatales."[269]

Además, la introducción de nuevas tecnologías, principalmente la robotización, la ingeniería genética, informática y la microelectrónica, han originado considerables cambios en la composición de la mano de obra y la implantación de nuevos procedimientos de trabajo. Así las cosas, la aplicación de nuevas tecnologías representa una invitación permanente para reajustar trabajadores en los términos del artículo 439 de la Ley Federal del Trabajo.

Paralelamente a lo anterior, la privatización de las entidades públicas

---

para México?. Revista Problemas del desarrollo. Volumen XXII, enero-marzo de 1990. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, pág. 55.

[269]Entorno Laboral, enero de 1990, pág. 3

también ha fracturado el poder del sindicalismo, toda vez que fue en las empresas paraestatales y organismos descentralizados en donde éste se desarrolló con mayor fuerza y logró obtener excelentes beneficios, como consecuencia del carácter corporativo que tenía con el Estado y con el Partido Revolucionario Institucional; pero al ser privatizadas dichas entidades públicas, el poder de los respectivos sindicatos tiende a desvanecerse.

Pero además, es obvio que con los reajustes y las campañas de retiros voluntarios, los sindicatos han visto impotentes como el número de sus afiliados se reduce significativamente y ello, los debilita porque dejan de percibir ingresos por cuotas sindicales y disminuye su presencia numérica.

Resulta muy discutible que con la privatización se hubiesen incrementado los niveles de eficiencia y productividad en las empresas paraestatales, ya que en algunos casos, como las comunicaciones telefónicas, la minería o los bancos, eran de por sí, altamente rentables para el Estado. Lo que sí es indiscutible es que la privatización de este tipo de empresas, originó el desgaste de las formas corporativas entre el Estado y los sindicatos de dichas empresas.

Por otra parte, y en las condiciones actuales de crisis económica, caracterizada por un grave desempleo, una inflación galopante y una gran dependencia financiera de México con los Estados Unidos de América, el movimiento sindical se encuentra más preocupado por conservar la fuente de trabajo, que por avanzar en prestaciones. Así las cosas, resulta difícil ya no proponer mejoras constitucionales o legales en favor de los trabajadores, sino conservar las que se tienen.

Además, la desincorporación de entidades paraestatales ha afectado severamente las prestaciones y derechos que se estipularon en los respectivos

contratos colectivos de trabajo. Para una mayor ilustración, cabe señalar que los contratos colectivos de trabajo de las grandes empresas paraestatales, se caracterizaron por contener prestaciones como las siguientes:

- Una cantidad de días de descanso obligatorio, que excede y con mucho, los establecidos en el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo;

- A lo anterior, se debe adicionar el otorgamiento de días económicos a fin de que el trabajador pueda faltar a sus labores percibiendo su salario íntegro y con el objeto de atender asuntos personales;

- Licencias con goce de sueldo para ausentarse del trabajo, ya sea para desempeñar un cargo de representación sindical, o para atender asuntos personales o bien, para la elaboración de tesis profesionales, en el caso de trabajadores que estudian, o por cualquier otro motivo previsto en el contrato colectivo de trabajo;

- Ayuda económica para transporte, despensa y vivienda de los trabajadores;

- Seguro de gastos médicos mayores, canastilla maternal, ayuda para útiles escolares de los hijos de los trabajadores, apoyo económico para las festividades del día del niño, día de las madres, día del trabajador de la empresa, de reyes y para los cursos de verano;

- Las causales de rescisión del contrato individual de trabajo, sin responsabilidad para el patrón, limitadas a unas cuantas, por lo que las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo quedan superadas;

- Una rigidez en los puestos de trabajo que se refleja en una descripción,

también rígida, de funciones, actividades y responsabilidades pactadas bilateralmente a través de un Catálogo de Puestos Administrativos de Base;

- El derecho a la adscripción a un determinado departamento u oficina, y

- Otras prestaciones más que se contienen en los diversos contratos colectivos de trabajo de las entidades públicas.

Hoy la desincorporación de entidades paraestatales ha afectado severamente dichas prestaciones y derechos que se estipularon en los respectivos contratos colectivos de trabajo. En efecto, el denominado modelo contractual de la Revolución Mexicana, según la clasificación propuesta por Enrique de la Garza, y que se ilustra en los contratos colectivos de trabajo de las grandes empresas paraestatales, sobre todo las que eran monopólicas del Estado y con sindicatos corporativos fuertes y cuyas cláusulas contractuales reflejaron niveles de protección, bilateralidad, estabilidad laboral y protecciones al salario, idudablemente que han sido afectados por la privatización. Lo anterior es así, porque paralelamente a la privatización se ha implantado a través de los contratos colectivos, la flexibilidad laboral en las empresas que todavía hace algunos años o meses, eran propiedad del Estado. La flexibilidad ha impactado al esquema de las relaciones laborales que se cimentó en una descripción rígida de puestos, en el derecho a la adscripción, en un sinnúmero de días de descanso obligatorio, vacaciones, causales rígidas de rescisión, bilateralidad y otros elementos más que eran característicos de los contratos colectivos de las paraestatales. Lo anterior es así, por lo siguiente:

En primer término, el actual modelo económico de libre mercado demanda una mayor competitividad, productividad, calidad, la apertura de mercados y la supresión de monopolios, ya sean públicos o privados, así como la eliminación de prácticas monopólicas, toda vez que impiden la libre competencia. En estas

circunstancias, se ha planteado la flexibilidad laboral como la fórmula para incrementar la productividad, toda vez que, según Arturo Hoyos, "la flexibilidad consiste en la facultad de la empresa para contar con mecanismos jurídicos que le permitan ajustar su producción, empleo y condiciones de trabajo, ante las fluctuaciones rápidas y continuas del sistema económico, las innovaciones tecnológicas y otros factores que demanden ajustes con celeridad".[270] Con base en lo anterior, se ha aplicado la flexibilidad sobre el empleo de la mano de obra, y misma que consiste en la facultad de la empresa para asignar a los trabajadores diversas y distintas actividades a las originalmente estipuladas, de acuerdo a los requerimientos de la producción. En este sentido, es claro que los puestos de trabajo basados en una rígida descripción de funciones, constituyen un estorbo o una limitante para alcanzar los niveles de productividad y competitividad que exige una economía de libre mercado; por ello, y de manera paulatina, se han venido implementando en los contratos colectivos de trabajo de las ahora privatizadas empresas, los mecanismos de flexibilidad que permitan adecuar la fuerza de trabajo a las necesidades de la producción. Adecucación que no es posible en el viejo esquema de los puestos rígidos, y mismos que se encuentran integrados por una serie de actividades, responsabilidades y requisitos nada flexibles; más aún, que las funciones que conforman el puesto deben constar por escrito y señalarse con "la mayor precisión posible", en los términos de la fracción III del artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo.

Luego entonces, la privatización de las empresas paraestatales conlleva la aplicación de la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo; de tal modo, que la empresa puede asignarle diversas funciones al trabajador y modificarlas de acuerdo con los requerimientos de la producción. Porque además el mercado mundial exige

---

[270]Hoyos, Arturo. La flexibilización del Derecho Laboral tradicional. La experiencia de Panamá en la perspectiva comparada. Revista Civitas, número 20, abril-junio de 1987. Madrid, España, pág. 174.

la eliminación de todo tipo de trabas o rigideces que obstaculicen la competitividad, calidad y productividad. Así las cosas, la rigidez de los catálogos de puestos, que era uno de los elementos característicos de los contratos colectivos de trabajo de las paraestatales, hoy tiende a flexibilizarse; por lo que la empresa, se insiste, puede cambiar libremente las funciones a los trabajadores... es la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, los capitanes del neoliberalismo consideran que las paraestatales no ubicadas en las áreas estratégicas en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, deben ser privatizadas toda vez que son monopolios de bienes y servicios, o en su defecto, auspician prácticas monopólicas que alteran el funcionamiento de los mercados. En ese orden de ideas, la privatización de las empresas paraestatales viene a introducir un nuevo esquema en la organización del trabajo. En principio, se eliminan los largos y complicados trámites para la adquisición de bienes y servicios, así como los comités de compras que se establecen en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Se cancela todo el marco de la legislación administrativa que regulaba a la empresa paraestatal, y en su lugar, se aplican las disposiciones del Derecho Mercantil y del Derecho Civil. En esa dinámica también, se recurre a la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales con el objeto de disfrazar la relación de trabajo y de acabar con el principio de la estabilidad en el empleo. Todavía más, se liquidan todas las plantillas de trabajadores de limpieza que antaño se encontraban incorporadas a las nóminas de las paraestatales y en su lugar, se procede a suscribir contratos de prestación de servicios de limpieza con empresas especializadas en ello y con las ventajas de que no existe ninguna relación jurídica entre los trabajadores y la empresa de reciente privatización; además de que la empresa prestadora de servicios, absorbe las responsabilidades fiscal, laboral y de seguridad social. Se trata a toda costa de evitar que la empresa privatizada tenga responsabilidades laborales.

Por otra parte, se insiste en señalar que la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo se ha venido implantado a través de los contratos colectivos de las ahora empresas privatizadas. Así, el viejo derecho a la adscripción es letra muerta ante la movilidad de la fuerza de trabajo, misma que "permite a la empresa a mover a los trabajadores de un lugar a otro, de un departamento a otro, y de una sucursal a otra de la empresa, así como de sucursal a matriz".[271] Obvio es, que esta movilidad destruye también la figura de la bilateralidad, ese eje de simetría en el que giraron los contratos colectivos de trabajo de las empresas paraestatales. En consecuencia, la intervención sindical en los cambios de adscripción, de jornadas, funciones e incluso, en los procedimientos de rescisión, es nula o en el mejor de los casos, es simplemente simbólica.

Paralelamente a lo anterior, cabe agregar que la privatización ha implicado también, la modernización de las empresas con el fin de hacerlas más competitivas y estar en posibilidades de enfrentar los desafíos de la apertura comercial. En ese contexto, la mayoría -por no decir todas- de las empresas han implantado nuevos procedimientos de trabajo basados en la informática. Así, las computadoras agilizan y sintetizan las cargas de trabajo, pero también han venido a desplazar no sólo miles de brazos, sino también miles de cerebros. Por ello, y con fundamento en el artículo 439 de la Ley Federal del Trabajo, los apoderados legales de las empresas han promovido ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, la autorización para reducir el número de trabajadores o bien, suscribir con los trabajadores el convenio de reajuste de personal al que se refiere el propio artículo 439.

Así las cosas, la privatización de las empresas paraestatales ha influido

---

[271]Covarrubias V., Alejandro. La flexibilidad laboral en Sonora. Primera Edición. El Colegio de Sonora y la Fundación Friedrich Ebert. Hermosillo, Sonora, 1992, pág. 175.

poderosamente en el desmantelamiento del modelo tradicional de contrato colectivo de trabajo, específicamente el denominado modelo contractual de la revolución mexicana.

Por otra parte, cabe hacer notar que tanto en las empresas paraestatales, como en los organismos descentralizados y fideicomisos públicos, se presentó la contratación de un número excesivo de trabajadores para el desarrollo efectivo de las actividades normales y aún, las extraordinarias. Pero el exceso de personal contratado se basó más en prebendas políticas y "favores personales" de los funcionarios, líderes y compadres sindicales, que en criterios de planeación, selección y preparación profesionales. Esto provocó que no pocos sindicatos conscientes de que el número de trabajadores resultaba excesivo para realizar las labores cotidianas e inclusive, las extraordinarias de la empresa, pactó en sus correspondientes contratos colectivos de trabajo, cláusulas relativas al reacomodo por exceso de personal, cuyo texto en la mayoría de los casos, indica:

> "En caso de que la Institución considere que existe exceso de personal en una o varias dependencias, se obliga a notificar al sindicato y presentar los argumentos que fundamenten tal consideración, para su análisis conjunto y convenir el reacomodo del propio personal".[272]

El excesivo número de trabajadores contratados se refleja también, en un estudio elaborado en 1989 por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal sobre la Compañía Minera de Cananea, y cuyo diagnóstico revela:

---

[272]Véanse los contratos colectivos de trabajo para el personal administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México, con una vigencia de 1990-1992, así como de 1992-1994.

> "Se presenta un exceso de categorías -cerca de 400- que produce un alto fraccionamiento de funciones, la imposibilidad para reacomodar personal y ...el número de trabajadores de confianza establecido en no más de 5% del personal total de la empresa".[273]

Por ello, se ha instrumentado la reducción del personal contratado, mediante el mecanismo del retiro voluntario y claro está, a cambio de una gratificación o liquidación a favor del trabajador para que suscriba el convenio relativo a la terminación de la relación de trabajo. Así, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33 y 53, fracción I de la Ley Federal del Trabajo, el Estado, en su carácter de patrón, y el trabajador dan por concluida de manera voluntaria la relación laboral, sin importar inclusive, el requisito de los quince años de servicios cumplidos por lo menos, para que el trabajador tenga derecho al pago de la prima de antigüedad por separación voluntaria al empleo, en los términos de la fracción III del artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo. Lo que importa realmente para el Estado, a través del órgano de gobierno de la paraestatal, es lograr la reducción de un personal que además de su cantidad excesiva para la empresa, genera costosas prestaciones a su cargo.

Cabe destacar que en décadas pasadas, en los contratos colectivos de trabajo de diversas entidades públicas, ya se habían estipulado cláusulas relativas a la gratificación por renuncia voluntaria, en los términos siguientes:

> "La Institución se obliga a pagar a los trabajadores que renuncien voluntariamente, además de sus alcances: salarios, prestaciones, accesorios legales y contractuales y demás cantidades

---

[273]La Jornada 13-16 de agosto de 1989. El expediente de Cananea. Artículos firmados por Salvador Guerrero Chiprés.

insolutas que les correspondan, una cantidad como gratificación especial por renuncia voluntaria en atención a su antigüedad, independientemente de cualquier otra prestación a la que tuvieran derecho, de acuerdo a la siguiente tabla:

a) De 5 a menos de 10 años de servicio, 12 días por año.

b) De 10 a menos de 15 años de servicio, 15 días por año.

c) De 15 años de servicio en adelante, 20 días por año.

Bajo ese contexto, el Estado ha instrumentado una fuerte campaña de retiros voluntarios con el objeto de disminuir el número de trabajadores incorporados en la nómina de la empresa paraestatal que está en vías de ser privatizada. Debe precisarse aquí, que esta política de reducción de personal se ha venido aplicando también en diversas Secretarías de Estado, universidades públicas, organismos descentralizados y paraestatales, principalmente en éstas que se encuentran sujetas a un proceso de desincorporación, por lo que el Estado procura que la venta sea atractiva para los inversionistas, ya que éstos pretenden adquirir la propiedad de dichas empresas, pero sin las obligaciones y prestaciones patronales establecidas en los respectivos contratos colectivos de trabajo.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado jurisprudencia en el sentido de que la cláusula relativa a la gratificación por renuncia voluntaria es equivalente al pago de la prima de antigüedad en caso de retiro voluntario. Para una mayor ilustración, se transcriben los criterios dictados por el más alto Tribunal de la República:

"PRIMA DE ANTIGÜEDAD, LIQUIDACION POR RETIRO

VOLUNTARIO.- La prestación prima de antigüedad a que se refiere la Ley Federal del Trabajo, tiene su antecedente según la exposición de motivos, en la práctica adoptada en diversos contratos colectivos de trabajo; por tanto, si a un trabajador de una empresa se le cubrió el importe de su retiro voluntario conforme al pacto colectivo que concede una prestación mayor por año de servicios que la que otorga la ley por ese mismo concepto, y reclama el pago de la prima de antigüedad a la que se refiere la Ley de la materia, la reclamación debe estimarse improcedente por tratarse de la misma prestación".

Amparo directo 1749/74.- Mario Castruita Caldera.- Septiembre 6 de 1974.- 5 votos.- Ponente: Ministra María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo directo 2118/75.- Baldomero Carrera Delgado.- Septiembre 3 de 1975.- 5 votos.- Ponente: Ministra María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo directo 1214/75.- Gustavo Gutiérrez Cruz.- Septiembre 25 de 1975.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Ministro Jorge Saracho Alvarez.

Amparo directo 2051/75.- Antonio Martínez Ruelas.- Otubre 17 de 1975.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Ministra María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo directo 7020/77.- Met Mex Peñoles, S. A.- Septiembre 11 de 1978.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Ministro Alfonso López Aparicio.

Jurisprudencia. Cuarta Sala, Informe 1978, Segunda Parte, Tesis 2, pág. 5, con el título "Antigüedad. Prima de, liquidación por retiro voluntario".

Paralelamente al criterio jurisprudencial antes transcrito, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, decretó la jurisprudencia que aparece publicada en la página 17 del Informe de labores que rindió el Presidente de ese alto Tribunal de la República en el año de 1982, y cuya voz dice:

"PRIMA DE ANTIGUEDAD EN CASO DE RETIRO VOLUNTARIO, PRESTACIONES EQUIVALENTES A LA, EN CONTRATOS COLECTIVOS.- La prestación de prima de antigüedad y la cantidad que el patrón entrega al trabajador por concepto de retiro voluntario, constituyen prestaciones que tienen la misma naturaleza jurídica.

Amparo directo 5766/81.- Rosendo Reynaga Avila y otros.- 3 de noviembre de 1982.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Amparo directo 4230/81.- Arnulfo Rendón Rendón.- 8 de febrero de 1982.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.- Secretario: Fernando López Murillo.

Amparo directo 2586/81.- Víctor Rubén Fuentecillas Pérez.- 11 de enero de 1982.- 5 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.- Secretaria: María del Rosario Mota Cienfuegos.

Amparo directo 5295/80.- Héctor Hernández Hernández.- 16 de febrero de 1981.- 5 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.- Secretaria: María Yolanda Mugica García.

Amparo directo 1486/79.- Juan Rivera Sánchez y Francisco Mendoza Vidales.- 30 de julio de 1979.- 5 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.- Secretario: Salvador Tejada Cerda.

Es importante señalar que el Estado ha recurrido a las campañas de retiro voluntario como una fórmula para adelgazar la nómina de sus empresas. Fórmula que le resulta ágil y cómoda, sobre todo si se toma en cuenta que existen otros mecanismos y vías para lograr la reducción no sólo del número del personal contratado, sino también para modificar las jornadas de trabajo, salarios y otras condiciones de trabajo contenidas en los contratos colectivos. En efecto, desde hace ya varios años, la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio:

"REDUCCION DE PERSONAL, REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA LA.- Si bien es cierto que la reducción definitiva de los trabajadores es motivo de terminación del contrato de trabajo, también lo es que para ello el patrón está obligado a promover un conflicto de orden económico a fin de que la Junta autorice esa reducción, previa la justificación de la medida conforme a los artículos 570, 579 a 582 de la invocada Ley; y si el patrón no obtiene tal autorización, la reducción del personal implica una separación injustificada y se origina la consecuente responsabilidad, dado que se trata de una terminación voluntaria y unilateral que evidentemente no constituye el medio que la ley establece para dar por concluida una contratación".

Amparo directo 3684/62.- Congeladora de Salina Cruz, S. A., Fallado el 12 de marzo de 1965.- 5 votos.- Ministro Raúl Castellano.

Informe 1965, Cuarta Sala, pág. 25.

En estricta puridad jurídica y con el fin de obtener la reducción del mayor número de trabajadores, los apoderados legales de las respectivas empresas paraestatales deberían promover conflictos colectivos de naturaleza económica ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, en los términos de lo dispuesto en los artículos 426, 900, 901, 904, 905, 906, 917, 918, 919 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal del Trabajo, así como de acuerdo con el criterio sustentado por el más alto Tribunal de la República, y que aparece pubicado en el Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, Quinta parte, Cuarta Sala, página 38 y cuyo texto reza:

"CONFLICTOS DE ORDEN ECONOMICO, FACULTADES DE LAS JUNTAS EN CASO DE.- Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al conocer de los conflictos de orden económico, tienen amplias facultades para disminuir o aumentar el personal, la jornada de trabajo, los salarios y en general, para cambiar las condiciones de trabajo, según las necesidades demostradas durante la tramitación respectiva, pues es evidente que tratándose de conflictos de tal naturaleza, no se puede estar estrictamente a lo dispuesto por el artículo 551 de la Ley Federal del Trabajo".

Cabe agregar aquí, que la demanda relativa a un conflicto colectivo de naturaleza económica, debe reunir los requisitos y documentos que se establecen en los artículos 903 y 904 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, el escrito de

demanda debe contener:

- Nombre del promovente y su domicilio para oír y recibir toda clase de avisos y notificaciones, así como el testimonio notarial del poder para pleitos, cobranzas y actos de administración u otro documento con el que acredite su personalidad, en los términos del artículo 692 de la ley de la materia;

- Una exposición de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos y las causas que dieron origen al conflicto económico planteado;

- Las pretensiones del promovente, precisando lo que se pide a la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Además, y conforme a lo ordenado en el artículo 904 de la Ley Laboral, la demanda debe ir acompañada de los documentos siguientes:

- Documentos públicos o privados que acrediten la situación económica de la empresa o establecimiento y la necesidad de las medidas que se solicitan;

- Una relación de los trabajadores que prestan sus servicios en la empresa o establecimiento, indicando sus nombres, apellidos, puesto que desempeñan, salario que perciben y la antigüedad en el trabajo;

- Un dictamen relativo a la situación económica de la empresa, mismo que será formulado por el perito respectivo;

- Las probanzas necesarias para acreditar las pretensiones planteadas, y

- Las copias necesarias de la demanda y sus anexos con el fin de correr traslado a la contraparte.

Así las cosas, los representantes de las paraestatales han preferido instrumentar campañas de retiro voluntario, que en lugar de promover conflictos colectivos de naturaleza económica, toda vez que éstos son tardados en su resolución.

Pero la privatización de las entidades paraestatales ha implicado también, que la flexibilidad de las relaciones laborales se aplique vía contratos colectivos de trabajo; y donde además, la quiebra ha sido el eje fundamental en los procedimientos de privatización. Con el objeto de acreditar plenamente esta afirmación, se exponen los procedimientos de privatización de Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Ferrocarriles Nacionales de México y de la empresa minera de Cananea.

4.6 PRIVATIZACION Y FLEXIBILIDAD LABORAL EN LAS LINEAS AEREAS MEXICANAS.

Entre los años de 1979 y 1981, las empresas Aeroméxico y Mexicana de Aviación apostaron a las expectativas creadas por el milagro petrolero y la administración de la abundancia, por lo que emprendieron un ambicioso programa de expansión que incluyó la renovación considerable de su flota, y mismo que fue financiado principalmente por empréstitos extranjeros.

De tal forma que al derrumbarse los precios del petróleo y al estallar la crisis de la deuda externa en 1982, dichas líneas aéreas se encontraron en una situación financiera verdaderamente alarmante, agravada aún más por el aumento de los gastos de operación y la contracción del mercado.

El año de 1982 significó la conversión del servicio troncal en su totalidad a la esfera estatal, al adquirir el gobierno el 53% de las acciones de la empresa Mexicana de Aviación, como una alternativa para rescatarla del desastre financiero.

Por lo que respecta a la otra línea aérea, Aeroméxico, el Estado tenía la propiedad desde 1959. Sin embargo, el control estatal del aerotransporte troncal no impidió que la crisis golpeara severamente a las citadas empresas aéreas.

Por otra parte, los elevados costos fijos y demás gastos de operación, demandaban un incremento en las horas-vuelo productivas por avión, a fin de reducir al máximo dichos costos, lo cual en las circunstancias de contracción del mercado resultaba imposible. A su vez, la dirección de las mencionadas líneas aéreas, en lugar de diseñar una estrategia para mitigar los efectos de la crisis, los estimuló aún más, "prueba de ello, afirma Vázquez Talavera, fue que en lugar de mantener un crecimiento cero en la plantilla laboral, por el contrario, la acrecentó

durante la crisis, al grado que para 1987, Mexicana de Aviación contaba con 312.2 trabajadores por avión, esto es, 16% más que en 1981, y Aeroméxico con 291.2 trabajadores, es decir un 7% superior al existente en ese año".[274]

La aguda crisis que sacudió a la aviación comercial se trató de resolver bajo el esquema de la política económica de Miguel de la Madrid. Así, se dió una coyuntura propicia para que se impulsara un proceso de reestructuración en la aviación comercial, que además de buscar una solución a la crisis, también permitiera colocarla en el proyecto económico modernizador del Estado. Bajo ese contexto, el proceso de reestructuración de las citadas empresas aéreas se basó en tres ejes:

A.- La redefinición de la intervención del Estado en la dirección y administración de las empresas Aeroméxico y Mexicana de Aviación;

B.- La aplicación de un nuevo esquema de funcionamiento de la aviación comercial, y

C.- El replanteamiento de las relaciones laborales en las mencionadas empresas.

De acuerdo con la política privatizadora y la renuncia del Estado a intervenir directamente en la administración y dirección de las empresas paraestatales, aquel dió por terminada su relación como propietario del sector aéreo.

Para llevar a cabo la privatización de la aviación comercial, se instrumentaron una serie de medidas. Así, en el caso de Aeroméxico se promovió la declaración de

---

[274]Vázquez Talavera, Cesar. "La aviación: una reconversión en los aires". Revista El Cotidiano, número 46, marzo-abril de 1992, México, Distrito Federal, pág. 83

su quiebra y semanas después, se constituía una nueva empresa bajo la denominación de "Aerovías", en razón de que la privatización inmediata de Aeroméxico "era prácticamente imposible pues era una empresa con excesivos costos de operación debido en buena medida a disponer de una flota heterogénea, parte de la cual estaba casi destinada a la inutilización por su envejecimiento y que le implicaba cuantiosos gastos de mantenimiento y refacciones, pasivos sumamente altos y sin la posibilidad de obtener recursos frescos para la inversión, aunado a una estructura ineficiente y contratos colectivos onerosos".[275] Por ésto, la declaración de quiebra de Aeroméxico se promovió con la finalidad de obtener una sentencia en la que se ordenara "dar posesión al síndico de todos los bienes y derechos de cuya administración y disposición se prive al deudor en virtud de dicha sentencia, así como la prohibición de hacer pagos o entregar efectos o bienes de cualquier clase al deudor común", en los términos de lo dispuesto en el artículo 15 y demás aplicables de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. En el fondo -ha señalado Vázquez Talavera- "se trataba de liquidar a Aeroméxico y constituir otra empresa en su lugar".[276]

En esas circunstancias, el día 1° de octubre de 1988, se constituyó la sociedad anónima de capital variable denominada "Aerovías de México", (conservando el nombre comercial de Aeroméxico), con la participación mayoritaria del grupo Dictum con el 55% de las acciones, así como de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México con el 25% de acciones y Bancomer con el 20%. Es importante destacar que los nuevos propietarios no tuvieron que conservar los compromisos contractuales de la desaparecida empresa aérea, por lo que se celebró un nuevo contrato colectivo de trabajo, previa liquidación de las dos terceras partes de su plantilla laboral, esto es, 4,460 trabajadores.

---

[275]Vázquez Talavera, Cesar. Opus. cit., pág. 83

[276]Ibidem. pág. 84

Mexicana de Aviación por su parte, fue retirada del mercado de valores con el fin de ser preparada para su privatización, y para ello, se aplicaron una serie de medidas, entre las que sobresalen, la reestructuración de su deuda, el reajuste de trabajadores de base y de confianza, así como la modificación de rutas.

Así, el 22 de agosto de 1989, se suscribió la venta de la mayoría de las acciones que el Estado tenía sobre Mexicana de Aviación. Las acciones se vendieron a un grupo de inversionistas integrado por la American Development Asociation L. P., Carlos Abedrop, Roberto Cannizo, Elías Bacal, los hermanos Name y el grupo Xabre, S. A. La venta de Mexicana de Aviación representó el inicio de un capítulo caracterizado por el predominio del capital privado y el retorno de las inversiones extranjeras a la aviación comercial mexicana.

4.6.1 LA APLICACION DE LA FLEXIBILIDAD EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO DE LAS LINEAS AEREAS MEXICANAS.

la privatización de Aeroméxico y de Mexicana de Aviación trajo consigo además, un replanteamiento en las relaciones laborales que fue aplicado a través de los respectivos contratos colectivos de trabajo que fueron celebrados en los años de 1988 y 1989. El nuevo esquema de las relaciones laborales se fincó en la figura de la flexibilidad, misma que se hace consistir en "... la búsqueda de mecanismos ágiles, sin trabas institucionales que entorpezcan el libre juego de la oferta y la demanda en cada uno de los ámbitos de los componentes de la relación laboral (proceso de trabajo, grados de calificación del trabajo, empleo y escala salarial), y que faciliten la introducción de innovaciones tecnológicas para reorganizar los procesos productivos...".[277] En efecto, el cuadro sinóptico que se expone a continuación ilustra el impacto de la flexibilidad en los correspondientes contratos colectivos de trabajo.

---

[277]Gutiérrez Garza, Estela. Opus. cit., pág. 29.

PRINCIPALES CAMBIOS A LOS CONTRATOS COLECTIVOS
DE LOS TRABAJADORES AEREOS

Materia	Personal de tierra		Sobrecargos		Pilotos	
	Aerovías	Mexicana	Aerovías	Mexicana	Aerovías	Mexicana
Flexibilización de la fuerza de trabajo						
Integración de la planta laboral	De bilateral a unilateral	De bilateral a unilateral	De bilateral a unilateral		De bilateral a unilateral	De bilateral a unilateral
Categorías	Reducción	Reducción				
Movilidad	Libertad de asignación de funciones y de lugar de trabajo. Escalafón definido por la empresa		Equipos de trabajo definidos por la empresa	Equipos de trabajo definidos por la empresa	Libertad de asignación de funciones y de lugar de trabajo	Libertad de asignación de funciones y de lugar de trabajo
Definición del tiempo de trabajo	De bilateral a unilateral		De bilateral a unilateral			
Gestión de la empresa	Exclusividad de la empresa				Exclusividad de la empresa	Exclusividad de la empresa

Interlocución sindical	Restricción a la capacidad de gestión				Restricción a la capacidad de gestión	
Materia de trabajo			Incremento	Incremento	Incremento	Incremento
Jornada de trabajo	Incremento	Incremento	Incremento	Incremento	Incremento	Incremento
Salario global	Disminución de prestaciones	Disminución de prestaciones	Disminución de prestaciones	Disminución de prestaciones	Disminución de prestaciones	Disminución de prestaciones

Como se observa con claridad, la aplicación de la flexibilidad en el texto del contrato colectivo de Aerovías, vino a destruir los tradicionales esquemas de trabajo basados en la descripción rigurosa de los puestos a través de funciones, actividades, responsabilidades y requisitos que los trabajadores, principalmente los de tierra, realizaban de acuerdo con el puesto contratado. Esquema que se encontraba plenamente justificado no sólo en los términos de la fracción III del artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo, que dispone que el escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener "el servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible"; sino que además, en los catálogos de puestos administrativos de base que establecen la descripción detallada de éstos y que los representantes de la empresa y del sindicato formulaban de manera conjunta, porque así lo disponían expresamente los viejos contratos colectivos de trabajo.

Pero las rigideces de los puestos, principalmente aquéllos que eran ocupados por trabajadores de tierra de la empresa Aerovías quedaron pulverizadas con la aplicación de la flexibilidad en el nuevo contrato colectivo. A cambio de esto, se implementó a través del nuevo texto contractual, la movilidad de funciones. En consecuencia, la ahora privatizada línea aérea tiene la facultad unilateral para asignar las funciones y las actividades que desempeñarán los trabajadores, sobre todo los que permanecen en tierra.

Además, y como se advierte de la lectura al cuadro arriba expuesto, la flexibilidad impactó el tradicional derecho de adscripción establecido en los contratos colectivos de trabajo que fueron celebrados antes de la privatización de las citadas empresas aéreas. En el caso de Aerovías, el derecho de adscripción fue cambiado por la facultad de la empresa para distribuir al personal de tierra a diversos lugares de trabajo, de acuerdo a los requerimientos de la productividad. En efecto, con la privatización de Aeroméxico se instrumentó y se pactó un nuevo contrato colectivo de trabajo, en el que se faculta a la empresa a asignar el lugar o los lugares en que el personal de tierra llevará a cabo sus actividades, mismas que también son fijadas unilateralmente por la citada línea aérea.

En esas circunstancias, el nuevo contrato colectivo de trabajo de Aeroméxico -Aerovías-, producto de la privatización, contiene importantes aspectos de flexibilidad laboral, que se reflejan en la facultad de la empresa para asignar libremente las funciones y el lugar de trabajo al personal de tierra. De esta manera, en dicho contrato colectivo se presenta lo que María Dolores Román de la Torre ha denominado "movilidad funcional" y que consiste en "el método de poner en ejecución un programa flexible destinado a organizar el trabajo y distribuir al personal de acuerdo a determinadas exigencias empresariales...". [278]

---

[278]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, número 14, Madrid, España, 1988, pág. 142.

En el caso de Aeroméxico, es obvio que la movilidad funcional de la que habla Román de la Torre ha hecho nugatorio el derecho de adscripción establecido en la fracción IV del artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo y en los viejos contratos colectivos de trabajo que estipulaban que "los trabajadores tienen derecho a su adscripción de dependencia ... que la empresa se compromete a no cambiar a los trabajadores a dependencias diferentes de aquellas a las que fueron adscritos, salvo los casos en que exista causa justificada, previo acuerdo con el sindicato y la conformidad del trabajador". Hoy, la libre competencia y la productividad vienen a cuestionar la funcionalidad de dichas normas jurídicas con la realidad económica de México y del mundo.

Por otra parte, de la lectura al cuadro sinóptico antes expuesto, se desprende que en los contratos colectivos de trabajo, tanto de Mexicana de Aviación, como de Aeroméxico -Aerovías-, se presenta un incremento en las jornadas de trabajo con el objeto de aumentar la productividad en los servicios. Por lo que respecta a las prestaciones, el citado cuadro refleja que éstas han disminuido. Es verdad, Cesar Vázquez Talavera al estudiar el fenómeno de la reconversión en la aviación comercial, ha afirmado que "el último de los lineamientos estuvo dirigido a la eliminación de prestaciones económicas contractuales, tanto directas como indirectas, que le permitiera a las empresas disminuir los costos de operación".[279]

Es indiscutible que la privatización de Aeroméxico y Mexicana de Aviación originó que sus nuevos propietarios definieran la reestructuración de rutas y fortalecieran la flota aérea, buscando con ello, obtener la mayor rentabilidad posible y ganar los mercados que ofrecen mayores beneficios económicos. Pero la reestructuración de la aviación comercial no se limitó a la transformación de las empresas, sino que fue un proceso de alcances más profundos: los trabajadores

[279] Vázquez Talavera, Cesar. Opus. cit., pág. 86.

mismos como sujetos sociales, fueron los que experimentaron profundos cambios en el proceso de trabajo, en las relaciones con las empresas e incluso, la participación del sindicato en los conflictos laborales también sufrió modificaciones, ya que transitó de un carácter bilateral a uno totalmente unilateral bajo el dominio de las empresas. En este sentido, las dirigencias sindicales después de la asimilación de la flexibilidad laboral implantada en los respectivos contratos colectivos de trabajo, han dirigido sus esfuerzos a redefinir las relaciones con las mencionadas líneas aéreas. Cabe señalar que en la perspectiva de las direcciones sindicales, los cambios contractuales fueron desfavorables para los trabajadores, principalmente los relativos a la disminución de las prestaciones económicas contractuales, aunque necesarios para mejorar la productividad de las empresas aéreas. Así las cosas, la flexibilidad laboral recorre los aires de México.

4.7 LA PRIVATIZACION DE FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO: VIA LIBRE PARA LA FLEXIBILIDAD LABORAL.

Los diversos contratos colectivos de trabajo de Ferrocarriles Nacionales de México que han estado vigentes en las últimas décadas, contienen prestaciones como las siguientes:

- Admisión de personal, la cual está bajo el control exclusivo del sindicato, toda vez que este "tiene la titularidad y la administración de este contrato y como consecuencia la exclusividad en la contratación de los puestos y plazas de las ramas administrativas". Además, sostiene Leyva Piña, que para ingresar a laborar a Ferronales se requiere de la recomendación del Secretario de la Sección Sindical o General. "Esta atribución del sindicato incide en prácticas de corrupción, las cartas de recomendación se venden, lo que permite desde el ingreso formar actitudes de relajación laboral y de control sindical".[280]

- Puestos de confianza. Con respecto a este punto, existe una alta participación del sindicato en la designación de los puestos de confianza que se expresa en la cláusula 19 del contrato colectivo de trabajo y que a la letra dice:

> "La empresa conviene en no ocupar en los puestos de confianza a trabajadores que sean antagónicos al sindicato".

Pero además, la administración de Ferronales se encuentra limitada para designar unilateralmente a los trabajadores que desempeñarán los puestos de confianza, ya que la mayoría de éstos se encuentra condicionada al requisito de 5 años de antigüedad que deben reunir los candidatos a ocupar dichos puestos.

---

[280]Leyva Piña, Marco Antonio. Ferrocarriles, vía libre al cambio estructural. El Cotidiano número 46, marzo-abril de 1992, México, 1992, pág. 75.

- Los permisos. El otorgamiento de los permisos para faltar a las labores, se encuentra fuertemente supeditado a la antigüedad generada por el trabajador peticionario y al control sindical. Así, en el texto contractual se estipula que "Los trabajadores sindicalizados, sin excepción, tendrán derecho a que se les concedan licencias o permisos para dejar de concurrir a sus labores... Las licencias o permisos con goce total o parcial de sueldo, a las que también tendrán derecho los trabajadores, se tramitarán por conducto del sindicato, concediéndose por el tiempo que determine el propio Reglamento Interior de Trabajo, teniendo en cuenta la antigüedad del trabajador y la naturaleza de la labor que desempeña. No se concederán licencias por tiempo indefinido, la duración de las mismas siempre será convenida con el sindicato".[281]

- La adscripción. De conformidad con el contrato colectivo, los trabajadores tienen derecho a su adscripción de dependencia y de unidad escalafonaria. En consecuencia, la empresa "se compromete a no cambiar a los trabajadores a dependencias diferentes de aquéllas a las que fueron adscritos, ni a otras instalaciones si éstas se encuentran en terreno distinto, aún cuando se trate de la misma dependencia, salvo aquellos casos en que exista causa justificada, previo acuerdo con el sindicato y la conformidad del trabajador afectado". Como se observa con claridad, el derecho de adscripción es uno de los más rígidos en el tradicional contrato colectivo de trabajo ferrocarrilero.

- Rescisión del contrato individual de trabajo. Para la aplicación de las causales de rescisión del contrato individual de trabajo, la empresa en cumplimiento a la garantía constitucional de audiencia y al contrato colectivo, tiene la obligación de agotar un procedimiento de investigación administrativa. Para llevar a cabo

---

[281] Cláusula 38 del Contrato Colectivo de Trabajo de Ferrocarriles Nacionales de México, vigente para el periodo 1978-1980.

dicha investigación, es condición ineludible que los representantes de la empresa le notifiquen al trabajador de los hechos que constituyen las faltas de probidad que se le imputan.

El procedimiento de investigación administrativa es complejo, ya que se deben agotar 19 pasos para su realización, en los términos de la cláusula 93 del contrato colectivo de trabajo.

Así las cosas, se tiene un contrato colectivo de trabajo con una rigidez considerable; sin embargo, en años recientes se han venido aplicando mecanismos para flexibilizar las relaciones de trabajo. Lo anterior es así, por lo siguiente:

En el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica que fue celebrado el 3 de enero de 1995, se manifiesta que el Gobierno Federal se obliga a promover ante el Constituyente Permanente las reformas jurídicas que sean necesarias con el objeto de regular la inversión y participación privadas en los ferrocarriles.

La privatización de Ferrocarriles Nacionales de México traerá como consecuencia, que la flexibilidad de las relaciones de trabajo termine por romper la rigidez que presenta el vigente contrato colectivo de trabajo, más aún, que el sindicato carece de una propuesta alternativa para enfrentar los desafíos de la flexibilidad laboral, por lo que Ferronales tiene vía libre para ésta.

4.7.1 LA MODERNIZACION DE LOS FERROCARRILES

Es importante destacar aquí, que previamente al anunciado proceso de privatización de Ferrocarriles Nacionales de México, ya se había implementado una estrategia modernizadora de cambio estructural en la empresa. En efecto, en los últimos tiempos, el 10 de mayo de 1991, se suscribió el Convenio de Concertación de Acciones para la Modernización Integral del Sistema Ferroviario Mexicano, y cuyo objeto se hace consistir en incrementar la productividad y lograr la autosuficiencia financiera de la empresa.

En la estrategia del cambio estructural de Ferrocarriles Nacionales de México se reconoce que "se negociarán modificaciones al contrato colectivo de trabajo para propiciar la productividad, respetando los derechos de los trabajadores".[282] Pero en los hechos, el cambio estructural en Ferronales se ha venido reflejando con mayor énfasis en la racionalización de la fuerza de trabajo. Reestructurar la fuerza de trabajo ha significado la disminución de la plantilla de personal, la reducción del número de trabajadores contratados por obra o tiempo determinados, cancelación y congelamiento de plazas vacantes, la reducción del tiempo laborado por circunstancias extraordinarias -tiempo extra-, así como la revisión exhaustiva de las funciones, actividades, responsabilidades y requisitos que integran los puestos de trabajo. En concreto, "para el año 1995 se tiene programado el reajuste de 28,100 trabajadores de una plantilla de 83,870 trabajadores".[283]

A pesar de que el modelo del contrato colectivo de trabajo de Ferronales es producto de la famosa alianza Estado-trabajadores y que sus cláusulas son rígidas principalmente en la estabilidad en el empleo, el reajuste de personal se ha llevado

---

[282]Ferrocarriles Nacionales de México. Programa de Modernización y Cambio Estructural 1991-1994, s/f, pág. 14.

[283]Ibidem, pág. 12.

a cabo de manera considerable. En efecto, la cláusula 180 del entonces vigente contrato colectivo de trabajo de 1988, establecía:

> "La Empresa no podrá llevar a cabo reajustes de puestos, de personal o salarios sin realizar las gestiones y acuerdos con el sindicato".

Sin embargo, se insiste en señalar que el reajuste de los trabajadores ferrocarrileros se ha venido realizando en forma constante, ya que de acuerdo con el Programa de Modernización y Cambio Estructural 1991-1994, se tiene previsto para el año de 1995, el reajuste de 28,100 trabajadores. La empresa expone los argumentos en que se basa para tomar tal decisión:

> "El crecimiento de la fuerza de trabajo en Ferronales contrasta con las tendencias observadas en otros ferrocarriles del mundo. Los ferrocarriles norteamericanos, japoneses, franceses y españoles han disminuido su plantilla de personal, en algunos casos, hasta en 2/3 partes. Los ferrocarriles argentinos y brasileños también han adelgazado su plantilla de personal.
>
> En Ferronales existe un exceso de personal cuyo costo rebasa las 2/3 partes del gasto corriente... Ferrocarriles Nacionales de México para convertirse en una empresa productiva se ha propuesto resolver el exceso de personal...".[284]

Bajo ese orden de ideas, la Dirección de Ferrocarriles Nacionales de México instrumentó la reducción del número de sus trabajadores a través de la implantación

---

[284]Ferrocarriles Nacionales de México. Programa de Cambio Estructural 1991-1994. Resumen Ejecutivo, pág. 15.

de nuevas tecnologías, la cancelación de actividades no necesarias para la empresa y la ejecución de un programa de retiro voluntario. Ciertamente, el uso de computadoras como la IBM-4381-R60 y un equipo 9121-90, que en los principios de los noventas, constituían la tecnología de punta en informática, vinieron a agilizar la elaboración de nóminas de pago, pólizas, depreciaciones, estadísticas, cálculos de indemnizaciones, cotizaciones para la adquisición de bienes y servicios, informes financieros, estados contables y las demás tareas propias de la administración. Como consecuencia de la introducción y uso de los equipos y sistemas de cómputo, "el personal de oficinas tiende a reducirse, se estima una racionalización del personal de esa área de trabajo en 5,900 trabajadores desplazados para 1995".[285]

De acuerdo con las estadísticas de Ferrocarriles Nacionales de México, existe un raquítico crecimiento de las vías férreas. En 1930, la longitud de vía principal era de 11,427.8 kilómetros y en 1990 ascendía a 20,351 kilómetros. En 60 años, la extensión de la red ferroviaria se ha incrementado, pero no es comparable al desarrollo de las carreteras. El problema de las vías es su conservación y mantenimiento; por ello, en el Programa de Modernización y Cambio Estructural de Ferronales, se destaca que:

> "En la modernización de las vías, el aspecto prioritario radica en la conservación de éstas que se enfrenta a métodos obsoletos de mantenimiento de vías y baja disponibilidad de maquinaria de vía".[286]

Con base en este diagnóstico, la empresa introdujo una nueva tecnología conocida como "HYRAIL" que está integrada con "taladros hidráulicos de riel, llaves de impacto, esmeriles, cortadoras hidráulicas, clavadoras hidráulicas, calzadora

---

[285]Leyva Piña, Marco Antonio. Opus. cit., pág. 76.

[286]Ferrocarriles Nacionales de México. Opus. cit., pág. 17.

hidráulica de durmiente, gatos hidráulicos, equipo de corte de oxi-acetileno y equipo para la aplicación de soldadura aluminotérmica".[287] Estas unidades mecanizadas funcionarán con nueve trabajadores y además podrán desplazarse por carretera.

Según se desprende del documento denominado "Modernización del sistema de conservación de vía con unidades mecanizadas HYRAIL", Ferronales adquirirá 64 de estas unidades, en un plazo máximo de cuatro años, contados a partir del mes de enero de 1991. De lograrse este objetivo se estaría en condiciones de "mecanizar a 100 cuadrillas que cubriría cada una, tramos promedio de 100 kilómetros de vía, lo que significa un ahorro de 44,400 millones de pesos por año".[288] Pero también representa la sustitución de 612 cuadrillas de sección, lo que arroja a 6,800 trabajadores de vía a la calle, toda vez que con esta tecnología se reduce considerablemente el tiempo en que se efectúa el mantenimiento preventivo y correctivo de las vías, además de que requiere de menos personal y tiende a diversificar las funciones que tradicionalmente se le asignaban a los trabajadores, conforme a un catálogo de puestos administrativos de base.

Por otra parte, en Ferronales existe un preocupante rezago en la reparación del equipo de carga y pasajeros, ya que "se encuentran 7,000 carros y 500 coches fuera de servicio", por lo que se tiene que recurrir al arrendamiento de carros extranjeros; arrendamiento que se traduce en fuertes pérdidas económicas por el pago de la renta. Ante estas circunstancias, la estrategia modernizadora se cimentó en un programa de mantenimiento preventivo y en la reorganización administrativa de los talleres de Ferrocarriles Nacionales de México. Así, se aplicaron las siguientes medidas:

---

[287]Ferrocarriles Nacionales de México. Modernización del sistema de conservación de vía con unidades mecanizadas HYRAIL, enero de 1991, pág. 8.

[288]Ferrocarriles Nacionales de México. Comparativo económico de la conservación mecanizada de vía con respecto a la conservación manual, s/f, pág. 2.

A.- Redefinición geográfica de los talleres;

B.- Modernización y reorganización de los procedimientos de trabajo, y

C.- Asignación de locomotoras a determinadas regiones.

En el caso de la redefinición geográfica de los talleres, es de destacarse que sólo se seleccionaron 10 talleres para proporcionar el mantenimiento preventivo y correctivo de los trenes, lo que implicó el cierre de los talleres restantes y "el desplazamiento de 6,000 trabajadores para el año de 1995".[289]

Por lo que respecta a la modernización y reorganización de los procedimientos de trabajo, cabe señalar que éstas tienen por objeto el de incrementar la productividad en los 10 talleres seleccionados para proporcionar los citados servicios de mantenimiento, ya que muchos de los trenes de carga y pasajeros presentan un fuerte deterioro.

La asignación de locomotoras a determinadas regiones "permitirá que el personal de talleres tenga mayor conocimiento y especialización con relación a un tipo de locomotora. Asimismo, se podrá asegurar con eficiencia el suministro de materiales y stock de refacciones, eterno problema ferrocarrilero".[290]

A pesar de que la Dirección de Ferrocarriles Nacionales de México ha introducido nuevas tecnologías e implementado mecanismos para flexibilizar las

---

[289]Leyva Piña, Marco Antonio. Opus. cit., pág. 78.

[290]Ibidem, pág. 78.

relaciones laborales, el contrato colectivo de trabajo todavía en 1988, presentaba una notoria rigidez. "Es un contrato -ha dicho Leyva Piña- rígido y muchas de sus cláusulas son un obstáculo para el incremento de la productividad y calidad del servicio".[291]

Así, la introducción de nuevas tecnologías en Ferrocarriles Nacionales de México ha originado el desplazamiento o reajuste de miles de trabajadores, y que en una última instancia, debilita el poder del sindicato al ver reducida su membrecía de afiliados y el monto de sus ingresos por la vía de las cuotas sindicales.

Es claro que la implantación de nuevas tecnologías, de procedimientos de trabajo nuevos y la flexibilización de las relaciones de trabajo que viene recorriendo el mundo, acabarán tarde o temprano por anular la rigidez del contrato colectivo de trabajo. Por lo pronto, la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México es ya un hecho.

---

[291] Ibidem, pág. 79.

4.8 LA PRIVATIZACION Y FLEXIBILIDAD LABORAL EN LA MINERA DE CANANEA.

El problema de la Compañía Minera de Cananea es considerado por algunos investigadores como un proyecto de modernización. La intervención del Estado resultó fundamental y el recurso del crédito externo constituyó la variable que ubica a la minería como componente de un nuevo modelo de internacionalización.

En el interior de la empresa en cuestión, coexistieron dos procesos de producción:

a).- Uno moderno constituido por la fase extractiva -mina- y la nueva planta de metalurgia -concentradora número dos- ambas altamente automatizadas, y

b).- Otro tradicional formado por la concentradora número uno -que, salvo algunas reparaciones, es la misma que se instaló en 1944- y la fundición, cuyos hornos datan de principios del siglo veinte.

Este fue el resultado de la etapa de modernización parcial que tuvo lugar en el periodo comprendido de 1981 a 1987, cuya finalidad consistió en elevar la producción de 70,000 a 180,000 toneladas anuales de cobre y reverdecer los viejos laureles de empresa exportadora, condición que había perdido desde los años cincuenta.

Para los académicos Oscar Contreras y Miguel Angel Ramírez, el costo de la modernización de la compañía fue "de más de 900 millones de dólares, realizándose ésta bajo la premisa de un principio fundamental: implantar procesos intensivos en tecnología en detrimento del trabajo manual".[292]

---

[292]Contreras, Oscar y Ramírez, Miguel Angel. La nueva minería sonorense: historia

En el caso de la Compañía Minera de Cananea, resulta importante analizar el impacto de la modernización sobre las relaciones laborales y su trascendencia para el movimiento obrero mexicano; análisis que a continuación se expone.

El artículo 426 de la vigente Ley Federal del Trabajo faculta a los sindicatos de trabajadores o los patrones para solicitar de las Juntas de Conciliación y Arbitraje la modificación de las condiciones de trabajo pactadas en los contratos colectivos o en los contratos-ley, cuando se configuran los siguientes supuestos:

I.- Que existan circunstancias económicas que la justifiquen; y

II.- Que el aumento del costo de la vida origine un desequilibrio entre el capital y el trabajo.

Además, el citado Código Laboral ordena que la solicitud se ajustará a lo establecido en los artículos 398 y 419, fracción I y se tramitará de conformidad con las normas para conflictos colectivos de naturaleza económica.

Bajo ese orden de ideas y mediante escrito presentado el 23 de noviembre de 1988, la administración de la Compañía Minera de Cananea promovió una demanda ante la Junta Especial número 13 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, planteando un conflicto colectivo de naturaleza económica con el objeto de modificar las condiciones de trabajo del Departamento de Mina y el cierre definitivo de la Concentradora número uno. Los argumentos: deficiencia e improductividad en estas áreas, toda vez que el Departamento de Mina no proporciona el suficiente volumen de mineral para molienda que requieren las dos

---

reciente de una vieja industria. Primera Edición. Editorial El Colegio de Sonora. Hermosillo, Sonora, 1988, pág. 245.

concentradoras existentes en Cananea, originando la subutilización de equipos en los que la empresa ha invertido más de 100 millones de dólares, los cuales son operados entre el 50% y el 60% del tiempo.

Debe mencionarse que días antes de promoverse la citada demanda, se presentaron dos intentos fallidos por vender la empresa minera a la iniciativa privada en los meses de abril y octubre de ese inolvidable 1988, bajo el contexto de la política económica emprendida por el Presidente de la Madrid relativa a desincorporar y privatizar las empresas paraestatales. Pero si bien fueron varias las corporaciones industriales interesadas en comprar la empresa, entre las que destacan Televisa, Grupo México, Industrias Peñoles de la familia Bailleres, empresas Frisco de Carlos Slim, Corporación San Luis de Antonio Madero Bracho y Grupo Impulsor de Cobre, solamente el Grupo Protexa de los Hermanos Lobo fue el que estuvo más próximo de concretar la operación. A este respecto, cabe señalar que el diario El Financiero de fecha 31 de mayo de 1989, proporciona un valioso dato informativo:

> "La compra iba a ser apoyada financieramente por el First Chicago Bank y el Midland Bank de Inglaterra, mediante el sistema de SWAPS. Debido a un incremento en el valor de la deuda mexicana en los mercados secundarios, los bancos no otorgaron su apoyo y no fue posible concretar la venta".[293]

Al no concretarse la compra-venta, la administración de la Compañía Minera de Cananea presentó la citada demanda, en los términos siguientes:

> "...el Departamento de Mina sólo aporta 71 mil toneladas métricas diarias promedio anual a las dos concentradoras, volúmen

[293] El Financiero, 31 de mayo de 1989, pág. 53.

que es inferior a la capacidad total de ambas de 85,000 toneladas. Cantidad que, además, es insuficiente para cubrir la capacidad de la nueva concentradora puesta en funcionamiento en 1987 (denominada número 2 con capacidad para procesar 72,500 toneladas de mineral), no dejando márgen para alimentar a la vieja concentradora (denominada número uno con capacidad para procesar 12,500 toneladas). Ello a pesar de que se cuenta con el equipo disponible para atender las necesidades de extracción y de trabajo de la mina y de que hay reservas probadas suficientes de mineral".[294]

Líneas más adelante del escrito de demanda, se exponen las raíces del conflicto:

"...condiciones estipuladas con el sindicato en el contrato colectivo, así como usos y costumbres que provocan ausentismo, deficiente enlace entre las diferentes jornadas de trabajo, costumbre de no laborar los días domingo, retardos constantes en el regreso al trabajo después de comer... problemática sobre la que no se ha logrado un acuerdo satisfactorio con los titulares del contrato colectivo, no obstante que la empresa ha manifestado de manera reiterada la urgente necesidad de alcanzar un arreglo conciliatorio en este sentido".[295]

Como se observa con claridad, la Compañía Minera de Cananea planteó un conflicto de naturaleza económica de conformidad con la Ley Federal del Trabajo

---

[294]Demanda de conflicto colectivo de naturaleza económica promovida por la Compañía Minera de Cananea ante la Junta Especial número 13 de la Federal de Conciliación y Arbitraje de fecha 23 de noviembre de 1988, pág. 3.

[295]Ibidem, pág. 4.

con el objeto de modificar las condiciones laborales del Departamento de Mina y el cierre definitivo de la concentradora número uno.

Pero además, se invoca un estudio efectuado por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal sobre la empresa minera de Cananea, y cuyo diagnóstico es realmente preocupante:

> "...se presenta un exceso de categorías -cerca de 400- que produce un alto fraccionamiento de funciones, la imposibilidad para reacomodar personal y... el número de trabajadores de confianza establecido en no más del 5% del personal total de la empresa".[296]

Asimismo, se señalan otros hechos como "el robo hormiga" y la corrupción imperante en casi todas las áreas y departamentos de la compañía minera. La empresa calcula, según un estudio interno, que los robos de equipo, mineral y herramientas ascienden conservadoramente a unos 500 millones de antiguos pesos mensuales. La verdad de las cosas, se dice, es que la mina ha sido origen de muchas fortunas "mal habidas", toda vez que en Cananea existe una economía paralela y oculta basada en la compra-venta de cobre sustraído ilegalmente de la empresa.

Financiera Nacional Azucarera, institución a la que se le había encomendado instrumentar el procedimiento de desincorporación de la Compañía Minera de Cananea y de ser además, el accionista principal de la misma, califica "como obsoleto y encaminado a la improductividad el vigente contrato colectivo de trabajo y "totalmente desmedidas algunas prestaciones contractuales".

---

[296]La Jornada. 13-16 de agosto de 1989. El Expediente de Cananea, artículos firmados por Salvador Guerrero Chiprés.

Paralelamente a lo anterior, se asevera que la obstrucción de modernizar la empresa por parte de los obreros y las excesivas prestaciones que éstos reciben, conducen a un desgaste financiero de la minera de Cananea. En respuesta, el sindicato refuta estas afirmaciones señalando que los trabajadores están de acuerdo con la modernización de la compañía, pero no a costa de sus derechos laborales, además de "que muchas de las peticiones son incumplimientos anteriores de la empresa (como la clínica de especialidades) y que en realidad el personal de confianza representa cerca del 30% del total de los trabajadores (680 de 2890), agregando que Cananea es una de las ciudades más caras de la República Mexicana por lo que se justifican las prestaciones que reciben".[297]

A los fracasados intentos de venta y al conflicto colectivo de naturaleza económica promovido por la Compañía Minera de Cananea, se suma en el año de 1989, una intensa campaña informativa con el objeto de cuestionar la posición del sindicato. La campaña se fortalece gracias al manejo de las peticiones sindicales relativas a la revisión del contrato colectivo de trabajo que regularía las relaciones obrero-patronales en los próximos dos años, ya que el sindicato emplazó a huelga a la empresa minera con el objeto de revisar el contrato colectivo, señalando como fecha para el estallamiento del conflicto, el día 28 de agosto de 1989.

Bajo estas circunstancias, el 7 de agosto de ese mismo año, se inician las pláticas entre el sindicato y la administración de la compañía minera para la revisión integral del contrato colectivo de trabajo. Las peticiones sindicales se hacen consistir en un incremento salarial del 60% y 103 modificaciones al clausulado del contrato, mismas que implican la reducción de la jornada laboral, aumento de días de descanso y vacaciones, el pago total de los impuestos del trabajador a cargo de la empresa, otorgamiento de la planta a trabajadores temporales, inclusión del tiempo extraordinario como parte integral del salario, incremento de los créditos

[297] La Jornada. 18 de agosto de 1989, pág. 8.

habitacionales, subsidio completo a la clínica de los trabajadores, aumentos en las becas para los hijos de los trabajadores e incremento de un 100% por trabajo continuo, trabajo durante el descanso semanal o por trabajo después de la jornada extraordinaria, así como el incremento de un 500% para gastos de viáticos para la dirigencia sindical.

Por su parte, la empresa paraestatal reitera su decisión de cerrar definitivamente la concentradora número uno -donde laboran 343 obreros-, así como establecer la operación continua en el Departamento de Mina y suscribir convenios por departamento para regular el trabajo en la planta de extracción por solventes y deposición electrolítica.

Los argumentos de la empresa radican en que los convenios conllevan condiciones laborales menores a las estipuladas en el contrato colectivo e incluso a las que establece la Ley Federal del Trabajo. Pero los trabajadores también exponen sus argumentos: "... esos convenios pretenden que se trabaje todos los días del año, sin respetar días festivos, descansos obligatorios ni el sistema de vacaciones, siendo los causantes de la formación de empresas filiales al interior de la mina".[298]

[298]La Jornada. 8 de agosto de 1989, pág. 15.

4.8.1 LA QUIEBRA... DEL DERECHO LABORAL

El 20 de agosto de 1989, es decir, una semana antes de la fecha señalada para el estallamiento de la huelga, la mina de Cananea, por primera vez en los anales de su historia contemporánea, suspende sus actividades debido a "razones estrictamente financieras". Dichos motivos se precisan en un comunicado público difundido al día siguiente por la administración de la compañía minera y que a letra dice:

> "... el estado de insuficiencia financiera para enfrentar sus cuantiosos compromisos de pago ya vencidos, así como las críticas condiciones de la empresa y la imposibilidad de acceder a las peticiones laborales para la firma del contrato colectivo 1989-1991, la empresa se ve obligada a solicitar su declaración de quiebra ante un Juzgado de lo Concursal en el Distrito Federal".[299]

Líneas más adelante, el comunicado en mención, agrega:

> "... la improductividad es una característica en la empresa. Además, se tiene el problema de que el reglamento interior de la minera data de 1932 y las peticiones que plantea el sindicato representan una erogación total adicional de 100 mil millones de pesos".

Ahora bien, de la lectura al texto antes transcrito, se desprenden los cuestionamientos siguientes:

---

[299]Informe de la Compañía Minera de Cananea a los trabajadores, pueblo de Cananea y a la opinión pública. 21 de agosto de 1989, citado por Ramírez, José Carlos. La nueva industrialización en Sonora: el caso de los sectores de alta tecnología. Primera edición. El Colegio de Sonora. Hermosillo, Sonora, 1989, pág. 45.

Primero.- Merece destacarse que las peticiones sindicales eran precisamente eso: solicitudes sujetas a negociación como se acostumbra entre las empresas y sindicatos y en consecuencia, no debían considerárseles como hechos irremediablemente consumados. Todavía más, es una práctica común que todas las organizaciones sindicales incrementan artificialmente sus peticiones antes de dar inicio a las pláticas, pues "el pedir no empobrece".

Segundo.- Sobresale un elemento que sacude desde sus raíces la legalidad de la solicitud de quiebra promovida por la compañía minera, cuando existía un emplazamiento a huelga. En efecto, el artículo 924 de la Ley Federal del Trabajo dispone claramente:

> "A partir de la notificación del pliego de peticiones con emplazamiento a huelga, deberá suspenderse toda ejecución de sentencia alguna, así como tampoco podrá practicarse embargo, aseguramiento, diligencia o desahucio, en contra de la empresa o establecimiento, ni secuestrar bienes del local en que se encuentren instalados".

En el caso concreto, el sindicato había emplazado a huelga a la empresa minera con el objeto de revisar el contrato colectivo de trabajo y en dicho emplazamiento se precisó el día del estallamiento del conflicto: 28 de agosto de 1989; es decir, una semana después del cierre de la compañía, por lo que se fracturó en perjuicio de los trabajadores el artículo arriba invocado.

Tercero.- Por último, se encuentra un elemento de carácter histórico: si bien es cierto que el contrato colectivo de trabajo contiene cláusulas excepcionales comparado con otros del resto del país, también es verdad que es el resultado de

una prolongada lucha obrera que inicialmente se libra contra la Anaconda Cooper Compañy -batalla que se suscita durante 70 años y después las prestaciones se incrementan considerablemente bajo el esquema contractual de la revolución mexicana y como resultado de la alianza entre el Estado y el "movimiento obrero", vía corporativismo.

En el transcurso de los primeros días, las posiciones de las partes se definen rápidamente: las instalaciones mineras son tomadas por 4,000 efectivos del ejército mexicano, con el auxilio de agentes de la Procuraduría General de la República. Estos últimos detienen e interrogan a 25 personas vinculadas a la organización sindical, con la finalidad de investigar las actividades de un supuesto grupo llamado los "Kadafis".

Por otro lado, el síndico de la quiebra; esto es, Financiera Nacional Azucarera sostiene la ruptura de las relaciones laborales y ofrece la liquidación en los términos de la Ley Federal del Trabajo. Pero esto no es casual, toda vez que el monto de la indemnización conforme a la ley sería aproximadamente de 17 mil millones de pesos, mientras que en los términos del contrato colectivo de trabajo, el monto de la indemnización ascendería a 100 mil millones de pesos.

El sindicato se opone a la quiebra, pide respeto al contrato colectivo de trabajo, solicita la reapertura de la mina y exige la retirada de los militares.

La urgencia de vender, la declaratoria de quiebra, el consiguiente deterioro de la empresa, analizados en conjunto, dan la impresión de que forman parte de un proceso deliberado para crear las condiciones necesarias que justifiquen -cosa que nunca pudieron hacer las autoridades cuando la quiebra- la venta de Cananea y a un precio tan bajo que hiciera posible su rápida desincorporación.

Bajo la angustia del rompimiento de las relaciones colectivas de trabajo y en medio de una tensión sin precedentes y de asambleas saturadas de ánimos caldeados, el sindicato busca su sobrevivencia, más que lograr una posición de fuerza en las negociaciones.

A finales del mes de septiembre, la Financiera Nacional Azucarera -síndico de la quiebra- propuso a los mineros la reapertura de Cananea supeditada al establecimiento de nuevas condiciones de trabajo. A este respecto, la organización sindical argumentó que las modificaciones planteadas constituían de hecho un nuevo contrato colectivo de trabajo, que incluso contenía cláusulas más lesivas para los trabajadores que las formuladas por la compañía minera antes de la declaratoria de quiebra.

El diario La Jornada del 3 de octubre de 1989, informa sobre la propuesta presentada por Financiera Nacional Azucarera consistente en:

> "... eliminar de entrada 152 artículos, dejando solamente un total de 182, de los cuales 130 se modifican. Los rubros más afectados en cuanto a prestaciones se refiere son los pagos por retiro voluntario, vacaciones, seguro de vida -desaparece-, servicios médicos, accidentes de trabajo y enfermedades no profesionales. En otros se señala la libertad a la empresa para contratar trabajadores de confianza y reducción de las funciones y gestión del sindicato entre trabajador y empresa ...".[300]

Como se observa con claridad, el contrato colectivo de trabajo propuesto por la Compañía Minera de Cananea podría, sin consultar al sindicato, cambiar las funciones y actividades de los trabajadores, así como definir todo lo referente a

[300]La Jornada. 3 de octubre de 1989.

horarios de trabajo, días de descanso, tiempo extraordinario, descansos para tomar alimentos y otras condiciones de trabajo. Asimismo, de que ciertos trabajadores sindicalizados serían reclasificados a puestos de confianza, y la facultad para llevar a cabo reajustes del personal.

Igualmente, el citado documento proponía que la Compañía Minera pudiera contratar con terceros, determinados trabajos que no correspondían a la operación normal de la mina, como son los de construcción, ampliación, modificaciones de las instalaciones, mantenimiento y reparaciones especializadas del equipo y la maquinaria. Es evidente que el propósito era lograr la libertad completa a favor de la empresa en uno de los aspectos más rentables dentro de la industria minera: la subcontratación.

En cuanto a los ascensos escalafonarios, la Financiera Nacional Azucarera plantea que éstos se efectuarán tomando en consideración los siguientes factores: competencia, especialidad, capacitación y la antigüedad del trabajador. Es decir, se propone la ruptura del escalafón ciego que se regulaba en el último contrato colectivo de trabajo, toda vez que la antigüedad era el factor más importante que tenía un trabajador para lograr un ascenso escalafonario. La eficiencia como principio fundamental del ascenso se reconocía en la propuesta en cuestión.

Otro punto de divergencia radica en los reajustes del personal. En efecto, mientras la Financiera Nacional Azucarera, síndico de la quiebra, propone la indemnización y el cese de toda obligación jurídica de la empresa minera con los trabajadores afectados, el texto contractual era radicalmente distinto. El contrato colectivo de trabajo establecía que:

> "... en caso de que la compañía considere que existe exceso de personal en uno o varios departamentos, se obliga a notificar al

> sindicato y presentar los argumentos que fundamenten tal consideración, para su análisis conjunto y convenir el reacomodo del propio personal".

Es decir, debe existir acuerdo con el sindicato para reubicar al personal sobrante en otras áreas de trabajo, en el entendido de que no podría disminuirsele el sueldo al momento del cambio.

Vale la pena mencionar que en el transcurso de las negociaciones, la Financiera Nacional Azucarera difundió en un comunicado público, los doce principales "candados" que frenaban la producción y desarrollo de la minera. Aunque tales candados se relacionaban entre sí, cuatro se referían directamente a causas de ausencia, es decir, permisos, faltas injustificadas, plantillas adicionales de trabajadores para laborar jornada extraordinaria y cómputo del pago de vacaciones. Otros cuatro candados estaban vinculados a la productividad, esto es, falta de turnos continuos, suspensiones ilícitas de actividades, feroz oposición a la instalación de equipos nuevos y a los usos y costumbres. Dos trabas a la productividad consistían en la prohibición para la movilidad del personal y el exceso de categorías. Un obstáculo al desarrollo de la productividad en la minera radicaba en la existencia de viciados convenios adicionales en los departamentos.

Después de largos meses de tensión, la empresa y el sindicato llegan a un acuerdo mediante el cual, se flexibiliza el contrato colectivo de trabajo. Pero además, se llevan a cabo reajustes de personal a través de la firma de los acuerdos de fecha 11 de octubre de 1989, y cuyo texto dice:

> "... la liquidación de 719 empleados, 32% de ellos adscritos al área de la concentradora número uno, la cual cierra definitivamente sus operaciones y una cuota de 33% de obreros de retiro voluntario.

Se acuerda eliminar a los trabajadores extra de planta, es decir, aquellos que sustituían al personal de planta en sus ausencias temporales o definitivas y que tenían todos los derechos de éstos...".[301]

Además de lo anterior, se conviene:

"... Un mayor control sobre permisos, relevos, horario de comida y faltas de asistencia, así como la implantación de turnos continuos cuando se considere necesario, el ascenso escalafonario basado en la competencia y no en la antigüedad, la introducción de equipos nuevos en la planta para hacer más eficiente el trabajo, limitación de la jurisdicción territorial del contrato colectivo sólo al municipio de Cananea y el ingreso de los trabajadores al IMSS".[302]

Obvio es, que el ingreso de los mineros al Instituto Mexicano del Seguro Social significa no sólo el traspaso de la prestación del servicio médico, sino también de las incapacidades y licencias médicas.

Por su parte, el sindicato logra las tres principales demandas planteadas desde el inicio del problema:

- Declaración de la inexistencia de la quiebra;
- Reapertura de la mina, y
- Un incremento de un 33% al tabulador, aunque inicialmente se solicitaba

---

[301]Acuerdos para fijar las condiciones en que habrán de reanudarse las labores en la Compañía Minera de Cananea. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 11 de octubre de 1989, pág. 6.

[302]Ibidem, pág. 7.

un 60%.

Asimismo, se acuerda un pago del 50% de los salarios caídos a partir de la solicitud de quiebra y la anulación de todos los convenios particulares anteriores.

Finalmente, se conviene que la empresa podrá contratar con terceros, trabajos que no correspondan a la operación normal de la planta, siempre y cuando se dé aviso al sindicato.

CAPITULO 5

LA CONCERTACION SOCIAL Y SU IMPACTO EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.

5.1 LA CONCERTACION: UN CONCEPTO A DISCUTIR.

La crisis que estalla en la década de los setentas y se agudiza en los años ochentas, vino a sacudir al mundo y a México que forma parte de éste. La crisis trajo consigo una inflación incontrolable, un fuerte aumento de la deuda externa, abruptas devaluaciones y un feroz desempleo; pero además, cuestionó severamente la capacidad de respuesta del Derecho Laboral para resolver dichos problemas, toda vez que en México y en diversos países de América Latina, principalmente en Argentina, Brasil y Perú, la inflación se combatió con la tradicional fórmula de los aumentos salariales que se derivaban de emplazamientos a huelga y que terminaban por agravar las cosas, ya que los dígitos inflacionarios se disparaban aún más. Entre tanto, los cierres y las declaraciones de quiebra de pequeñas e inclusive, de grandes empresas, venían a ser fuentes alimentadoras de desempleo y además, la aplicación de nuevas tecnologías en las empresas supervivientes de la crisis, obligaba a reajustar trabajadores. Por ello, los factores reales del poder económico, político y social de varios países -España, Italia y México, entre otros- buscaron mecanismos de solución a los problemas del desempleo y la inflación. Así, se planteó la concertación social como una alternativa para resolver o al menos, atenuar las consecuencias de la crisis; propuesta que se ha proyectado más allá de las normas del Derecho del Trabajo y ha venido a abarcar los ámbitos de la Ciencia Política, la Economía y de la Sociología.

Así las cosas, el Derecho del Trabajo empezó a ser cuestionado, ya que se afirma que sus actuales instituciones y principios no tienen una respuesta que

ayude a superar los graves problemas de una economía en crisis. Al contrario, la crisis ha superado el cumplimiento estricto del Derecho Laboral, fundamentalmente del tradicional contrato colectivo de trabajo que hoy en día, cede espacios a la figura de la concertación social, porque ésta, como sostienen Gino Giugni y Federico Mancini, consiste en un convenio mediante el cual se establecen los parámetros para las condiciones de trabajo y los aspectos de seguridad social a los cuales se sujetarán las negociaciones colectivas. Este criterio también es compartido por Octavio Bueno Magano, quien señala que la concertación no es propiamente un contrato colectivo de trabajo, toda vez que "la concertación no fija condiciones de trabajo, sino que establece los lineamientos que serán observados durante las revisiones salariales e integrales de los contratos colectivos de trabajo, lo que no impide que se hallen estrechamente vinculados".[303] Es cierto, mediante la concertación social se pactan los porcentajes del incremento salarial, mismos que deben ser observados en toda revisión integral de contrato colectivo de trabajo o de salarios contractuales.

En la concertación social hay varias reflexiones a exponer sobre el concepto, antecedentes, naturaleza jurídica, terminología, sujetos jurídicos que intervienen en su celebración, aplicación y sus consecuencias.

El vocablo concertación fue identificado originalmente con el pacto para batirse en una contienda, duelo o disputa. Hoy en día, el Diccionario de la Real Academia Española define a la palabra concertación como:

> "Concertación (del latín concertatio ónis). Acción y efecto de concertar, pactar, tratar un negocio. Concierto, ajuste o convenio.

---

[303]Bueno Magano, Octavio. Participación, concertación y acuerdos sociales en las relaciones laborales contemporáneas. Ponencia presentada en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Bogotá, Colombia, abril de 1986, pág. 5.

Ant. contienda, disputa".[304]

A su vez, el Diccionario del Español Usual en México únicamente alude al verbo concertar que significa "ordenar los elementos de un conjunto en forma que se ajusten, se complementen o armonicen entre sí. Ponerse de acuerdo dos o más personas para alguna cosa; acordar o planear algo en común. Tratar algún negocio y llegar a un acuerdo al respecto".[305]

Para Oscar Ermida, la palabra concertación deriva del verbo concertar y no del vocablo "concertatio" que tiene una significación contenciosa, ajena a los verdaderos fines de la institución.[306]

Al estudiar el concepto de concertación, Carlos Martínez Assad sostiene que es "el acuerdo entre las partes".[307] En este sentido, la concertación puede ser aplicada en el ámbito político, económico y social. Así, la concertación política se manifiesta en los acuerdos celebrados entre los representantes de los partidos y organizaciones políticas para llevar a cabo determinados fines. Para una mayor ilustración de lo anterior, cabe citar el Pacto de Punto Fijo y la Concertación Nacional Programática. El Pacto de Punto Fijo fue suscrito en 1958 por los líderes de los principales grupos políticos de Venezuela con el objeto de restaurar el régimen democrático a raíz de la caída del dictador Marco Antonio Pérez Jiménez.

A su vez, la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) tuvo la

---

[304]Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima edición. Madrid, España, 1984, pág. 352.

[305]Diccionario del Español Usual en México. El Colegio de México. 1996, pág. 266.

[306]Ermida, Oscar. citado por Néstor de Buen. Opus. cit. pág. 174.

[307]Martínez Assad, Carlos. Perspectivas de la concertación social en México. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1987, pág. 567.

finalidad de conjuntar los esfuerzos de todos los grupos políticos de Uruguay para resolver los problemas que se presentaron en 1984 con motivo de la normalización institucional.

Por lo que respecta a la concertación social, Gino Giugni y Federico Mancini la definen como:

> "...el convenio mediante el cual, las organizaciones sindicales más representativas de un país acuerdan con las agrupaciones patronales más preponderantes el establecimiento de parámetros en las condiciones de trabajo y en los aspectos de seguridad social a los cuales se sujetarán las negociaciones colectivas".[308]

Como se advierte, Giugni y Mancini consideran a la concertación como un convenio que reune las características siguientes:

- Es de carácter bilateral, toda vez que en su celebración intervienen los representantes de las organizaciones empresariales y obreras más importantes de un país. Para ambos autores, el Estado permanece al márgen de este o estos convenios.

- A través del convenio se fijan los parámetros o lineamientos en materia de trabajo, como son los incrementos salariales, pagos a la productividad laboral y los aspectos de seguridad social, mismos que deben ser acatados en toda revisión salarial o integral de contrato colectivo de trabajo.

---

[308]Giugni, Gino y Mancini, Federico, citados por José Dávalos, La concertación social en el Derecho del Trabajo. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1987, pág. 675

Por su parte, Américo Plá sostiene que la concertación social es "el intento de lograr mediante un acuerdo entre el gobierno y los interlocutores sociales una acción común en materia económico-social".[309] De este concepto se infiere que "los interlocutores sociales" son los sectores campesino, obrero y empresarial, mismos que con la participación del Estado celebran un acuerdo con el objeto de llevar a cabo "una acción común en materia económico-social". Para Américo Plá, la intervención del Estado en la concertación social resulta fundamental, a diferencia de Giugni y Mancini que la consideran de naturaleza bilateral, es decir entre las organizaciones obreras y patronales, pero sin la presencia del Estado.

Paralelamente a los conceptos antes expuestos, Octavio Bueno Magano afirma que:

> "Los pactos o concertaciones sociales son marcos de estructura de las convenciones colectivas, a través de los cuales los grupos profesionales y económicos, generalmente en colaboración con el Estado delinean soluciones para los problemas económico-sociales de la colectividad".[310]

Bajo ese orden de ideas, es pertinente señalar que la concertación social reúne los siguientes elementos:

- Los representantes del Estado y de las organizaciones empresariales y obreras participan en su celebración e instrumentación; esto es, para Bueno Magano, la concertación es de naturaleza tripartita.

---

[309]Plá, Américo. Citado por Néstor de Buen. Opus. cit., pág. 178.

[310]Bueno Magano, Octavio. Opus. cit., pág. 6.

- Es un marco de estructura de las convenciones colectivas, ya que mediante la concertación social, los representantes obreros, empresariales y del Estado fijan los lineamientos y parámetros que se deben observar en las revisiones de contratos colectivos de trabajo, tales como los porcentajes de incremento salarial.

- Tiene por objeto plantear soluciones a los problemas económicos y sociales de una colectividad, esto es, atenuar o resolver las consecuencias de una crisis económica, como son la inflación y el desempleo.

Néstor de Buen Lozano al estudiar la figura de la concertación social, asevera que ésta implica negociación y en la práctica significa un sacrificio compartido, quizás con mayores cargas para los trabajadores. Puntualiza además, que tendrá poca efectividad un acuerdo en el que se fijen los precios a los productos y a los salarios con base en una decisión impuesta por el Estado, ya que adolecerá de una falta de realismo.

En opinión de Víctor Mozart Russomano, la concertación social es "la forma más amplia y moderna de negociación colectiva, en la cual intervienen los grupos representantes de los empresarios y trabajadores".[311] A este respecto, resulta necesario recordar que toda negociación colectiva se da tanto en los contratos colectivos de trabajo, como en los contratos-ley.

El contrato colectivo de trabajo se encuentra definido en el artículo 386 de la vigente Ley Laboral como "el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en

---

[311] Mozart Russomano, Víctor. La concertación social, en La concertación social en el Derecho del Trabajo. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1987, pág. 650.

una o más empresas o establecimientos".

Ahora bien, de esta definición legal se desprenden los siguientes elementos:

- El contrato colectivo de trabajo es un convenio cuyo objeto consiste en establecer las condiciones de trabajo en una empresa o establecimiento.

- Es celebrado por un sindicato de trabajadores o por varios.

- Uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones concurren a su celebración y firma.

Por lo que respecta al contrato-ley, el artículo 404 de la Ley Federal del Trabajo lo define como "el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias entidades federativas, en una o varias áreas geográficas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional". Como se observa con claridad, el contrato-ley también es conceptuado como un convenio, pero a diferencia del contrato colectivo que regula las condiciones de trabajo en una empresa, el contrato-ley las establece para una rama determinada de la industria y es obligatorio en una o varias entidades federativas o en todo el territorio nacional.

En ese orden de ideas, es importante destacar la bilateralidad tanto del contrato colectivo como del contrato-ley, ya que dichos convenios son celebrados entre patrones y trabajadores. Pero esa bilateralidad se rompe en la concertación social, toda vez que en ésta interviene el Estado como una parte más. En efecto, la concertación social generalmente es de naturaleza tripartita: Estado, empresarios y

obreros suscriben un acuerdo a fin de unir sus esfuerzos para combatir los efectos incómodos de una economía en crisis, como son el desempleo y la inflación. Sí, porque el objeto de la concertación es precisamente el de solucionar los problemas derivados de una crisis económica.

Sin embargo, existen algunos esquemas bilaterales de concertación, como el Acuerdo Marco Interconfederal que fue celebrado el día 5 de enero de 1980, entre la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Unión General de Trabajadores, y cuya finalidad fue la de atenuar los efectos de la crisis a través de la reducción de las jornadas de trabajo, la jubilación anticipada y otras medidas.

En las aulas y en otros foros académicos, se ha discutido si la concertación es de naturaleza bipartita o tripartita. Así, el profesor Oscar Ermida sostiene que la concertación es esencialmente tripartita, triangular o tripolar. Poder público, empresarios y trabajadores concuerdan en la aplicación de ciertas medidas. No obstante, aclara Ermida, que la concertación social es por definición, tripartita, pero los acuerdos que se suscriben pueden ser bipartitos, como aconteció con el Acuerdo Marco Interconfederal celebrado entre obreros y patrones, o bien pueden ser tripartitos y contar con la participación del Estado. "Si es exacto que la concertación social es tripartita, ha dicho Russomano, pero no todas las formas de tripartismo constituyen ejemplos de concertación... porque en América, casi siempre, son fórmulas impuestas o por lo menos, coordinadas por el Estado". [312]

En efecto, en algunos países de América Latina, la concertación social se instrumentó de manera vertical, es decir, de arriba hacia abajo y a través de decisiones del Estado, por lo que cualquier modalidad de coacción anula la idea de concertación; más aún cuando ésta, debe ser el resultado del libre acuerdo de

---

[312]Mozart Russomano, Víctor. La concertación social en América Latina. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 11, número 6, septiembre-diciembre de 1987. UNAM, 1987, pág. 582.

voluntades de las partes.

El ámbito de aplicación de la concertación social puede ser nacional, estatal o regional.

Con respecto a su terminología, Oscar Ermida Uriarte, quien es citado por Néstor de Buen, enseña que la concertación social admite diversas denominaciones, como son las de "pactos sociales", "acuerdos marco", "macroacuerdos", "concertación", "pluralismo organizado", "neocontractualismo", "acuerdos sociales", "neocorporativismo" y otras más que Ermida enuncia con un etcétera. En efecto, la concertación se ha instrumentado a través de los llamados "acuerdos marco" y "pactos sociales", que en esencia son aquellos convenios que celebran los representantes de las organizaciones cúpula, tanto obreras, como patronales con el Estado a fin de establecer las estrategias y mecanismos económicos para resolver o atenuar las consecuencias de la crisis, como son la inflación y el desempleo. En congruencia con lo antes manifestado, el profesor Víctor Mozart Russomano asevera que la importancia de la concertación social es evidente, ya que "representa un éxito de organización política de las clases, bajo la forma de intensa colaboración, que tiene por objetivo enfrentar los efectos de la crisis. Esos efectos, principalmente, son dos: la inflación y el desempleo, dos caras del mismo hecho, como Jano en la mitología griega".[313]

Es verdad, los Pactos de la Moncloa y el Acuerdo Scotti celebrados en España e Italia, respectivamente, revelan que los problemas de la inflación y del desempleo se pueden atenuar mediante la concertación social.

---

[313]Mozart Russomano, Víctor. La concertación social en América Latina. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas número 6. Septiembre-diciembre de 1987. UNAM. México, 1987, pág. 577.

5.2 LOS VIENTOS DE LA CONCERTACION SOCIAL SOPLAN DE ESPAÑA

Para comprender la concertación social española se deben tomar en consideración los problemas suscitados en ese país durante los años de 1975 y 1976, y que constituyen lo que se llamó "la transición política", esto es, el paso de un régimen autoritario a una democracia parlamentaria, pero con el inconveniente de sujetarse previamente a las reglas establecidas por el primero. A esto se debe agregar que "era imposible hablar de democracia sin el reconocimiento pleno de la libertad sindical y las organizaciones que habían surgido clandestinamente durante el régimen de Franco -específicamente las comisiones obreras, de observancia comunista- que debían adquirir carta de naturaleza antes de las primeras elecciones democráticas, ya que de otro modo hubieran resultado deterioradas en su credibilidad".[314]

Esta especie de cuadratura al círculo, señala Suárez González, se resolvió con la firma por parte de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de fecha 28 de septiembre de 1976, y posteriormente con la expedición de la Ley para la Reforma Política del 4 de enero de 1977 y en cuyo texto se consignó que "los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado". Paralelamente a estas disposiciones, se promulgó la Ley del 1° de abril de ese mismo año -1977-, que reguló el derecho de asociación sindical y ello permitió ratificar enseguida los Convenios números 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo referentes a la libertad sindical. De este modo, España transitó de un sistema autoritario de relaciones laborales, en el

---

[314]Suárez González, Fernando. La concertación social en España. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas número 6. Septiembre-diciembre de 1987. UNAM. México, 1987, pág. 597.

que el Estado imponía fuertes restricciones a la autonomía y libertad sindicales, a un sistema democrático de relaciones laborales, en el que los actores sociales tienen la libertad de organizarse, negociar y de utilizar los medios de presión necesarios con el fin de satisfacer sus demandas. Bajo estas circunstancias, las centrales sindicales, principalmente las Comisiones Obreras, que se habían desarrollado con notable fuerza en la clandestinidad; así como la Unión General de Trabajadores con sólida ideología socialista y la Unión Sindical Obrera, de significativa representación, pudieron intervenir en los problemas y también en las decisiones económicas, políticas y sociales de España.

A los pocos meses de haberse dado en España los primeros pasos de una apertura democrática, el gobierno de Suárez convocó en el Palacio de La Moncloa a los representantes de los diversos grupos parlamentarios con el objeto de examinar la grave situación de la economía española y en consecuencia, plantear los respectivos programas o medidas de saneamiento. Las reuniones concluyeron el 25 de octubre de 1977 con la firma del Pacto de la Moncloa entre el Presidente y los líderes del Partido Socialista Obrero Español, así como del Partido Nacionalista Vasco, Convergencia y Unión de Cataluña, Alianza Popular, Partido Comunista y de otros partidos políticos. En este contexto, el Pacto de la Moncloa fue posteriormente ratificado por el Congreso y por el Senado, en los días 27 de octubre y 11 de noviembre de 1977, respectivamente.

En el texto del Pacto de la Moncloa se describen los desequilibrios que padecía la economía española en ese año de 1977:

1°.- Una persistente y aguda tasa de inflación;

2°.- Un desarrollo insatisfactorio de la producción, con una caída importante de las inversiones, lo que provocó que se incrementaran las cifras de paro.

3°.- Un fuerte desequilibrio en los intercambios con el extranjero. Estos desequilibrios de la economía española se producen además, en un contexto económico internacional en el que todavía no han aparecido signos duraderos de recuperación económica.

Ante esta grave situación económica, los representantes del Gobierno y de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria, manifiestaron su unánime preocupación y su deseo de afrontar y resolver esos problemas en un clima de cooperación responsable. Así, las medidas que se aplicaron en el ámbito laboral para combatir los efectos de la crisis económica, fueron las de promover la creación de puestos de trabajo, considerando para ello, el desempleo juvenil, así como fomentar la contratación temporal, el diseño de mecanismos de protección a desempleados y la aplicación de bonificaciones en las cuotas de seguridad social.

Pese a todo lo anterior, el grado de cumplimiento del Pacto de la Moncloa no fue muy alto, pero el éxito político resultó indudable, ya que como sostiene Fernando Suárez, "fue la expresión de que se intentaban resolver los problemas en el acuerdo y la negociación, como se haría en los meses siguientes con la propia Constitución".[315]

Es indiscutible que el Pacto de la Moncloa representa una respuesta del Derecho del Trabajo español a la crisis económica. Conviene señalar que además de este Pacto, en España se han celebrado los siguientes acuerdos:

- Acuerdo Básico Interconfederal;
- Acuerdo Marco Interconfederal;
- Acuerdo Nacional Sobre Empleo;

---

[315]Suárez González, Fernando. Opus cit., págs. 600 y 601.

- Acuerdo Interconfederal, y
- Acuerdo Económico y Social.

El Acuerdo Básico Interconfederal fue firmado el 10 de julio de 1979 por los representantes de la Unión General de Trabajadores, que es un sindicato de tendencia socialista, y por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, organismo cúpula de los empresarios. El tema principal de este acuerdo fue el empleo y la aplicación de algunas medidas para lograr su recuperación, tales como el aumento de las inversiones, la creación de fuentes de trabajo y la aplicación expedita de los acuerdos sobre el empleo.

El Acuerdo Marco Interconfederal fue celebrado igualmente entre la Unión General de Trabajadores y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales con fecha 5 de enero de 1980. En este acuerdo nuevamente se plantea el problema del desempleo y se proponen medidas para su solución, tales como la reducción de jornadas de trabajo, restricción para laborar jornadas extraordinarias y la jubilación anticipada.

El Acuerdo Nacional sobre Empleo tuvo por objeto el de incrementar las fuentes de trabajo y para lo cual, el Estado español asumió el compromiso de crear 350,000 empleos. Es importante señalar aquí, que el Estado con el fin de aumentar el empleo, recurrió al uso de contratos temporales, a disminuir las jornadas de trabajo, al uso del tiempo parcial, a suprimir el pluriempleo y limitar las jornadas extraordinarias de trabajo. Este Acuerdo fue celebrado el 9 de junio de 1981 por los dirigentes de la Unión General de Trabajadores y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, así como por las Comisiones Obreras y el propio Estado.

El Acuerdo Interconfederal fue firmado el 17 de enero de 1983 entre los

representantes de la Unión General de Trabajadores, de las Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa. Su eficacia normativa es indirecta, toda vez que para generar derechos y obligaciones concretos, es necesario que las estipulaciones pactadas en el Acuerdo se incluyan expresamente en los contratos colectivos de trabajo.

Por lo que se refiere al Acuerdo Económico y Social, cabe decir que es uno de los pactos más importantes en la historia contemporánea de España. José Dávalos anota que se presentaron serios cuestionamientos por parte de las centrales obreras, concretamente de la Unión General de Trabajadores para suscribir dicho acuerdo, en razón de que éste "comprometía, por una parte, una reforma a la legislación laboral a efecto de cubrir los requerimientos de la Comunidad Económica Europea, lo que consideraban conduciría al despido libre y por otra parte, reformas en materia de seguridad social, que propiciarían la disminución de beneficios".[316]

La importancia del Acuerdo Económico y Social radica en que creó un instrumento denominado "Fondo de Solidaridad para el Empleo", que según Pilar de Miguel, "cuenta con 62,500 millones de pesetas, que se obtienen por contribución tripartita (20,000 millones cada uno) por parte de los trabajadores, empresarios y Estado, más 2,500 millones de pesetas que corresponden al 0.25% de la masa salarial de los funcionarios que cobran a través de los presupuestos generales del Estado".[317] Cabe precisar que dicho Fondo tiene por objeto el financiar el desarrollo de cinco programas: 1).- Creación de fuentes de trabajo; 2).- Fomento del empleo juvenil; 3).- Contratación temporal a grupos marginados; 4).- Impulso a la

[316]Dávalos, José. Opus. cit., pág. 665.

[317]Miguel, Pilar de. Antesala del Fondo Social Europeo, España hoy. Oficina del portavoz del gobierno, núm. 17. 1985, Madrid, España, pág. 10.

capacitación y adiestramiento, y 5).- Reducción de desequilibrios territoriales.

Ante el Acuerdo Económico y Social, los grupos empresariales conservaron una situación bastante cómoda, ya que:

> "... asegurados sus objetivos principales: abatimiento de la inflación mediante medidas de reducción del déficit gubernamental; garantizada la estabilidad de las tasas fiscales por el propio gobierno y cubiertos los riesgos de solicitudes desmedidas de aumentos mediante la fijación de las bandas salariales por abajo del índice de inflación, al menos para 1985, sus intereses quedaban ampliamente protegidos...".[318]

A este respecto, se debe señalar que el salario es un elemento fundamental en la concertación social, toda vez que a través de ésta, se determinan los porcentajes máximos de incremento salarial que se deben de observar en las revisiones de los contratos colectivos de trabajo, ya sean integrales o salariales. El criterio que prevalece en la concertación para fijar los porcentajes de incremento salarial, es el consistente en que éstos se fijan tomando en cuenta los índices que puede alcanzar la inflación durante la vigencia del pacto, sin embargo, los aumentos salariales terminan por ser superados por la inflación y en consecuencia, se ubican por debajo de ésta.

Pero la concertación social se ha aplicado también en Italia. Así, en 1983 se suscribió de manera tripartita el denominado "Acuerdo Scotti", mediante el cual se establece la tabla móvil de salarios con base en los índices inflacionarios. Este instrumento de concertación social será sustituido en 1984 por una propuesta de

---

[318]Buen Lozano, Néstor de. España: sindicalismo y CEE. La Jornada, México, jueves 10 de octubre de 1985, pág. 20.

Acuerdo sobre Rentas, misma que ante la negativa de la oposición comunista para aprobarla, el Estado con fecha 17 de abril de 1984, la eleva a la categoría de Decreto-Ley sobre la Escala Móvil. Evidentemente se trata del ejercicio de una función legislativa que vino a sustituir un acuerdo tripartito de voluntades; sin embargo, el Partido Comunista Italiano impugnó el contenido y alcances de dicho Decreto-Ley por la vía del referendum. Este que había agitado intensamente la vida política y social de Italia se llevó a cabo a mediados de 1985, con el resultado de ratificar la decisión del Estado.

Como quiera que sea, la concertación -ha dicho Gino Giugni- tiene "como objetivo constante, la realización de fases de estabilidad económica, a través de una acción consensual directa hacia la remoción de fenómenos negativos tales como la inflación, la recesión y el desempleo.[319]

---

[319]Giugni, Gino. Concertación social y sistema político en Italia. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 11, número 6, septiembre-diciembre de 1987, UNAM, México, D. F., 1987, págs. 556 y 557.

5.3 NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCERTACION

Las raíces históricas de la concertación se encuentran, ha dicho Néstor de Buen, en "la Constitución de Weimar, de 1919 y en la de la República Española de 1931 que reconocían a la cogestión el valor de una política definitoria del manejo de las empresas. Se actualiza en los comités de empresa de la República Federal Alemana, y en los organismos permanentes instaurados en Suecia y Austria".[320]

Por su parte, José Dávalos afirma que la concertación social, "como la conocemos hoy en día, tiene su origen en Italia a mediados de la década pasada, siendo sus precursores los destacados juslaboralistas Gino Giugni y Federico Mancini; desgraciadamente en el país peninsular los pactos sociales no han alcanzado el grado de eficacia con el que fueron concebidos".[321]

La concertación como producto de la realidad económica y social, ha obligado a los teóricos a reflexionar sobre su naturaleza jurídica, esto es, si es una institución que se debe ubicar en el ámbito del Derecho Público, Derecho Privado o del Derecho Social. Así, algunos estudiosos, como Alonso Olea, han expuesto que:

> "Lo que ocurre es que estos grandes pactos están, a su vez, fuera del esquema constitucional formal, como en su día lo estuvieran los convenios colectivos. Han surgido de la realidad jurídica, o de la realidad social, de la que la jurídica es parte integrante. El tiempo llegará, si menester fuera, en que de nuevo también los pactos

---

[320]Buen, Néstor de. Razón de Estado y Justicia Social. Primera edición. Ed. Porrúa, S. A. México, 1991, pág. 2.

[321]Dávalos, José. La concertación social en el Derecho del Trabajo. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. número 6. Septiembre-diciembre de 1987. UNAM. México, 1987, pág. 659 y 660.

sociales se formalicen constitucionalmente".[322]

Existe una corriente doctrinal que sostiene la tesis de que los pactos sociales se ubican en la esfera del Derecho Público, toda vez que son el resultado de la intervención del Estado. Además, se argumenta que la tendencia de las normas de Derecho Público es la de regular la concertación. Así, se invoca el artículo 40, fracción I de la Constitución española de 1978, y que a la letra dice:

> "Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo".

En opinión de José Dávalos, esta disposición "legitima a los pactos sociales".[323] Cabe hacer notar aquí, que el texto constitucional español resulta muy parecido al tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución mexicana, que en su parte conducente ordena:

> "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y

---

[322]Citado por Buen, Néstor de. Opus. cit., pág. 176.

[323]Dávalos, José. Opus. cit., pág. 661.

urbana".

Como se observa con claridad, más que una concertación entendida como el acuerdo entre el Estado, empresarios y obreros para solucionar los problemas derivados de una economía en crisis, las citadas normas constitucionales establecen la obligación a cargo del Estado de promover el progreso económico y social del país, así como de distribuir de manera equitativa la riqueza pública y mejorar las condiciones de vida de la población. En este orden de ideas, cabe afirmar que las disposiciones constitucionales antes invocadas, no se refieren a la concertación, toda vez que ésta requiere de la participación de las organizaciones obreras, empresariales y del Estado, independientemente de la denominación que se le dé a éste, ya sea Nación, que es un concepto sociológico, o Poder público, que tiene una connotación política.

Es importante precisar aquí, que la concertación se encuentra expresamente establecida en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación. En efecto, dicho precepto constitucional ordena que la ley facultará al Poder Ejecutivo Federal para establecer "los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática", y los criterios para la formulación del plan y los programas de desarrollo, así como para concertar con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del citado plan.

En congruencia con la citada norma constitucional, el artículo 37 de la vigente Ley de Planeación faculta al Poder Ejecutivo Federal para que por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, concerten con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares, la realización de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales.

A mayor abundamiento, el artículo 38 de la misma Ley de Planeación

establece que:

> "La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Bajo esta perspectiva, cabe sostener que la concertación se ubica en el ámbito del Derecho Público, toda vez que se encuentra prevista y regulada en la Ley de Planeación, que es reglamentaria del artículo 26 constitucional.

Además, la Ley Federal de Competencia Económica, que es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, utiliza el término concertación para referirse al acuerdo celebrado entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y los productores o distribuidores de bienes y servicios para llevar a cabo las acciones que sean necesarias para el buen desarrollo de la economía nacional (artículo 7°, fracción II). Bajo esta óptica, se reitera, la concertación puede ser ubicada en la esfera del Derecho Público.

Por otra parte, existe la posición doctrinal que considera a la concertación como una figura jurídica que se localiza en el Derecho Privado en razón de que es un acuerdo celebrado entre sujetos particulares, como son los patrones y trabajadores. "Esta posición, explica José Dávalos, se corrobora con el espíritu pragmático que rodea a los pactos sociales de tipo bilateral, en los cuales únicamente intervienen los representantes de los factores de la producción".[324] Sin embargo, cabe hacer notar que esta corriente doctrinal adolece de inconsistencias,

---

[324] Ibidem, pág. 662.

toda vez que si bien es cierto que los patrones y trabajadores son sujetos particulares, también es verdad que sus actos y hechos se encuentran regulados por el Derecho del Trabajo. Así, la Ley Laboral establece derechos y obligaciones para los patrones y trabajadores en lo individual, así para los sindicatos, federaciones y confederaciones en lo colectivo. Además, dicho ordenamiento laboral preveé las instancias y normas procesales para el ejercicio de tales derechos y obligaciones. Es por ello, que no puede sostenerse que la concertación es una figura propia del Derecho Privado.

Independientemente de lo anterior, no cabe invocar los acuerdos bilaterales celebrados entre patrones y trabajadores, para determinar la naturaleza jurídica de la concertación, ya que la participación del Estado es un elemento fundamental en este tipo de acuerdos. En este sentido, se debe hablar de acuerdos tripartitos - empresarios, trabajadores y Estado- con el objeto de superar la crisis económica.

Luego entonces, resulta muy cuestionable y débil la argumentación de los teóricos que ubican a la concertación en el ámbito del Derecho Privado.

Existe una tercera corriente doctrinal que identifica a la concertación con el Derecho Social, en razón de los sujetos jurídicos que intervienen en su celebración; esto es, el Estado, patrones y obreros, así como por la metodología con la que se instrumenta y el objeto que persigue, que es solucionar los problemas derivados de una crisis económica.

Es importante anotar que en estricto sentido jurídico, el Estado participa en la concertación como una parte contratante más, sin hacer uso de su facultad de imperio, es decir, el Estado se coloca en una relación de coordinación ante las organizaciones empresariales y obreras. Cabe precisar aquí, que las relaciones de coordinación son aquellas que:

> "...se entablan entre sujetos que, en el momento de establecerlas mediante actos o hechos jurídicos de diversa naturaleza, no operan como entidades de imperio. Por tanto, tales relaciones, reguladas generalmente por el derecho privado y el social, pueden existir entre dos o más personas físicas; entre éstas y las personas de derecho privado; entre unas y otras y las personas morales de derecho social; entre todas ellas entre sí y las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, e inclusive, entre las personas morales oficiales o de derecho público".[325]

Así, desde una perspectiva acendradamente jurídica, el Estado no busca la sumisión de los representantes de las organizaciones sindicales y patronales que concurren a los acuerdos o pactos de concertación. No, en el sentido estricto de la concertación, el Estado no impone decisiones unilaterales, sino que busca el consenso de voluntades de los otros sectores que participan en la concertación a fin de implementar las medidas necesarias para atenuar o solucionar los problemas derivados de una economía en crisis.

José Dávalos al estudiar la concertación social en el Derecho del Trabajo, afirma que ésta se refleja en los distintos instrumentos normativos y en el siguiente orden jerárquico decreciente: "concertación social en sí misma; contrato colectivo o contrato-ley orientados bajo los lineamientos de la concertación social, y el contrato individual que tendrá en cuenta la normatividad impuesta por el contrato colectivo".[326]

---

[325]Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales. Décima octava edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984, págs. 168 y 169.

[326]Dávalos, José. Opus. cit., pág. 663.

Ciertamente, la concertación social impacta a los contratos colectivos de trabajo y a los contratos-ley, ya que mediante ésta, los representantes del Estado y de las grandes organizaciones empresariales y obreras determinan los lineamientos salariales y económicos que se deben observar en toda revisión de contrato colectivo y contrato-ley. Así, y con la intervención del Estado, vía Junta de Conciliación y Arbitraje, los patrones y los comités ejecutivos de los sindicatos acatan las directrices establecidas en los pactos de concertación. La verdad de las cosas, es que los pactos de concertación son celebrados en la cumbre de las grandes federaciones y confederaciones obreras, así como de las cámaras empresariales y al más alto nivel de representación del Poder Ejecutivo Federal de un Estado.

Como se observa con claridad, el Estado, patrones y trabajadores son los sujetos jurídicos que participan en la concertación y su impacto trasciende a los contratos colectivos de trabajo y contratos-ley; por ello, diversos autores, entre ellos Dávalos Morales, ubican a la concertación en el ámbito del Derecho Social. Sin embargo, esta perspectiva doctrinal queda superada con una norma de Derecho Público: la Ley de Planeación, ya que expresamente define y regula a la concertación. Pero es importante precisar aquí, que en el fondo se pretende la incorporación de nuevas figuras jurídicas en el Derecho Mexicano del Trabajo a través de diversos ordenamientos administrativos. Así, se reitera, la concertación se encuentra prevista en el artículo 37 de la vigente Ley de Planeación. Otra norma administrativa, la Ley Federal de Competencia Económica, que es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, utiliza también la figura de la concertación para referirse a los acuerdos celebrados entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y los productores o distribuidores de bienes y servicios para "realizar las acciones que sean necesarias en esa materia".

Paralelamente a la expedición de diversas normas administrativas, se han venido incorporando a través de los contratos colectivos de trabajo y de los pactos, nuevas figuras jurídicas para el Derecho Mexicano del Trabajo, tales como la concertación, flexibilidad, convenios de productividad y otras más. En efecto, ya en el Pacto para la Estabilidad, Competitividad y el Empleo (PECE) de fecha 27 de mayo de 1990, los representantes de los sectores empresarial y obrero convinieron "en suscribir un Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad que deberá contemplar las acciones conjuntas que ambos sectores desarrollarán para tal fin, a nivel de rama y de empresa".[327] Pero además, en los contratos colectivos de trabajo se ha incorporado el denominado "bono de productividad", en cumplimiento a los compromisos establecidos en los pactos de concertación. Así las cosas, la concertación ha sido adoptada en el Derecho Mexicano del Trabajo.

---

[327]Pacto para la Estabilidad, Competitividad y el Empleo celebrado en la Residencia Oficial de los Pinos el día 27 de mayo de 1990.

5.4 LA DISCUTIBLE OBLIGATORIEDAD DE LA CONCERTACION SOCIAL

La crisis de la deuda externa que estalla en el mes de agosto de 1982, y que impacta en todos los ámbitos de la economía nacional, obliga al Estado a reformar los artículos 25, 26 y 28 constitucionales con el objeto de otorgarle amplias facultades para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica del país, así como para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que recoja las demandas de la sociedad. En ese sentido, el artículo 26 constitucional dispone que la Ley facultará al Poder Ejecutivo Federal para que "establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática", y los criterios para la formulación del plan y los programas de desarrollo, así como para suscribir convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y concertar con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del citado plan.

En debida congruencia con el mandato constitucional, la Ley de Planeación, en su artículo 37 ordena que:

> "El Ejecutivo Federal, por si o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los Programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados".

Paralelamente a esta disposición, el artículo 38 de la citada Ley de Planeación establece que la concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriben, y en los cuales se estipulan las consecuencias y sanciones que se deriven con motivo del incumplimiento de las obligaciones convenidas, a fin de garantizar su ejecución en

tiempo y forma para asegurar el interés general. Conforme a lo dispuesto en dicho artículo, los tribunales federales son los competentes para conocer y resolver las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de dichos convenios.

Con respecto a la obligatoriedad de la concertación, cabe señalar que se han vertido distintas opiniones. Para algunos teóricos, los pactos de concertación no tienen una obligatoriedad estrictamente jurídica, sino que su cumplimiento queda supeditado a la responsabilidad y seriedad del gobierno y de las organizaciones empresariales y obreras para llevar a cabo los compromisos acordados a fin de resolver o atenuar los problemas de una economía en crisis, como son la inflación y el desempleo. En este sentido, "el pacto en la cumbre, que no obliga pero vincula, si es que se puede entender lo que eso quiere decir y que toma en cuenta los datos de la macroeconomía nacional...".[328]

Pero el debate sobre la obligatoriedad de la concertación debe tomar en consideración el interés jurídico que tiene ésta, la representación legal de los sujetos que concurren a su celebración, alcances jurídicos y objetivos económicos y sociales.

Bajo ese esquema, se debe distinguir el interés jurídico que prevalece en la concertación, esto es, si es un interés privado, público o nacional. En principio, es evidente que el objeto mismo de la concertación que es el combate a la inflación y al desempleo, origina la presencia de un interés superior al que deben subordinarse los particulares. Ese "interés superior" ha sido clasificado por la Suprema Corte de Justicia, en interés público, social e inclusive, de importancia trascendental para la Nación. Así, en el Apéndice correspondiente al año de 1985, del Pleno, aparece

---

[328]Buen Lozano, Néstor de. El nuevo PECE (1993), en "El trabajo, el Derecho y algo más. Editorial Porrúa, S. A. México, 1995, págs. 140 y 141.

publicada en la página 79, la tesis 40, cuya voz dice:

> "IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERES NACIONAL. DISTINCION ENTRE EL INTERES PUBLICO Y EL INTERES SUPERIOR DE LA NACION.- Si bien pudiera afirmarse que en todos aquellos juicios ordinarios en que la Federación es parte, existen en conflicto intereses de la Nación, no todos los casos tienen importancia "trascendente" para los intereses de la misma, existiendo aquel tipo de negocios en que la Federación es parte y no son afectados los intereses superiores de la Nación, y aquellos otros en que el interés de la Nación que se ve afectado es considerado de mayor importancia y que son los calificados por la ley como de "importancia trascendente para los intereses de la Nación". Existen pues, asuntos que trascienden al interés superior de la Nación que son aquellos que afectan, en último análisis, al interés mismo de la colectividad y actos que sólo afectan al interés público, sin que se estime que son de importancia trascendente".

Luego entonces, cabe sostener que la concertación tiene un interés de importancia trascendente para la Nación, toda vez que la inflación y el desempleo afectan a toda la población, ya sean campesinos, obreros, profesionistas, artesanos, estudiantes o empresarios. Inclusive, el Estado como una parte más en los pactos de concertación, también resulta perjudicado con los incrementos a las adquisiciones y a los montos de los contratos de obra pública que realiza. Por estas razones, cabe afirmar que el interés jurídico que prevalece en los pactos de concertación es de importancia nacional.

"En realidad, ha dicho Néstor de Buen, el pacto social viene a constituir un marco rígido dentro del cual, pero nunca fuera de sus límites, podrán moverse las

partes. De hecho y de derecho, les estará vedado romper esos límites y dados los intereses en presencia, se podría invocar la nulidad absoluta de lo pactado en demasía o en menos, en función del interés social en juego. El Estado se convertirá, a esos efectos, en controlador riguroso de su cumplimiento".[329]

En efecto, la experiencia de los pactos mexicanos revela que tratándose de los incrementos salariales acordados en éstos, el Estado se ha convertido en un estricto vigilante de su cumplimiento, ya que a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje controla que las revisiones salariales e integrales de contratos colectivos de trabajo se ajusten a los topes salariales acordados en dichos pactos. Pero también el Estado tuvo un control, aunque no tan rígido, de los precios de los productos, ya que sólo así se explica el resultado de los pactos que lograron disminuir espectacularmente la inflación: de 170% en 1987 a 50% en 1988 y a 20% en 1989. Ciertamente, coincide Néstor de Buen, que "esos resultados se lograron con un control permanente de los precios, servicios y salarios y con el resultado dramático, no remediado, de que los salarios bajaron su poder adquisitivo de manera impresionante".[330] Pero este control estatal se justifica en razón de la urgencia de bajar los altos índices de desempleo e inflación, mismos que lesionan los intereses de la sociedad, principalmente de las clases económicamente más débiles.

A este respecto, Juan Antonio Sagardoy sostiene que:

"La complejidad de las relaciones económicas, la racionalidad programada de las mismas y la protección de los intereses generales incita al Estado a un intervencionismo creciente de nuevo cuño en las relaciones laborales. Hoy bien

---

[329]Buen Lozano, Néstor de. Opus. cit., pág. 113.

[330]Buen Lózano, Néstor de. Opus. Cit. pág. 113.

puede decirse que el Estado ha pasado de proteger a los sindicatos a protegerse de ellos. La inflación, el paro y la conflictividad son factores que, en buena medida, son los puntos justificadores de este nuevo Leviathan, en su rol de gendarme de la racionalidad económica y social. Las recientes Leyes de Presupuestos son quizá uno de los fenómenos más llamativos de lo que acabo de indicar: sus mandatos limitadores de la autonomía colectiva, a efectos de topes salariales y aprobación indirecta de los convenios por parte del Ministerio de Economía, son realmente llamativos".[331]

Líneas más adelante, Sagardoy concluye diciendo:

> "Es muy posible que con ello se esté tendiendo, contra la naturaleza, a un modelo de relaciones laborales de autonomía controlada".[332]

Con base en las reflexiones antes expuestas, cabe concluir que en estricto sentido, la obligatoriedad de la concertación radica en el interés general que tiene la sociedad en su conjunto para tomar las medidas que sean necesarias a fin de solucionar los problemas de una economía en crisis, como son la inflación y el desempleo.

Pero independientemente de lo anterior, cabe señalar que la obligatoriedad de la concertación radica también en la representación jurídica, no real, con la que los dirigentes de las organizaciones empresariales y obreras suscriben los pactos. Federaciones y confederaciones obreras, así como cámaras empresariales y el Estado concurren a la firma de los pactos de concertación. Esta afirmación

---

[331] Sagardoy, Juan Antonio. Citado por Néstor de Buen. Opus. cit., pág. 125.

[332] Ibidem, pág. 127.

encuentra su debido fundamento en las reflexiones y elementos que a continuación se exponen.

La vigente Ley Federal del Trabajo, en su artículo 381 preveé que los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones. Esta escala de organizaciones obreras, que se inicia con las menores -sindicatos- y concluye con las mayores -confederaciones-, es lo que algunos tratadistas han denominado "la jerarquía sindical". Los fines de estos diferentes organismos no son los mismos. "Por regla general, ha dicho Alfredo J. Ruprecht, la actividad sindical atiende a necesidades concretas de determinados trabajadores". Por el contrario, las federaciones y confederaciones, al menos teóricamente, tienen miras más elevadas: su preocupación será la clase trabajadora y no algunos de sus componentes".[333] El mismo Ruprecht define a la federación como "la unión de sindicatos y la confederación lo es de federaciones".[334]

Ciertamente, las federaciones y confederaciones tienen un objetivo más amplio que el de los sindicatos, toda vez que no se limita al estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de los trabajadores, sino que también busca la unidad de la clase trabajadora. Su fuerza de acción es mucho más poderosa que la de los sindicatos.

El artículo 381 de la Ley Federal del Trabajo establece que todas las normas aplicables a los sindicatos sirven para regular a las federaciones y confederaciones. Ruprecht sostiene que "los requisitos esenciales para su constitución son la existencia de sindicatos para las federaciones, es decir, las organizaciones de segundo grado y para las de tercer grado -confederaciones- la existencia de

---

[333]Ruprecht, J. Alfredo. Derecho Colectivo del Trabajo. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980, pág. 125.

[334]Ibidem, pág. 126.

federaciones y sindicatos nacionales. El consentimiento debe ser dado por los organismos respectivos, o sea, en caso de federaciones la asamblea del sindicato y si es de confederaciones, la asamblea de la federación".[335]

El artículo 384 de la Ley Federal del Trabajo ordena que las federaciones y confederaciones deben registrarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En concordancia con esta disposición, el artículo 385 ordena que "las federaciones y confederaciones remitirán por duplicado:

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

II.- Una lista con la denominación y domicilio de sus miembros;

III.- Copia autorizada de los estatutos, y

IV.- Copia autorizada del acta de la asamblea en que se haya elegido la directiva".

Es importante destacar que los estatutos de las federaciones y confederaciones deberán contener, además de los requisitos establecidos en el artículo 371 de la Ley Laboral, la denominación y domicilio y los de sus miembros constituyentes; las condiciones de adhesión de nuevos miembros, y la forma en que sus miembros estarán representados en la directiva y en las asambleas.

Como se advierte con claridad, en los estatutos de las federaciones y confederaciones se debe de preveer la forma en que los sindicatos miembros de éstas, se encuentren representados en la directiva y en las asambleas; por lo que en estricta puridad jurídica, los dirigentes de las federaciones y confederaciones

---

[335]Ibidem, pág. 127.

obreras que suscriben los pactos, lo hacen en nombre y representación de todos y cada uno de los sindicatos que las integran. En consecuencia y en estricto sensu, los acuerdos que celebran los representantes legales de las federaciones y confederaciones, obligan a todos los sindicatos afiliados a éstas. Así, los porcentajes de incremento salarial que se fijan en los pactos de concertación son observados en toda revisión salarial e integral de contrato colectivo de trabajo que promueven los sindicatos pertenecientes a esas federaciones y confederaciones. Más aún, que las directrices y "la línea" a seguir en los pactos, teóricamente se definen en las asambleas de esas federaciones y confederaciones.

Por otra parte, la cláusula de exclusión permite que las federaciones y confederaciones tengan un control sobre los trabajadores. Esta es una realidad que Mario de la Cueva describe en los términos siguientes:

> "En cada país -México entre ellos- se formaron varias federaciones y confederaciones, de distinta ideología y dirigidas por políticos de diversa tendencia. Y es doloroso ver que lo que se llama la lucha social tenga dos facetas: la lucha de los trabajadores contra los patrones y la lucha de las centrales obreras para adquirir el dominio sobre la clase trabajadora; la cláusula de exclusión por separación es el arma mejor de este segundo aspecto de la guerra social".[336]

Así las cosas, los compromisos acordados en los pactos de concertación adquieren obligatoriedad para los sindicatos que pertenecen a las federaciones y confederaciones que celebran dichos pactos.

---

[336]Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Segunda Edición. Ed. Porrúa, S. A. México, 1959, pág. 455.

Por lo que respecta a los empresarios, cabe precisar aquí, que la fracción XVI del artículo 123 constitucional dispone que "tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.". En congruencia con la norma constitucional, el artículo 357 de la Ley Federal del Trabajo ordena que:

> "Los trabajadores y los patrones tienen el derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa".

Sin embargo, los empresarios no se encuentran organizados en sindicatos, sino en cámaras sujetas a las disposiciones de la Ley de Cámaras.

El objetivo principal de las cámaras es representar a sus socios ante diversas autoridades administrativas, así como proporcionarles asesoría sobre la aplicación de leyes y reglamentos fiscales, administrativos, aduaneros, obra pública, comercio exterior, laborales y de otras materias jurídicas. Entre las organizaciones empresariales más importantes de México se encuentran la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO-MEX), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación Nacional Ganadera (CNG), Confederación Nacional de Cámaras del Pequeño Comercio (CNPC), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN).

De conformidad con lo ordenado en la vieja Ley de Cámaras (en vigor hasta hace algunos meses atrás, toda vez que con fecha 20 de diciembre de 1996, se

publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones), la afiliación a las respectivas cámaras era obligatoria. Así por ejemplo, una sociedad anónima de capital variable cuyo objeto consiste en la construcción y diseño de puentes, casas y edificios tenía la obligación de afiliarse a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. Todavía más, en los concursos de obra pública, esta afiliación adquiere un papel fundamental, ya que en aras de presentar una mayor solvencia profesional, numerosas empresas constructoras exhiben ante las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas paraestatales convocantes, el registro que las acredita como miembros de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. Pero ésta además, se hace presente en los pagos que recibe la constructora respectiva, ya que tiene derecho a cobrar el dos al millar de dichos pagos, como se hace constar en diversas actas de entrega-recepción de obra pública.

Así las cosas, los representantes de las cámaras y confederaciones empresariales acuden "en nombre y representación de sus integrantes" a suscribir los pactos de concertación, por lo que en estricta puridad jurídica, éstos resultan obligatorios para los socios de dichas organizaciones empresariales. Pese a todo, los empresarios son los que han resultado beneficiados con los compromisos establecidos en los pactos, ya que simplemente los salarios que pagan a los trabajadores son significativos. Salarios que ya no son fijados por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, sino por la vía de la concertación.

Ya se ha dicho en páginas anteriores, que en los términos del artículo 39 de la vigente Ley de Planeación, las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de los contratos y convenios de concertación, serán resueltas por los tribunales federales; pero la experiencia refleja que nunca se ha promovido ante tribunales federales -Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios o la Suprema Corte de Justicia de la Nación- el

cumplimiento de un pacto de concertación o bien, su rescisión, seguramente porque ante todo, se está en presencia de factores reales de poder, como son los grupos empresariales. En efecto, el demandar a las cámaras y confederaciones empresariales el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en los pactos de concertación, originaría en principio, una fuga de capitales que agravaría la situación económica del país y en segundo término, la sentencia sería de difícil ejecución, ya que abarcaría a todos los empresarios o patrones afiliados a las cámaras y confederaciones demandadas. Así las cosas, la obligatoriedad jurídica de la concertación se desvanece ante la presencia de los factores reales de poder, por lo que el cumplimiento de ésta, queda supeditado a la responsabilidad y seriedad con las que asuman sus compromisos el Estado y los sectores campesino, obrero y patronal.

5.5 LA POSICION DEL ESTADO, EMPRESARIOS Y TRABAJADORES EN EN LA CONCERTACION SOCIAL.

La crisis ha originado inflación y desempleo. La primera ha desquiciado la economía mexicana y constituye una preocupación pública. El desempleo es alarmante y junto al cierre de empresas provocado por la crisis, se ha generado una reducción de los ingresos del Estado. Pero además, como afirma Néstor de Buen, "la intervención económica del Estado también ha estado en crisis, obligándolo a subsidiar industrias o empresas en problemas. Ello ha generado el déficit público y la necesidad de sustituir los ingresos por emisión de moneda, con lo que la inflación se alimenta y la crisis se agudiza".[337]

Sin duda alguna, el Estado tiene una responsabilidad económica, política y social ante la crisis. Atenuar el cáncer del desempleo y de la inflación constituye el reto. Se han instrumentado diversas fórmulas para lograrlo, pero todo parece indicar que el camino más viable es el consenso entre los factores productivos. En esos términos, la concertación social puede ser la alternativa para solucionar los graves problemas económicos.

Tanto el Estado como los empresarios y trabajadores persiguen abatir la inflación y el desempleo mediante la concertación social. En este sentido, el Estado se debe desempeñar como una parte más en la negociación, discutiendo como cualquier otro sector, y planteando estrategias para combatir la crisis y asumiendo compromisos al igual que los otros dos sectores.

La posición del Estado ante la concertación encuentra, ha dicho Néstor de Buen, su modelo más expresivo en la "Declaración del Gobierno", suscrita por el Presidente Felipe González Márquez y que señala las siguientes metas:

---

[337]Buen, Néstor de. Opus. cit., pág. 117.

- Creación de empleo, generando un clima propicio para conseguirlo;

- Aumento de la actividad económica del 3% en 1985 y del 3.5% en 1986;

- Contención de los precios, sobre la base de un 7% para 1985 y un 6% para 1986;

- Adecuada política presupuestaria, aumentando los ingresos no financieros del Estado;

- Déficit público del 5% del PIB para 1985 y del 4.5% para 1986;

- Incremento de la financiación nueva al sector privado, como resultado de la contención del déficit y de la tasa de inflación;

- Descenso progresivo de los tipos de interés;

- Mejora en la gestión tributaria y en la lucha contra el fraude;

- Política industrial que acabe con la obsolescencia de determinados sectores y que mejore el aparato productivo, y

- Reforma de la empresa pública para potenciar su eficacia.

Por su parte, Efrén Córdova al estudiar el papel del Estado en la concertación social, sostiene que a fin de resolver las graves consecuencias de la crisis, el Estado debe asumir los siguientes compromisos:

- Contribuir en la creación de empleos a través de la implantación de fondos especiales;

- Llevar a cabo programas de formación profesional con la participación de los trabajadores en su gestión;

- Controlar rigurosamente los precios de los servicios públicos;

- Implementar la reducción fiscal en el caso de las empresas que generen nuevos empleos, y

- Lograr una mayor coordinación y vinculación entre el sistema educativo nacional y las necesidades del mercado de trabajo.

Córdova agrega que a cambio de estos compromisos, el Estado recibirá el apoyo de los otros sectores sociales en la lucha contra la inflación y el desempleo, lo que originará un clima de tranquilidad y paz social. Además, el Estado tendrá una mayor efectividad en la aplicación de la política salarial y de rentas.

Es importante destacar aquí, que en algunos pactos se han adoptado medidas parecidas a las planteadas por Córdova. Así, en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica se estipuló que:

> "El Gobierno Federal consciente de la necesidad de incrementar la productividad de la mano de obra, aumentará el número de becas otorgadas para su capacitación. En 1995 se otorgarán 700 mil becas para trabajadores de la ciudad y el campo que se encuentren desempleados, o que requieran de una mayor capacitación en sus puestos de trabajo, en vez de las 500 mil que

originalmente fueron presupuestadas para 1995".

De la lectura al acuerdo antes invocado, se desprende que más que un programa de becas de capacitación, el Estado otorgará una ayuda económica para las 700 mil personas que serán seleccionadas entre los millones de desocupados.

En México, la participación del Estado en los pactos no es propiamente como una parte más en la negociación, sino que el Estado impone sus decisiones a "los representantes" de los sindicatos, federaciones y confederaciones obreras y de las cámaras empresariales, quienes las acatan en su totalidad en razón de los mecanismos de control que existen y que ya han sido expuestos en páginas anteriores.

Por lo que respecta a la participación de los sindicatos en la concertación, Américo Plá ha sostenido que ésta requiere de "organizaciones profesionales fuertes, disciplinadas y representativas. Se requiere una estructura sindical centralizada que agrupe y represente al trabajo organizado en todo el país y en las actividades y ocupaciones. Los dirigentes deben tener suficiente autoridad y ascendiente como para que la masa de trabajadores se sienta representada en las negociaciones y luego cumplan disciplinadamente los acuerdos contraidos".[338]

En la experiencia mexicana, cabe insistir que la representatividad de las organizaciones obreras que participan y suscriben los pactos económicos, resulta muy cuestionable, toda vez que en México operan con mucha frecuencia los denominados "sindicatos blancos". Estos sindicatos tienen por objeto no precisamente el de "representar a sus miembros en la defensa de los derechos individuales que les corresponda", como lo indica el artículo 375 de la Ley Federal del Trabajo; sino el de celebrar lo que en el medio laboral se conoce como

[338]Plá, Américo. Opus. cit., pág. 251.

"contratos de protección", mismos que cumplen con los siguientes requisitos formales:

A.- En primer término, dichos contratos se encuentran firmados por el representante legal de la empresa y por el secretario general del sindicato, que así manifiestan "su consentimiento" para celebrar "el contrato colectivo de trabajo";

B.- En segundo lugar, el oportuno depósito del contrato colectivo en la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, lo que protege al patrón de cualquier intento de emplazamiento a huelga por parte de otro sindicato, ya que el artículo 923 de la Ley Federal del Trabajo dispone:

> "No se dará trámite al escrito de emplazamiento de huelga cuando éste no sea formulado conforme a los requisitos del artículo 920 o sea presentado por un sindicato que no sea el titular del contrato colectivo de trabajo, o el administrador del contrato-ley, o cuando se pretenda exigir la firma de un contrato colectivo, no obstante existir ya uno depositado en la Junta de Conciliación y Arbitraje competente. El Presidente de la Junta, antes de iniciar el trámite de cualquier emplazamiento a huelga, deberá cerciorarse de lo anterior, ordenar la certificación correspondiente y notificarle por escrito la resolución al promovente".

Sin embargo, puede presentarse el caso de que por la vía del juicio especial, otro sindicato demande la titularidad del contrato colectivo que habrá de apoyar con una diligencia de recuento para acreditar que tiene el mayor número de trabajadores. "Pero allí puede aparecer la mano magistral del sistema a través de la acción de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en las que la representación de los trabajadores queda siempre a cargo de miembros distinguidos de los sindicatos

entreguistas en tanto que la patronal apoya las fórmulas turbias, lo que suele proporcionar, por lo menos, una cómoda mayoría para obtener resoluciones favorables y contrarias a los independientes".[339] Aunado a lo anterior, se presentan una serie de dilaciones en los trámites procesales, dando tiempo a una "depuración" de la organización obrera que promueve la titularidad del contrato colectivo.

Todavía más, el registro sindical, la toma de nota a los comités ejecutivos de los sindicatos y las cláusulas de exclusión establecidas en numerosos contratos colectivos de trabajo, constituyen auténticos mecanismos de control que tiene el Estado sobre los sindicatos. En consecuencia, la representatividad del sector obrero en los pactos de concertación resulta muy dudosa porque los firmantes obreros de los acuerdos sólo cumplen los requisitos formales de la representación, pero ninguno que pueda tener legitimidad, ya que incorporan voluntades que no lo son.

En estricto sentido y con el objeto de combatir la crisis, los compromisos que según Efrén Córdova, debe asumir el sector obrero en la concertación son:

- El cumplimiento del pacto, convenios o acuerdos;

- Moderación en la negociación salarial;

- Cooperación en los programas de aumento de la productividad y en la reducción del ausentismo, y

- Contribución en la eliminación del pluriempleo y en la creación de nuevos empleos.

---

[339]Buen Lozano, Néstor de. Concertación Social. Reconversión y empleo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1988, pág. 76.

A cambio, agrega Córdova, los sindicatos recibirían:

- El reconocimiento sindical y la representación de los trabajadores dentro de las empresas;

- Fortalecimiento de los procedimientos de la negociación colectiva;

- Modificaciones y flexibilidad en la Ley Laboral, y

- Aumentos salariales vinculados a la productividad y en proporción a la misma.

A este respecto, cabe señalar que algunos pactos económicos mexicanos recogen algunos planteamientos de Efrén Córdova. Así, en la presentación del Pacto de Solidaridad Económica de fecha 15 de diciembre de 1987, se lee que "... el movimiento obrero ha moderado sus demandas de incremento salarial" y en el rubro de compromisos de dicho Pacto, se estipula que "las organizaciones de trabajadores agrupadas en el Congreso del Trabajo, se comprometen a realizar una campaña, entre todas las organizaciones sindicales, a nivel nacional, para promover la disminución del ausentismo laboral, así como a contribuir en cada centro de trabajo, a la elevación de la productividad y eficiencia, e instruir a sus organizaciones sindicales nacionales, sectoriales y regionales para que convengan con las empresas un 15 por ciento de aumento en los salarios pactados en los contratos colectivos con vigencia a partir del 16 de diciembre de 1987".

Por lo que respecta a la posición empresarial ante la concertación social, Efrén Córdova sostiene que dicho sector debe asumir los compromisos siguientes:

- En primer término, el cumplimiento del pacto a fin de que exista una verdadera política de moderación de precios.

- En segundo lugar, la creación de fuentes de trabajo.

- Reconocimiento de una mayor estabilidad en el empleo.

- Elaboración de un sistema de evaluación del desempeño con la participación de los trabajadores.

A cambio de estos compromisos, Córdova afirma que los empresarios recibirán los siguientes beneficios:

- Estímulos fiscales para las empresas que abran nuevas fuentes de trabajo.

- Disminución de las contribuciones de la previsión social.

- Medidas dirigidas a elevar la productividad y a reducir el ausentismo de los trabajadores.

- Garantía de limitación de aumentos salariales en el caso de mejorar la productividad.

- Disminución de los factores de movilización y politización que afectan el clima de las relaciones de trabajo.

- Paz social.

Es claro que el control de los precios es una medida que no es del agrado de

los empresarios; sin embargo, el transcurso del tiempo y la realidad misma, han demostrado que los resultados de la concertación han sido favorables para los empresarios, al quedar disminuidos drásticamente los salarios.

Por su parte, Julián Ariza [340] la posición patronal ante la concertación, se resume en los siguientes puntos:

- Propuesta de menores salarios;
- Exigencia de mayor productividad;
- Disminución del ausentismo;
- Reajuste sin condición en las plantillas de personal;
- Despido libre, y si es posible, gratuito;
- Mayor disciplina laboral;
- Movilidad del personal;
- Aumentos de formas de contratación transitoria;
- Reajuste del modelo económico;
- Menor presión fiscal;
- Reconducción de la presión fiscal hacia trabajadores y capas populares;
- Reducción de los costos de la seguridad social y su privatización, y
- Sometimiento mayor del sector público.

Como se advierte, la posición patronal en opinión de Julián Ariza, va más allá del ámbito estrictamente económico de la concertación, para plantear la flexibilidad en las normas de trabajo, misma que se traduce en la "movilidad del personal", "aumentos de formas de contratación transitoria", "despido libre", "mayor disciplina laboral" y exigencia de mayor productividad. A través de la concertación se han implantado mecanismos de flexibilidad laboral.

---

[340] Ariza, Julián. Citado por Buen, Néstor de. Opus. cit., pág. 63.

5.6 LA CONCERTACION SOCIAL EN MEXICO

En México, los pactos celebrados entre los dirigentes de las cámaras empresariales y las organizaciones obreras encuentran sus raíces históricas en el convenio suscrito el 7 de abril de 1945 entre la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) que tuvo por objeto establecer mecanismos de colaboración para aumentar la producción a fin de fortalecer la economía nacional. Para el cumplimiento del objeto de dicho convenio, la CTM asumió el compromiso de ejercitar el derecho de huelga sólo para casos extremos.

Años más tarde, en 1971, durante la administración del Presidente Echeverría, se celebró un acuerdo entre el Estado, sindicatos y empresarios para integrar una Comisión Nacional Tripartita, a la que se le encomendó la difícil tarea de plantear soluciones a los grandes problemas nacionales que se presentaban en ese momento. Al tenor del citado acuerdo se formaron seis subcomisiones que discutieron en torno a los siguientes temas:

- La primera subcomisión analizó la descentralización de la industria, así como los problemas relativos a las inversiones y productividad;

- La segunda subcomisión deliberó sobre el desempleo y la capacitación de los trabajadores;

- La tercera acerca de las exportaciones y maquiladoras;

- La cuarta sobre la carestía de la vida;

- La quinta subcomisión examinó los problemas sobre la vivienda popular, y

- La sexta subcomisión abordó el tema de la contaminación ambiental.

Durante los años de 1973, 1974, 1975 y 1976, la Comisión Nacional Tripartita desempeñó la triste función de recomendar incrementos salariales ante los alarmantes índices inflacionarios alcanzados en esos años, a raíz de que en 1973, los países productores de petróleo aumentaron los precios del crudo en forma drástica y desmesurada, lo que ocasionó profundos desequilibrios en la economía mundial, que obviamente también afectaron a México.

La crisis económica que sacude a México, obliga a la administración del Presidente López Portillo a instrumentar en el mes de enero de 1977, el pacto denominado "Alianza para la Producción". El objetivo de la alianza se hizo consistir en comprometer a los dirigentes del sector obrero a conservar una política basada en la fijación de salarios; y por su parte, los representantes del sector empresarial se obligaban a fomentar el empleo, todo ello en aras de la recuperación de la economía nacional.

Ya se ha dicho en páginas anteriores que la crisis de la deuda externa que explota en agosto de 1982, como consecuencia del derrumbe de los precios del petróleo, vino a fracturar la economía nacional. Ante estas difíciles circunstancias, el nuevo gobierno a cargo de Miguel de la Madrid Hurtado se vió obligado a implantar severos programas de choque con el objeto de frenar la galopante inflación que se presentaba. Paralelamente a ello, se reforman los artículos 25, 26 y 28 constitucionales con el fin de otorgarle al Estado amplias facultades para planear, conducir, coordinar y orientar la economía del país, así como para organizar un sistema de planeación del desarrollo nacional. En congruencia con lo anterior, se expide la Ley de Planeación, misma que en sus artículos 37 y 38 define a la concertación como el convenio o contrato que celebran los representantes de

los grupos sociales y el Estado con el objeto de realizar las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, tales como combatir el desempleo, la inflación, la pobreza extrema, incrementar las exportaciones mexicanas, aumentar el número de escuelas públicas, elevar los niveles de eficiencia y poductividad en los servicios que proporciona el Estado y otros objetivos más.

Así, el contenido y alcances jurídicos del término "concertación" quedaban precisados en una norma jurídica administrativa: la Ley de Planeación.

Pero cabe hacer notar aquí, que la concertación aplicada al ámbito estrictamente económico tiene por objeto el de sumar las voluntades del Estado y de los sectores campesino, obrero y empresarial para combatir o atenuar las consecuencias de una crisis económica, como son la inflación y el desempleo. En ese contexto, los representantes del Estado, de las cámaras y confederaciones empresariales y de los sindicatos suscriben el 9 de agosto de 1983, el "Pacto de Solidaridad Nacional".

El objetivo general del Pacto de Solidaridad Nacional consistió en llevar a cabo las acciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que proponía "hacer frente a la necesidad de un cambio estructural y afrontar con firmeza y responsabilidad los problemas derivados de la crisis económica".[341]

De conformidad con el texto del Pacto en cita, la lucha contra la inflación y el desempleo fue su finalidad primordial, por lo que el sector obrero "está dispuesto a conceder una pausa en sus demandas de ajuste salarial".[342] A su vez, el sector

---

[341]Buen Lozano, Néstor de. Sindicatos. Democracia y Crisis. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985, pág. 83.

[342]Ibidem, pág. 83.

empresarial considera que "es necesario intensificar los esfuerzos, procurar la elevación de la productividad, la integración de la planta productiva nacional, la generación de divisas para el desarrollo y el impulso de todos aquellos proyectos que puedan contribuir a la reducción de los costos y a la elevación de los niveles de empleo".[343]

En congruencia con los fines del Pacto de Solidaridad Nacional y con las manifestaciones antes transcritas, los respectivos representantes del Estado y de las cámaras empresariales y los sindicatos, se comprometieron a lo siguiente:

- A "cuidar" que los aumentos a los precios y a los salarios se realicen en un marco de moderación y prudencia.

- A apoyar el Programa de Fomento para la Producción, Abasto y Consumo del Paquete Básico de Consumo Popular, a fin de reducir los efectos de la inflación sobre los grupos sociales más débiles.

- A promover el establecimiento y operación de Comisiones Mixtas de Productividad, a nivel de empresa o rama de actividad.

- A reinvertir al máximo posible, las utilidades que obtengan las empresas con la finalidad de asegurar el saneamiento y crecimiento de la planta productiva y el mantenimiento de los empleos disponibles e incluso, su expansión.

- A participar en las acciones que tengan como objetivo elevar la competitividad de los bienes y productos mexicanos en el comercio internacional a fin de mejorar la balanza de pagos y aumentar la creación de empleos.

---

[343]Ibidem, pág. 83.

- A evitar toda intermediación en los procesos de comercialización y distribución que provoque el encarecimiento del abasto popular.

- A promover la supresión de prácticas administrativas o actos de autoridad que puedan entorpecer la distribución y transporte de toda clase de artículos de consumo popular.

Una de las características del Pacto de Solidaridad Nacional fue la de procurar que los sectores campesino, obrero y empresarial contribuyeran a alcanzar las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

5.7 LA CRISIS Y EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

En los últimos días del mes de diciembre de 1987, los vientos de la concertación trataron de encontrar nuevamente su rumbo en el Pacto de Solidaridad Económica. Es verdad, en las primeras horas del día 16 de diciembre de 1987, los principales diarios y noticieros del país difundían la noticia de que un día antes -15 de diciembre-, "los representantes del gobierno, de los trabajadores, campesinos y empresarios firman el Pacto de Solidaridad Económica con el objeto de reducir la inflación, sacrificando lo menos posible el crecimiento económico".[344]

Así, bajo este esquema, el gobierno de Miguel de la Madrid enfrentó los problemas de una economía en crisis, ya que el Pacto "es la respuesta de la sociedad mexicana en su conjunto, al deterioro económico que sufrió el país ... por lo que el Gobierno indujo un proceso de diálogo y negociación con los sectores. No quiso el Gobierno imponer unilateralmente medidas de corrección económica, sino que quiso apoyar la necesaria revisión y ajuste de la política económica en un proceso de diálogo y concertación".[345]

El planteamiento general del Pacto antes citado, consistía en propiciar primero un realineamiento de precios, para después utilizar como "ancla nominal" el nivel alcanzado por los precios líderes de la economía nacional, esto es, el tipo de cambio, salarios y precios de los servicios proporcionados por el Estado con la finalidad de controlar las tendencias inflacionarias de los demás precios.

En un inicio se previó que la estrategia para combatir la inflación mediante el Pacto de Solidaridad Económica, se basaría en cuatro etapas. La primera

---

[344]Excélsior del 16 de diciembre de 1987, pág. 1.

[345]Declaraciones del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en el Excélsior del 16 de diciembre de 1987.

comprendería el periodo del 15 de diciembre de 1987 al 1° de marzo de 1988; y la segunda fase se realizaría en los meses de marzo, abril y mayo de 1988 con el objetivo de disminuir la inflación a niveles de dos por ciento mensual. Cabe agregar que en su primera etapa, el pacto tenía como fin lograr una baja considerable en la tasa de inflación. Ahora bien, para lograr dichos resultados, era indispensable que los principales precios y productos de la economía mexicana permanecieran fijos después de los ajustes acordados en diciembre.

Durante la segunda etapa del Pacto de Solidaridad Económica se estableció que los salarios mínimos, así como los precios de una canasta básica que fue definida por los sectores firmantes del Pacto, deberían de revisarse a fin de inducir una disminución a los niveles inflacionarios, todo ello sin perjuicio de las revisiones anuales de los salarios contractuales, en los términos del artículo 399-bis de la Ley Federal del Trabajo. Además, "se acordó disminuir el gasto público programable, establecer aranceles más bajos, una sincronización de los aumentos de precios y tarifas de los servicios que proporciona el Estado, y una concertación social que será la base en que se sustente el pacto".[346]

La tercera etapa del Pacto comprendió los meses de junio, julio y agosto de ese 1988.

La cuarta fase correspondió a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1988.

Los resultados del Pacto fueron verdaderamente notables, ya que se logró bajar la inflación de 170% en 1987 a 50% en 1988 y a 20% en 1989, cuando ya estaba en vigor el nuevo pacto denominado "Pacto para la Estabilidad y el

---

[346] Declaraciones del Secretario de Programación y Presupuesto en Novedades, Un Diario Independiente, 28 de diciembre de 1987.

Crecimiento Económico". En enero de 1988 la inflación fue de 15.5% y en febrero de 8.2%, en marzo de 5.1%, 3.1% en abril y 1.7% en mayo de ese año de 1988. Pero estos resultados se alcanzaron con una severa disciplina económica, con un control de los salarios, precios y servicios y con el drástico resultado de la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Por otra parte, y en razón de que en el Pacto de Solidaridad Económica, se determinaron bandas salariales, mediante las cuales se fijaron porcentajes máximos de incremento salarial, resultaba que toda petición sindical para revisar salarios se resolvió estrictamente con apego al porcentaje estipulado en el Pacto. Este criterio se siguió aplicando en los subsecuentes pactos; al grado tal, que se presentaron casos en que los apoderados o representantes legales de los patrones y sindicatos convenían cierto incremento salarial que superaba incluso al previsto en el Pacto y a pesar de ello, la reacción de la Junta de Conciliación y Arbitraje, ya fuera de competencia federal o local, era en el sentido de que ambas partes se tenían que sujetar a lo establecido en el Pacto de Solidaridad Económica y en consecuencia, al tope salarial acordado. De esta forma, los topes salariales previamente establecidos en el Pacto, marcaron "la línea" a seguir para toda revisión salarial e inclusive, integral de contratos colectivos de trabajo, porque como dice Francis Blanchard en su artículo "Negociación colectiva, estrategia de supervivencia contra la crisis", el criterio que prevalece para los aumentos salariales "es que éstos deben situarse ligeramente por debajo de la inflación prevista".[347] En efecto, durante la vigencia del Pacto de Solidaridad, el nivel de los salarios mínimos se conservó prácticamente estancado y por debajo de la inflación alcanzada.

Varios estudiosos del Derecho del Trabajo criticaron severamente el contenido y los alcances jurídicos del Pacto de Solidaridad Económica del 15 de

---

[347]Blanchard, Francis. Negociación colectiva, estrategia de supervivencia contra la crisis, Excelsior, México, lunes 3 de junio de 1985, pág. 1.

diciembre de 1987, en razón de que venía a fracturar los esquemas tradicionales de las revisiones salariales e integrales de los contratos colectivos de trabajo, toda vez que los parámetros salariales para dichas revisiones ya estaban fijados de antemano. En efecto, la influencia de la concertación social "se refleja en las distintas instancias normativas, en el siguiente orden jerárquico decreciente: concertación social en sí misma, contrato colectivo o contrato-ley orientados bajo los lineamientos de la concertación social...".[348]

Con el propósito de consolidar los resultados que se habían alcanzado en la lucha contra la inflación -reducción del ritmo de crecimiento de los precios, que de 159.2% en 1987 descendieron a 51.7% en 1988- y de iniciar la recuperación económica de México, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que entró en funciones en diciembre de 1988, suscribió de inmediato con los sectores obrero, campesino y empresarial el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).

El objetivo del PECE fue consolidar el proceso desinflacionario iniciado en 1987 y para ello, se planteó continuar con "el saneamiento de las finanzas públicas y la intensificación de la apertura de la economía al comercio exterior, como elementos decisivos para la estabilidad de los precios, a ello se sumaron los ajustes concertados de precios de una gama considerable de bienes y servicios, así como los de los salarios mínimos y del tipo de cambio, como medidas que deberían de irse adecuando a las nuevas circunstancias, pero sin abandonar el propósito general de estabilización".[349] A lo anterior, cabe agregar que en los primeros meses de la administración de Carlos Salinas se inició la renegociación de la deuda

---

[348]Dávalos, José. Opus. cit., pág. 663.

[349]Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal. Inflación y desinflación en México: Itinerario de una inflación controlada 1988-1993. Revista El Cotidiano, número 59 diciembre de 1993. México, 1993, pág. 89.

externa, lo que permitió reducir las transferencias al exterior y establecer pagos razonables por el servicio de dicha deuda, y mismos que resultaban compatibles con la estrategia de la recuperación económica.

En la primera fase del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, vigente a partir del 12 de diciembre de 1988 al 31 de julio de 1989, se establecieron los siguientes compromisos:

- El Estado se obligó a conservar una estricta disciplina en las finanzas públicas.

- Se acordó ajustar el tipo de cambio a razón de un peso diario en promedio con el fin de evitar su sobrevaluación.

- Se modificó la estructura de los aranceles a la importación.

-El Estado se comprometió a agilizar la desregulación económica.

- Se acordó un aumento de 8% a los salarios mínimos.

- Se autorizaron aumentos a algunos precios de bienes y servicios del sector público.

- El Estado se obligó a revisar oportunamente los precios de garantía y a no autorizar aumentos en los precios de los fertilizantes.

El 18 de junio de 1989 se suscribió la segunda etapa del Pacto en mención, y cuya vigencia concluyó el 31 de marzo de 1990. En esta etapa se acordó un incremento del 6% a los salarios mínimos, a partir del 4 de diciembre de 1989, y se

ratificaron además, los compromisos adquiridos en la primera fase de dicho Pacto.

En diciembre de 1989 se adelantó la tercera extensión del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico con vigencia hasta el 31 de julio de 1990. En esta etapa se ratificaron la mayoría de los acuerdos anteriores y además, se convino un aumento del 10% a los salarios mínimos, efectivo a partir del 4 de diciembre de 1989. Sin embargo, se autorizó un incremento del 6% a las gasolinas lo que vino a erosionar el aumento salarial otorgado.

En 1989 los resultados del PECE fueron alentadores, ya que:

> "La tasa de inflación disminuyó a 19.7% mientras que el crecimiento del producto fue de 3.3%. En ese año, la renegociación de la deuda externa pública fue crucial para el buen desempeño del programa económico, su reestructuración restó presiones a las cuentas externas del país, lo que dió mayor certidumbre a los agentes sobre la marcha de la economía mexicana".[350]

El 27 de mayo de 1990 se firmó la cuarta etapa del Pacto en comento, que estaría en vigor hasta el 31 de enero de 1991. En esta fase se aprobó la disminución del ritmo de deslizamiento del tipo de cambio, de un peso diario en promedio a 80 centavos y se promovió la firma de un Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad.

La quinta fase del PECE estuvo vigente del 11 de noviembre de 1990 al 31 de diciembre de 1991. Durante esta etapa se acordó un deslizamiento del tipo de cambio de 80 a 40 centavos diarios. Además, se otorgó un incremento del 18% a los salarios mínimos, y paralelamente a ello, se ajustaron en un 10% los precios de

---

[350]Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal. Opus. cit., pág. 89.

las gasolinas, electricidad, gas y diesel, por lo que dicho aumento salarial se vió reducido de inmediato. En esta fase del Pacto, el Estado ratifica su compromiso de profundizar en la desregulación económica.

Durante el año de 1991 la inflación retomó su tendencia decreciente cerrando la variación del índice de precios al consumidor en 18.8%.

El 10 de noviembre de 1991 se suscribió la sexta extensión del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico con vigencia hasta el 31 de enero de 1992. En esta etapa se adquirieron los compromisos siguientes:

- Incrementar el salario mínimo en 12% a partir del 11 de noviembre y ratificar su vigencia a partir del 1o. de enero de 1992.

- Aumentar los precios de la gasolina, del diesel, gas licuado, electricidad, así como de otros precios y tarifas de bienes y servicios públicos.

- Reducir el ritmo de deslizamiento del tipo de cambio de 40 a 20 centavos diarios.

- Derogar el control de cambio a fin de estimular las exportaciones.

- Disminuir las tasas del Impuesto al Valor Agregado de 15% y 20% a 10%. Esta disminución no se aplicó a las franjas fronterizas y zonas libres del país.

- El Estado ratificó su compromiso de continuar ejerciendo una estricta disciplina fiscal.

En el marco de la concertación económica, los representantes del Estado, de

las cámaras empresariales y de las confederaciones y federaciones obreras, suscribieron el 25 de mayo de 1992, el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, y cuyo objetivo consiste en incrementar los niveles de productividad de la economía nacional para estar en posibilidades de enfrentar los desafíos de la apertura comercial.

Con fecha 20 de octubre de 1992 se firmó la séptima etapa del PECE con vigencia al 31 de diciembre de 1993. Entre los acuerdos principales se encuentran:

- Aumento del 7% a los salarios mínimos y contractuales.

- Incremento gradual a los precios de la gasolina, luz y de los servicios que presta el Estado hasta llegar al 9.9%

Así las cosas, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico se había convertido en un auténtico dique para controlar la inflación; sin embargo, en la madrugada del martes 20 de diciembre de 1994, el gabinete económico del Presidente Ernesto Zedillo, quien había asumido el poder apenas unos días antes, anunciaba la ampliación en 53 centavos de la banda de flotación del peso frente al dólar, lo que significó que el peso mexicano se precipitara a un profundo fondo, toda vez que la ampliación a dicha banda de flotación representó en principio una tácita devaluación del peso en un 15%. Y horas más tarde empezaron las consecuencias: pánico y turbulencia financiera; incertidumbre en la Bolsa Mexicana de Valores que subió abruptamente y bajó, toda vez que el índice llegó a ganar casi el 8%, pero concluyó la jornada en poco menos del 2%; reetiquetación de mercancías e irritación de los trabajadores que vieron pulverizados sus minisalarios. Unas horas después, -el 23 de diciembre de ese 1994- los principales diarios y noticieros del país, informaban que el retiro del Banco de México del mercado cambiario había ocasionado una nueva devaluación del peso -la segunda en tres días- que llegó casi

al 80%.

Ante estas difíciles circunstancias, el 3 de enero de 1995 se suscribió un nuevo pacto económico: el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. Este, al igual que sus antecesores, ha tratado de controlar la inflación y para ello, ha establecido "topes" a los aumentos salariales. Así por ejemplo, en la fase del pacto en cita, que comprendió del mes de octubre de 1995 a diciembre de 1996, se acordó un incremento salarial del 10% a partir de enero de 1996 y otro también del 10% en abril de ese año; sin embargo, el índice inflacionario que se reportó oficialmente en ese año fue del 20%.

En la última etapa del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, que se firmó en octubre de 1996 y cuya vigencia concluye en el mes de diciembre de 1997, se otorgó en principio un incremento salarial del 17%, pero ya la inflación marcaba un crecimiento del 15%.

Para una mayor ilustración de los pactos económicos que se han instrumentado en México, se exhibe el siguiente cuadro:

Los pactos para la estabilidad						
Concertación	Anuncio	Vigencia	Precios	Tipo de cambio	Salarios	Finanzas publicas
PSE I	15-dic-87	29-feb-88	Incremento promedio de 85%en energéticos	Devaluación previa:libre 36%; controlado 22%	Alzas de 15% 15/dic. y 20% 1o. de enero	Reducir gasto program. a 20.5% del PIB en 1988
PSE II	28-feb-88	31-mar-88	Sin cambio	Paridad fija: libre $2.298;	Alzas de 3% a partir	Mantener superavit

				controlado $2.257	del 1o. de marzo	primario de finan. púb.
PSE III	27-mar-88	31-may-88	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
PSE IV	22-may-88	31-ags-88	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
PSE V	14-ags-88	30-nov-88	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	IVA:0.0% alim.proc. y 6.0% a medic. desgravación de 30% a ingr. menores a 4 veces el sal. min.
PSE VI	16-oct-88	31-dic-88	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
PECE I	12-dic-88	31-jul-89	Aumento en precios y tarifas rezagadas	Ajuste diario de un peso a partir del 1o./I/89	Alza de 8% en los salarios mínimos	Profund. en la desregulación económica
PECE II	18-jun-89	31-mar-90	Sin cambios	Ajuste diario de un peso	Alza de 6% a los salarios mínimos desde el 4/dic.	Finanzas públicas sanas
PECE III	3-dic-89	31-jul-90	Aumetan 6% las gasolinas	Ajuste diario de un peso	Alza de 10% los salarios mínimos desde el 4/dic.	Finanzas públicas sanas
PECE IV	27-may-90	31-ene-91	Aumentos en energéticos entre 6 y 12%	Ajuste diario de 0.80 ctvos. a partir del 28/mayo	Sin cambios	Finanzas públicas sanas
PECE V	11-nov-90	31-dic-91	Alzas: gasolina $710;	Ajuste diario de 0.40 ctvos. a	Alza de 18% a los	Profund. en la

			luz, diesel y gas 10%	partir del 12/nov.	salarios mínimos desde el 16/nov.	desregulacion económica
PECE VI	10-nov-91	31-ene-92	Alzas: nova 55%; magna 25% y diesel 2.4% con ajustes mens. de 2.5%. Luz: domes. 20% e industrial 21.3%	Eliminación del control de cambios y reducción a 0.20 ctvos. diarios en el deslizamiento en el tipo de cambio	Aumento de 12% a los salarios mínimos a partir del 1o. de enero. Este ajuste no será aplicable a los contractuales	Alimetos y medicamentos IVA de 0.0%. Estable tasa única de 10% en el pago del IVA, excepto en las tarifas fron. y zonas libres
PECE VII	20-oct-92	31-dic-93	Incremento promedio de hasta 9.99% en luz, gasolina y otros servicios durante 1993	Deslizamiento diario de 40 ctvos. del tipo de cambio en precios de venta	Se estima que los salarios mínimos y contractuales no aumentarán más de 10% en 1993. (Se fijó un aumento del 7%)	Estricta disciplina de las finan. púb. meta de la iniciativa de Ley de Ings. y Presup. de Egresos en 1993

ACUERDO DE UNIDAD PARA SUPERAR LA EMERGENCIA ECONOMICA

Fecha de anuncio	Vigencia	Inflación	Salarios	PIB	Paridad
Octubre 94	Diciembre 1995	5%	Con base a la inflación esperada		Libre flotación cambiaria
Octubre 95	Diciembre	20%	10% en enero y	3%	Libre flotación

	1996		10% en abril		cambiaria
Octubre 96	Diciembre 1997	15%	17%	4%	Libre flotación cambiaria

Como se advierte con claridad, el simple aumento a los precios de gasolinas implica que los demás productos, bienes y servicios también se incrementen, por lo que los porcentajes de aumento salarial otorgados, prácticamente quedan pulverizados.

5.8 CONDICIONES FUNDAMENTALES PARA LA CONCERTACION

Para diversos autores, el Pacto de Solidaridad Económica representó simplemente una decisión unilateral del Estado, y obedecida en forma incondicional por "los representantes" de las organizaciones obreras, campesinas y empresariales. La verdad de las cosas, es que la auténtica concertación social reclama condiciones que no siempre se dan, como es la democracia. Porque como afirma Néstor de Buen, "faltando democracia, que se sustituye por autoritarismo y no siendo representativos los organismos sindicales firmantes, ni disfrutando del poder de convocatoria, ni existiendo confianza de las bases en los dirigentes, ni coordinación entre los diversos grupos, el resultado será lo que se quiera, pero no será concertación".[351] Efectivamente, para que se configure en estricto sensu la concertación social se requieren determinadas condiciones que ya Américo Plá se encargó de precisarlas:

A.- Vigor del movimiento sindical;

B.- Coordinación sindical;

C.- Relación con la base;

D.- Un contexto social favorable, y

E.- La ideología predominante de los sectores sociales al margen de la idea de la lucha de clases.

---

[351] Buen Lozano, Néstor de. Opus. cit., pág. 111.

5.8.1 VIGOR DEL MOVIMIENTO SINDICAL

Con respecto al vigor del movimiento sindical, Américo Plá afirma que no será posible un compromiso "si los delegados no son representativos, si el movimiento obrero no es disciplinado, si cada trabajador no se siente ligado por la negociación efectuada".[352]

Pero este vigor sindical debe basarse en dos elementos: la autenticidad y el poder de convocatoria.

Habrá autenticidad, explica Plá, cuando realmente el sindicato ha sido constituido por decisión de los trabajadores y no de una manera vertical, esto es, a influencias del Estado o de los empresarios. Además, la autenticidad se configura cuando verdaderamente se defienden los derechos de los trabajadores, "sin influencia empresarial, política ni estatal".

El poder de convocatoria se manifiesta no tanto por la cantidad de trabajadores afiliados a cada sindicato, sino por el impacto de su actuación en la esfera de los trabajadores no sindicalizados, pero que siguen las directrices de conducta de las organizaciones sindicales más representativas.

En efecto, la concertación requiere de una auténtica representatividad de los trabajadores, toda vez que como sostiene Emilio Morgado, "la premisa básica de la concertación es la libertad sindical reconocida y garantizada a los interlocutores sociales: sin un clima apropiado de libertad sindical no puede tener lugar un proceso genuino y fructífero de concertación social".[353] Líneas más adelante, Morgado

---

[352]Citado por Buen Lozano, Néstor de. Opus. cit., pág. 103.

[353]Morgado Valenzuela, Emilio. Algunas consideraciones sobre la concertación social. Madrid, España, 1983, pág. 65.

agrega que uno de los requisitos fundamentales en la concertación, es "el alto grado de representatividad de las organizaciones sociales involucradas en el diálogo".[354]

En México, es muy cuestionable hablar de representatividad de los sindicatos en la concertación social, simplemente porque no existe. Es verdad, muchos sindicatos incorporan voluntades que no lo son realmente, ya que los firmantes de los acuerdos, convenios o pactos únicamente cumplen con los mínimos requisitos formales de la representación, pero su legitimidad es muy cuestionable. Además, los hechos que se presentan en la realidad laboral mexicana resultan totalmente contradictorios con la declaración constitucional de la libertad sindical que se contiene en el artículo 123, toda vez que el Estado controla rigurosamente a los sindicatos. Pero el control que ejerce el Estado sobre los sindicatos no es un fenómeno reciente, sino que tiene sus raíces históricas en el periodo revolucionario, cuando el general Alvaro Obregón logró suscribir en 1915 un pacto entre el ejército constitucionalista y la Casa del Obrero Mundial, y que significó la creación de los Batallones Rojos, grupos formados por obreros armados, con el fin de combatir contra las filas campesinas de Villa y Zapata. Además, el apoyo que el gobierno de Venustiano Carranza le dió al surgimiento de la Confederación Regional Obrera Mexicana -la CROM- y finalmente, bajo la Presidencia de Plutarco Elías Calles, la designación de Luis N. Morones, principal dirigente de la CROM en el puesto de Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, indican la configuración del nexo entre el Estado y el sindicalismo.

Por otra parte, si bien es cierto que la cláusula de exclusión fue un instrumento de integración y consolidación de la fuerza sindical, así como un elemento que sirvió para unir a los trabajadores en las negociaciones colectivas; también es verdad, que con el transcurso del tiempo, se ha venido utilizando como un arma "de lo más innoble en manos de algunos dirigentes sindicales, que por

---

[354]Ibidem, pág. 66.

medio de ellas han satisfecho venganzas personales; amedrentando a los trabajadores que no se pliegan a las consignas sindicales".[355] Así las cosas, la cláusula de exclusión por separación constituye un instrumento que otorga gran poder a los dirigentes sindicales, ya que toda oposición a la dirección sindical y a sus políticas puede originar la expulsión del sindicato y en consecuencia, la pérdida del empleo.

Todavía más, existen otros mecanismos para prolongar la aplicación de la cláusula de exclusión por separación más allá del ámbito estrictamente interno de la organización obrera: una gran cantidad de sindicatos que se encuentran afiliados a la CTM o a otras centrales adscritas al Congreso del Trabajo, incluyen en sus estatutos la obligación de pertenecer al Partido Revolucionario Institucional. "Ello implica formalmente que la falta de respeto a esta disposición (el rechazo a participar en las manifestaciones de apoyo a este partido, y especialmente de negarse a votar por él) podría significar la aplicación de la cláusula de exclusión. Aunque es raro que esto suceda, siempre existe la posibilidad de que ocurra".[356]

En razón de los elementos antes expuestos, resulta muy cuestionable la representatividad de los sindicatos en la concertación social. Cuestionable porque en México existen muchas organizaciones obreras que incorporan voluntades que no lo son realmente. Más aún, que el poder de control de los líderes sindicales se encuentra plenamente avalado y apoyado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por la Junta de Conciliación y Arbitraje, a través del otorgamiento o negación del registro a los sindicatos y la toma de nota a los respectivos comités ejecutivos o directivas sindicales. De esta manera, "el registro se otorga con base en intereses políticos, más que jurídicos, y al no conferirse, el gremio es lanzado a la ilegalidad... tal y como ha ocurrido incontables veces a los sindicatos

---

[355]Guerrero, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1973, pág. 286.

[356]Bizberg, Ilán. Opus. cit., pág. 125.

independientes que pretenden tener reconocimiento legal para defender a sus agremiados".[357]

En cambio, los sindicatos blancos u oficiales generalmente no tienen problemas para obtener su registro, lo que indudablemente auspicia la creación de sindicatos impuestos por las burocracias obreras o por las empresas.

En el caso de la toma de nota a las directivas o comités ejecutivos de los sindicatos, cabe afirmar que también "se ha convertido desde hace algunos años, en un verdadero obstáculo de la libertad sindical. La toma de nota consiste (realmente) en la certificación que otorga la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta de Conciliación y Arbitraje, al registro de la directiva del sindicato, con el objeto de que sus representantes puedan acreditar su personalidad en juicio".[358] Por lo que sin la correspondiente toma de nota ningún comité ejecutivo o directiva sindical puede actuar en un juicio, toda vez que carece de personalidad jurídica, en los términos de la fracción IV del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo.

Sin duda alguna, las formas más eficaces de control estatal del movimiento obrero han sido el registro de los sindicatos y el otorgamiento de la toma de nota a las directivas sindicales. Así, y como sostiene Néstor de Buen, "la autoridad registral tiene en sus manos la llave del mundo laboral, teniendo acceso al mismo sólo quienes decida aquélla".[359] De esta manera se presentan absurdos jurídicos que fracturan las disposiciones relativas a la libertad sindical que se contienen en el

---

[357]Loyzaga de la Cueva, Octavio. Esencia, apariencia y uso del Derecho del Trabajo. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. México, Distrito Federal, 1992, pág. 115.

[358]Ibidem, pág. 119.

[359]Buen, Néstor de. La toma de nota, La Jornada, 12 de agosto de 1990.

Convenio 87 que México tiene signado con la Organización Internacional del Trabajo, toda vez que "debido a una toma de nota hecha por la vía administrativa y sin satisfacer ninguna garantía procesal (por ejemplo la de audiencia, ya que no se llama a los interesados) se puede desposeer a la directiva de un sindicato, de una federación o de una central democráticamente elegibles, de la totalidad de los bienes, en función de que otra directiva ha sido reconocida, obviamente sin tener en cuenta la opinión de los trabajadores". [360]

Por lo anteriormente expuesto, debe concluirse que en los pactos de concertación mexicanos, concurren organizaciones sindicales carentes de toda representatividad real, simplemente porque no la tienen.

Pero si la representatividad de los sindicatos en la concertación social resulta muy cuestionada, no lo es menos, la de las cámaras empresariales. En efecto, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) fueron producto de una decisión del Estado en 1936 y que se materializó con la expedición de la Ley de Cámaras, misma que estableció la afiliación obligatoria de sus integrantes e imponía multas a quienes no cumplieran con las obligaciones contributivas previstas en dicha Ley. Hoy, esa afiliación obligatoria se ha derrumbado ante la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que considera que la afiliación obligatoria contenida en la Ley de Cámaras resulta violatoria de garantías constitucionales, específicamente del artículo 9° y en consecuencia, dicha afiliación es inconstitucional. Todavía más, la nueva Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, que aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1996, ya no establece disposición alguna que regule la afiliación obligatoria.

---

[360] Ibidem, pág. 7.

A pesar de que la representatividad de las cámaras empresariales que participan en los pactos económicos puede ser puesta en tela de duda, ello no es del todo trascendental, toda vez que los empresarios son los más favorecidos en la concertación y a nadie de éstos se le ocurriría objetar la representatividad de sus dirigentes en los pactos, ya que son un camino fácil hacia la flexibilidad laboral.

5.8.2 COORDINACION SINDICAL

Por lo que se refiere a la coordinación sindical, Américo Plá sostiene que la actividad sindical se puede manifestar en tres niveles: empresa, industria y país. Por otra parte, en sentido vertical existen organizaciones de primer, segundo y tercer grado, por lo que es necesario determinar los niveles de articulación y su eficacia. Igualmente es importante precisar si los convenios que se celebran a nivel general son sólo el punto de partida o el límite superior no modificable por los acuerdos concretos entre determinados sindicatos y empresas. Del mismo modo, es indispensable definir el nivel del compromiso o convenio que se pretenda suscribir, ya sea que tenga alcances a nivel nacional o regional, o bien a nivel de industria o empresa, de manera tal que la articulación de los actores u organismos interesados sea plena en el nivel deseado. En ese orden de ideas, Américo Plá, en la pluma de Néstor de Buen, escribe:

> "Dependiendo del ámbito de la concertación, la intervención de los sindicatos, federaciones o confederaciones será de diferente nivel y, en todo caso, cuando se trate de pactos nacionales, es evidente que será indispensable la búsqueda de un entendimiento entre las organizaciones de tercer grado más representativas".[361]

Aún cuando en los hechos es difícil lograr la suma de todas las adhesiones o voluntades de los sindicatos y trabajadores no sindicalizados para suscribir los pactos de concertación social, es recomendable contar con el mayor número de éstas con el fin de obtener un grado máximo de coordinación y eficacia en las negociaciones relativas a la concertación. Porque ésta implica negociar algunas concesiones y derechos que todavía en décadas pasadas se consideraban irrenunciables para los trabajadores. En los años recientes, la concertación ha

[361] Ibidem, págs. 103 y 104.

permitido combatir eficazmente la inflación, pero también ha implicado, en el caso de México, una grave restricción de los salarios de los trabajadores y para aceptarla se ha partido de la idea de que es un mal necesario y de naturaleza temporal.

5.8.3 RELACION CON LA BASE TRABAJADORA

Américo Plá sostiene que en la concertación social debe existir una relación entre la base trabajadora y el comité ejecutivo del sindicato, en razón de los siguientes elementos:

Primero.- En la concertación social se utiliza un lenguaje técnico, complejo, con datos, índices y cálculos macroeconómicos, para los que evidentemente no están preparadas las bases obreras. En efecto, señala Plá que "el trabajador que actúa en la base , que asiste a las asambleas, que toma parte en las elecciones sindicales, no entiende ni le interesan las cifras de la macroeconomía. Tiene un horizonte más simple y más próximo: le preocupa la seguridad de su empleo y el nivel de su salario".[362]

Ante esas circunstancias, los dirigentes sindicales deben buscar un equilibrio que siempre resulta difícil de alcanzar, ya que por un lado, deben admitir limitaciones a las peticiones salariales en razón de la situación general de la economía del país y por otra parte, deben obtener ventajas compensatorias" para los trabajadores que representan.

Así, los representantes sindicales se enfrentan a la dificultad de sensibilizar a las bases obreras para obtener su apoyo a fin de celebrar un pacto de concertación.

Segundo.- La relación que debe existir entre la base trabajadora y los órganos de dirección de un sindicato, se traducen, ha dicho Plá, en "un fenómeno en el que juegan la necesidad de dirigir y la obligación de obedecer para los que ostentan la representación sindical".[363]

---

[362]Citado por Buen, Néstor de. Opus. cit., pág. 86.

[363]Citado por Buen, Néstor de. Opus. cit., pág. 104.

Así las cosas, es necesario que en la concertación social se presente esa relación entre la base y el comité ejecutivo de un sindicato, y que éste tenga la suficiente capacidad para sensibilizarla con el fin de obtener su apoyo para suscribir el pacto o pactos respectivos.

En el caso concreto de México, esa relación entre las bases y los órganos de dirección de un sindicato, simplemente no existe, toda vez que los acuerdos y los pactos de concertación se suscriben en la cúpula del poder, sin consultar a los trabajadores.

5.8.4 EL CONTEXTO SOCIAL DE LA CONCERTACION

El contexto social en que puede ubicarse a la concertación, varía de acuerdo con las siguientes circunstancias:

A).- El desarrollo económico y social del país, y

B).- El tipo de régimen político establecido en ese país.

Con respecto al primer supuesto, se debe precisar que en los países desarrollados, la concertación será más fácil de lograr, toda vez que existen las condiciones económicas para ello. En cambio, en los países subdesarrollados, la concertación se torna difícil de alcanzar en razón de las carencias, pobreza extrema, tensiones sociales, explosión demográfica y otros problemas no menos graves.

Por lo que se refiere al tipo de régimen político establecido en un determinado país, Plá sostiene que "el derecho colectivo de trabajo necesita de la democracia política para existir y desarrollarse normal y pujantemente".[364]

Así las cosas, la concertación requiere de democracia. La fractura del régimen democrático origina la cancelación de las libertades que otorga y establece el Derecho, y específicamente la libertad sindical; por ello, la democracia es fundamental en la concertación social.

En un régimen autoritario, la concertación sólo existe formalmente, ya que el Estado impone las decisiones y las otras partes que intervienen en la concertación,

---

[364]Citado por Buen, Néstor de. Opus. cit., pág. 86.

esto es, obreros y empresarios únicamente se limitan a firmar los pactos. En el caso concreto de México, el Estado basándose en los esquemas corporativos, es el que impone el contenido y alcances de los pactos de concertación. Así por ejemplo, en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica firmado el 3 de enero de 1995, los medios de información difundían la siguiente reseña:

> "...los secretarios generales de las doce centrales obreras más importantes de México fueron citados a las nueve de la mañana del lunes 2 de enero de 1995, en las instalaciones de la Secretaría del Trabajo.
>
> Los dirigentes obreros se reunieron con los Scretarios de Hacienda, de Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Educación Pública, el Procurador de la Defensa del Consumidor y el Gobernador del Banco de México, todos ellos dirigidos por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, quien llevó la conducción de las negociaciones y planteó las razones por las que se tenía que suscribir el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica... después de estas explicaciones, se entregó a los representantes obreros el proyecto del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. Los dirigentes sindicales cuestionaban los topes salariales, los aumentos a los precios e impuestos: ¿Cómo se nos pide que aceptemos el 4% de incremento salarial si se afirma que el índice inflacionario será superior al 15%?. Por su parte, las autoridades argumentaban que si los salarios se fijaban libremente, se caería en el círculo vicioso de devaluación = alza de precios = alza de salarios = inflación.
>
> Después de la rebelión de los jerarcas obreros que duró unas

cuantas horas, en la madrugada del martes 3 de enero de 1995, todos aceptaban firmar el acuerdo".[365]

Sin embargo, conviene mencionar aquí, que varios estudiosos del sindicalismo mexicano, entre ellos Ilán Bizberg, sostienen que la apertura comercial y la flexibilidad laboral han desgastado al corporativismo.

[365]Proceso, número 949, 9 de enero de 1995, págs. 18 y 19.

5.8.5 LA IDEOLOGIA PREDOMINANTE EN LOS SECTORES SOCIALES

En relación a este punto, Américo Plá sostiene que la intervención de las organizaciones sindicales que ideológicamente se identifican con la teoría marxista de la lucha de clases, viene a complicar la concertación social, por lo que los resultados de ésta, serán más tenues y transitorios. Seguramente Plá, se refiere a los sindicatos que seguían la "línea" trotskysta y que se caracterizaron por ser extremadamente radicales.

En cambio, afirma Plá que la concertación social se facilita con aquellos sindicatos que tienen una tendencia ideológica menos radical. Sin embargo, dicho autor aclara que:

> "...este distingo es muy relativo, porque las diferencias no son siempre netas y tajantes, ni en el orden de la definición de la orientación, ni tampoco en el orden de la repercusión que esa orientación tiene en la conducta práctica".[366]

Otros factores que inciden en la concertación social, según Plá, consisten en la relación o vínculo que existe entre los sindicatos y los partidos políticos, así como la tendencia de la política laboral que implemente el Estado.

Néstor de Buen al estudiar las condiciones y elementos para la concertación social expuestos por Américo Plá, agrega otros dos más:

- La información relativa a los índices de desempleo y subempleo.

- La existencia de un seguro de desempleo, como acontece en la

[366]Citado por Buen Lozano, Néstor de. Opus. cit., pág. 87.

concertación social europea.

Ciertamente, es importante que los representantes del Estado, empresarios y obreros que participan en los pactos de concertación, cuenten con información fidedigna sobre los niveles de desempleo y subempleo a fin de que a través de la concertación, se busquen o instrumenten las medidas que sean necesarias para su solución o al menos, para atenuar sus efectos, toda vez que no debe olvidarse que el objetivo de la concertación social es precisamente el de unir esfuerzos en la lucha contra la inflación y el desempleo.

Emilio Morgado Valenzuela coincide con el planteamiento de Néstor de Buen, al afirmar que "uno de los requisitos propios de una auténtica concertación es la disponibilidad por parte de todos los protagonistas, de la información relativa a los problemas sobre los que recae la concertación".[367]

El presentar una información maquillada, como se acostumbra en los círculos oficiales de México, de cifras y datos estadísticos de inflación, desempleo y subempleo, es partir de un espejismo que le resta seriedad y objetividad a la concertación, ya que las medidas que se adopten se basarán en cifras y datos que no corresponden a la realidad.

Por lo que respecta al seguro de desempleo, que según Néstor de Buen se presenta en la concertación social europea, cabe señalar que México no ha tenido, ni tiene la capacidad económica para sufragar los costos de un seguro de desempleo. Sin embargo, es importante mencionar que en algunos pactos, como el denominado Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica de fecha 3 de enero de 1995, se estipuló que "el Gobierno Federal otorgará becas para los desempleados tanto de la ciudad, como del campo". En efecto, en el rubro de

[367] Morgado Valenzuela, Emilio. Opus. cit., pág. 68.

ACUERDOS. I PRECIOS Y SALARIOS, numeral 1, inciso B de dicho documento, se lee:

> "En 1995 se otorgarán 700 mil becas para trabajadores de la ciudad y el campo que se encuentren desempleados, o que requieran de una mayor capacitación en sus puestos de trabajo, en vez de las 500 mil originalmente presupuestadas para 1995".

Es obvio que el texto antes transcrito, no puede interpretarse como el inicio de un seguro de desempleo. No, porque México, se insiste, no está en posibilidades económicas para cubrir los gastos que implica un seguro de desempleo. Todavía más, el grave y vertiginoso crecimiento de su población constituye un obstáculo material para instaurar dicho seguro de desempleo.

Es importante señalar aquí, que el artículo 143 de la antigua Ley del Seguro Social establecía el denominado "seguro de cesantía en edad avanzada" en beneficio de quienes habían quedado privados de trabajo remunerado después de los 60 años de edad. Además, se requería que el asegurado tuviese reconocido en el Instituto Mexicano del Seguro Social un mínimo de 500 cotizaciones semanales.

La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada, obligaba al Instituto, en los términos del artículo 144 de la Ley de la materia, al otorgamiento de las siguientes prestaciones: pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Paralelamente a lo anterior, y de conformidad con el artículo 171 de la antigua Ley del Seguro Social, el importe de la pensión variaba de acuerdo a la proximidad de los 65 años cumplidos a razón del 5% de la pensión de vejez por cada año de diferencia. De esta manera, la persona que se pensionaba a los 60

años recibía sólo el 75% de la pensión de cesantía en edad avanzada, incrementándose en 5% por cada año adicional de edad.

Como se observa, las citadas disposiciones regulan el seguro de cesantía en edad avanzada, por lo que éste no puede, ni podía ser aplicado a quienes no han tenido trabajo, esto es, a los desempleados.

En años anteriores -1985- ya el Estado había instaurado el "Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores" al que se le asignó en ese año, un presupuesto de tres mil millones de pesos con el objeto de beneficiar a 25 mil personas desempleadas. El propósito del Programa fue cubrir un subsidio a los aspirantes a laborar. Néstor de Buen al estudiar dicho Programa en relación con el desempleo, ha dicho:

> "La única medida dirigida de alguna manera a abatir el problema -el desempleo- ha sido la creación del sistema de becas en relación con la capacitación de nuevos trabajadores. Se basa en lo previsto en el artículo 153-M de la Ley Federal del Trabajo que autoriza a las empresas y a sus trabajadores a concertar convenios de capacitación y adiestramiento, así como a establecer en los contratos colectivos de trabajo, "el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la empresa, tomando en cuenta la cláusula de admisión". El Gobierno ha formulado el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores cuya finalidad es cubrir un subsidio a los aspirantes durante el periodo de capacitación".

En los términos del Programa en cita, el empresario adquiría el compromiso de capacitar a los aspirantes a laborar y el Estado a su vez, asumía la

responsabilidad de cubrir una determinada cantidad de dinero al aspirante por un plazo que generalmente era de 6 meses. Sin embargo, en estricto sentido jurídico, dichos aspirantes no tenían, y ni tienen, el carácter de trabajadores en los términos del artículo 20 de la Ley Laboral, por lo que carecen de derecho a recibir las prestaciones de seguridad social, toda vez que al suprimirse de la Ley Federal del Trabajo de 1970 el contrato de aprendizaje, la Ley del Seguro Social también canceló su afiliación.

A los requisitos y condiciones para la concertación social que han sido señalados por Américo Plá y Néstor de Buen, Emilio Morgado Valenzuela agrega otros dos más:

A.- Definición precisa de la función del Estado en el procedimiento de concertación, y

B.- La firma de un pacto político que respalde y garantice la seriedad de los acuerdos.

Ya se ha dicho en páginas anteriores, que el cumplimiento estricto de la concertación social está supeditado a la responsabilidad y seriedad con las que asuman sus compromisos el Estado y las organizaciones empresariales y obreras. En ese sentido, es importante que las partes suscriban un pacto político con el fin de ratificar la seriedad y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la concertación social.

Retomando el análisis de los pactos de concertación social en México, cabe señalar que a partir de 1987 se les ha dado una vigencia permanente. En principio, el Pacto de Solidaridad Económica en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado; después, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) en la

gestión de Carlos Salinas de Gortari, y posteriormente, el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica en el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. El cambio de denominación de dichos pactos obedece al periodo presidencial en que se instrumentaron. Pero independientemente de su nombre, los pactos han sido la base de la política anti-inflacionaria de México. Los pactos se renuevan por periodos definidos, generalmente de seis meses, y "cada vez que se acerca el momento de renovar el pacto, los diversos firmantes realizan campañas públicas para tratar de ganar mejores condiciones, y amenazan con no firmar un nuevo pacto a menos que se les concedan tales o cuales ventajas. Pero atrás de toda esa fanfarronería existe un proceso real de "renegociación" periódica que mantiene vivo el pacto".[368]

Además de dicha "renegociación", existe una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto que se reúne periódicamente para estudiar los precios, así como para vigilar la oferta en el mercado y detectar con anticipación cualquier posible escasez de productos. Existen también otras comisiones técnicas a cargo de diversos asuntos relacionados con el pacto, pero la Comisión de Seguimiento y Evaluación es el eje principal de éste.

Es importante mencionar que los pactos mexicanos también funcionan con base en instituciones intermediarias: tanto los sindicatos como las cámaras empresariales vigilan que éste se aplique y controlan a sus afiliados más impacientes. "En México el sindicalismo está muy difundido; los sindicatos se agrupan en un organismo cúpula bien estructurado: casi 90% de los sindicatos y de los trabajadores sindicalizados pertenecen al Congreso del Trabajo. El sector privado también ha desempeñado un papel clave dentro del pacto...".[369]

---

[368]Roxborough, Ian. La inflación y los pactos sociales. Revista Foro Internacional. Vol. XXXII. Octubre-diciembre de 1991, número 2. México, 1991, pág. 191.

[369]Roxborough, Ian. Opus. cit., pág. 192.

Cabe reiterar que los pactos mexicanos desde 1987 han tenido un carácter permanente y ello obedece a la necesidad de controlar las expectativas inflacionarias, y "aunque se abandonara el PECE, los actores económicos de México reconocen, en general, que en cualquier momento futuro se podría volver a instituir alguna forma similar de control de precios y salarios".[370] Ciertamente, el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) simplemente cambió de nombre al concluir la administración de Carlos Salinas de Gortari, y adoptó el de Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, a raíz del estallamiento de la crisis en los primeros días de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo; pero el objetivo de los pactos es el mismo: combatir la inflación y el desempleo.

La importancia de la concertación social radica no sólo en sus fines económicos, sino también por la repercusión que ha tenido en el Derecho Mexicano del Trabajo, toda vez que a través de la concertación se han implantado nuevas figuras laborales, como la productividad -aunque todavía no se tiene definido un criterio para su medición- y además, se han eliminado de facto, instituciones como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que está prevista en la Ley Federal del Trabajo.

---

[370]Ibidem, pág. 193.

5.9 CONSECUENCIAS DE LA CONCERTACION SOCIAL EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.

La concertación social es definida como el acuerdo celebrado entre los representantes del Estado y de las organizaciones empresariales y obreras con el objeto de combatir los problemas derivados de una economía en crisis, como son la inflación y el desempleo. En ese sentido, la concertación se basa en conceptos de macroeconomía nacional y en el cumplimiento de los compromisos que adquieren los sindicatos, las cámaras empresariales y el Estado con la finalidad de solucionar los graves problemas económicos.

En México, como en otros países del mundo, se ha recurrido a la concertación social para combatir a la inflación y al desempleo, problemas siempre incómodos de la economía nacional. Así, desde 1987 se han instrumentado pactos económicos de manera permanente.

Es indudable que los pactos económicos, principalmente los denominados "Pacto de Solidaridad Económica" y "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico", lograron disminuir los niveles inflacionarios, que incluso en los últimos años de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, eran verdaderamente alarmantes. Pero también es cierto que mediante los pactos económicos se han venido implantando nuevas figuras jurídicas en el Derecho Mexicano del Trabajo, como es la productividad; y además, se han cancelado de facto, instituciones como la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y se ha limitado el alcance de la revisión salarial prevista en el artículo 399 Bis de la Ley Federal del Trabajo, como se demuestra a continuación.

5.9.1 LA COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS. UNA FIGURA EN DECADENCIA.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos se creó en 1962 y actualmente se encuentra regulada en los artículos del 551 al 574 de la Ley Federal del Trabajo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 551 de la Ley Laboral, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos se integra con un Presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica.

El Presidente de la Comisión es designado por el Presidente de la República, y entre sus funciones está la de someter al Consejo de Representantes el plan anual de trabajo; citar y presidir las sesiones del Consejo de Representantes; presidir y vigilar el funcionamiento de las Comisiones Consultivas de la Comisión Nacional; e informar al Secretario del Trabajo y Previsión Social de las actividades de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Por lo que respecta al Consejo de Representantes, es importante señalar que su integración es tripartita, esto es, representantes del Estado, trabajadores y patrones lo constituyen. En efecto, el artículo 554 de la Ley Federal del Trabajo dispone que:

> "El Consejo de Representantes se integrará:
>
> I.- Con la representación del gobierno, compuesta del Presidente de la Comisión, que será también el Presidente del Consejo y que tendrá el voto del gobierno, y de dos asesores, con voz informativa...;

II.- Con un número igual, no menor de cinco, ni mayor de quince, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones, designados cada cuatro años, de conformidad con la convocatoria que al efecto expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social...".

Cabe resaltar aquí, que de acuerdo con las fracciones III, VI y VIII del artículo 557 de la Ley de la materia, el Consejo de Representantes de dicha Comisión tiene las facultades de fijar los salarios mínimos generales y profesionales, dictar resoluciones en las que se determinen o modifiquen las áreas geográficas en las que regirán los salarios mínimos y aprobar la creación de comisiones consultivas de la Comisión Nacional y determinar las bases para su integración y funcionamiento.

El esquema tripartito de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos también se manifiesta en la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto, pero con la siguiente diferencia:

1.- La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto se encuentra formada por representantes con el más alto nivel de decisión; esto es, Secretarios de Estado, presidentes de las cámaras empresariales y secretarios generales de las confederaciones y de las federaciones obreras más importante del país, e incluso de los principales sindicatos nacionales.

2.- En cambio, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos está conformada por los representantes de los patrones y trabajadores que son designados a través de la convocatoria que expide la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Pero es claro que estos representantes no tienen la misma jerarquía, ni la fuerza política, ni el poder de control que poseen los jerarcas que

acuden a suscribir los pactos. Todavía más, éstos dirigentes dan la "línea" a seguir a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y de otras comisiones tripartitas. Incluso, el Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tiene la obligación de informar periódicamente al Secretario del Trabajo y Previsión Social de las actividades desarrolladas.

Así las cosas, es evidente que los representantes del Estado, de los trabajadores y patrones ante la citada Comisión, se encuentran subordinados políticamente a los grandes dirigentes que suscriben los pactos económicos en la cumbre del poder, y en los que el Presidente de la República siempre encabeza las ceremonias de firma.

Luego entonces, cualquier incremento salarial que apruebe la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto, simplemente es ratificado, por el pleno de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, y ello obedece únicamente a la necesidad de cumplir con el requisito formal que establece la fracción VIII del 557 de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que:

> "El Consejo de Representantes tiene los deberes y atribuciones siguientes:
>
> VIII. Fijar los salarios mínimos generales y profesionales".

Pero independientemente de lo anterior, no sería nada congruente con los fines de la concertación social, que la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto acordara determinado porcentaje de incremento salarial y posteriormente la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijara otro porcentaje distinto. Obvio es, que esta divergencia de porcentajes de aumento salarial provocaría la fractura de las estrategias y fines planteados en los pactos para resolver los problemas de la

inflación y el desempleo. Más aún, si se toma en cuenta que el salario es un punto fundamental en los pactos económicos. Pero además, dicha divergencia originaría un desgaste en las relaciones entre los representantes del Estado de los empresarios y trabajadores; y no hay que olvidar aquí, que la concertación se basa precisamente en el esfuerzo conjunto de estos tres sectores.

Así, desde la firma del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos creada en 1962, ha sido sustituida en los hechos por la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto, la cual decide los porcentajes de incremento salarial, dejando a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos el triste y único papel de formalizar el respectivo aumento salarial. Por ello, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y las disposiciones jurídicas que regulan su funcionamiento y facultades han pasado a la historia.

Como consecuencia de lo anterior, el procedimiento establecido en la Ley Federal del Trabajo para fijar los salarios mínimos también ha sufrido cambios radicales, y esto es así, por lo siguiente:

El artículo 570 de la Ley Federal del Trabajo ordena:

> "Los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente. Los salarios mínimos podrán revisarse en cualquier momento en el curso de su vigencia siempre que existan circunstancias económicas que lo justifiquen:
>
> I.- Por iniciativa del Secretario del Trabajo y Previsión Social quien formulará al Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, solicitud por escrito que contenga exposición de los hechos que la motiven, o

II.- A solicitud de los sindicatos, federaciones y confederaciones de los trabajadores o de los patrones previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

a).- La solicitud deberá presentarse a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por los sindicatos, federaciones y confederaciones que representen el cincuenta y uno por ciento de los trabajadores sindicalizados, por lo menos, o por los patrones que tengan a su servicio por lo menos dicho porcentaje de trabajadores.

b).- La solicitud contendrá una exposición de los fundamentos que la justifiquen y podrá acompañarse de los estudios y documentos que correspondan, y

c).- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que reciba la solicitud correspondiente y previa certificación de la mayoría a que se refiere el inciso
a) de este artículo, la hará llegar al Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos con los estudios y documentos que la acompañen".

Es indiscutible que este procedimiento para fijar los salarios mínimos ya se encuentra superado por la realidad, toda vez que desde 1987, los incrementos salariales se fijan en los pactos de concertación con base en criterios macroeconómicos y atendiendo a los índices inflacionarios que reporta el Banco de México, ya que la finalidad de dichos pactos es combatir la inflación y el desempleo. El problema radica en que los porcentajes de aumento salarial generalmente son

colocados por debajo de la inflación. En relación a esta problemática salarial, se ha dicho que los incrementos salariales son inflacionarios, que los mínimos han perdido su función reguladora del conjunto de los salarios, y que cada día existen menos trabajadores que se contratan por un minisalario y que muchos de éstos prefieren lanzarse a las calles en busca de la economía informal, en donde obtendrán mejores ingresos.

Sin embargo, los salarios mínimos se encuentran en el centro de la discusión económica y política. Tres son las razones para ello:

A.- La pérdida a lo largo de 21 años de un 62% de su poder adquisitivo.

B.- Su virtual congelamiento desde 1990, ya que se otorgaron porcentajes mínimos de aumento, y

C.- La firma del Acuerdo Nacional de Productividad que en principio pretende vincular el salario con el incremento a la productividad.

Si bien es cierto que los pactos de concertación han logado frenar e incluso, bajar la inflación, principalmente en los últimos meses de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado y durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, también es verdad que no han solucionado el dramático deterioro de los salarios. En efecto, la firma en diciembre de 1987 del Pacto de Solidaridad Económica y los posteriores pactos como el PECE, no han representado una recuperación salarial para los trabajadores. Por el contrario, su situación salarial se ha agudizado, ya que de esa fecha al mes de diciembre de 1990, el salario ha perdido su poder adquisitivo en un 27% tan sólo en los dos primeros años de gobierno de Salinas de Gortari, "los salarios nominales aumentaron únicamene en 26% mientras que los precios lo

hicieron en 44%. En esos 24 meses la pérdida real del salario fue de un 13%".[371]

Para una mayor ilustración del deterioro del salario mínimo, se exhibe el siguiente cuadro que comprende los años de 1977 a 1990.

[371]Berlanga R. Salvador y Sánchez Rafael. Los salarios de la modernidad. Revista El Cotidiano, número 38, noviembre-diciembre de 1990, México. 1990, pág. 36

Año	Salario Mínimo Mensual[372]	Salario Mínimo Mensual Real[373]	Indice del Salario Real	Tasa Media Anual de Crecimiento por Sexenio
		José López Portillo		
1977	2 772.48	2 150.88	99.5	
1978	3 146.10	2 076.63	96.0	
1979	3 641.31	2 033.11	94.0	
1980	4 276.98	1 889.96	87.4	
1981	5 564.72	1 922.18	88.9	
1982	7 814.98	1 698.91	78.6	(4.6)
		Miguel de la Madrid Hurtado		
1983	13 115.37	1 412.38	65.3	
1984	20,232.00	1 316.76	60.9	
1985	31 490.97	1 299.24	60.1	
1986	53 736.57	1 190.47	55.1	
1987	117 297.40	1 120.92	51.8	
1988	218 875.82	976.65	45.2	(7.1)
		Carlos Salinas de Gortari		

[372]Ponderado por el número de meses que rigió el antrior y nuevo salario mínimo legal.

[373]Deflactado con el INPC, 1976=100.

1989	247 862.60	921.66	42.6	
1990*	277 824.99	820.48	37.9	(11.0)

Fuente: Elaborado con base en datos del Banco de México y Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

*El salario real se estimó tomando como base una inflación del 25 por ciento a diciembre.[374]

Los salarios contractuales tampoco han logrado tener un repunte, su tendencia aunque moderada es a la baja. "De acuerdo con información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) los trabajadores de las empresas considerdas como estratégicas: CFE, PEMEX, vieron reducir su ingreso de enero de 1988 a diciembre de 1989 en 9.6% y 13.9%.[375]

Un estudio realizado por el Congreso del Trabajo, revela que los pactos y concertaciones económicas que se han venido celebrando desde 1987, no han sido útiles para recuperar el poder adquisitivo de los salarios. Dicho estudio revela:

> "...frente a las alzas constantes en los precios de los artículos de primera necesidad se mantiene una férrea contención salarial, lo que ha ocasionado una pauperización sin precedentes para la clase trabajadora, ya que en nueve años crecieron 636.65% los precios, y los salarios sólo 375.84%.[376]

---

[374]Tomado de Berlanga R. Salvador y Sánchez Rafael. Opus. cit., pág. 37

[375]Ibidem., pág. 39.

[376]El Congreo del Trabajo documenta inutilidad de pactos, en Novedades. Un diario independiente. México. D. F., lunes 14 de octubre de 1996, primera plana.

Así, la fuerza de trabajo es la única mercancía que ha estado controlada. Desde la firma del Pacto de Solidaridad Económica en 1987 y con el argumento de que los incrementos salariales generan inflación, se ha implantado prácticamente un control de salarios a través de los pactos económicos. Los aumentos salariales se reducen a pequeños porcentajes que son aprobados por los representantes del Estado, de los empresarios y trabajadores en la cumbre de la concertación. Así las cosas, es evidente que el procedimiento para fijar los salarios mínimos previstos en el artículo 570 de la Ley Laboral se encuentra superado por la realidad todavía más, el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo resulta hasta cierto punto irónico al establecer que "el salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos".

5.9.2 LOS PACTOS ECONOMICOS Y SU REPERCUSION EN LAS REVISIONES SALARIALES E INTEGRALES DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO.

Ya se ha dicho en páginas anteriores, que en los pactos económicos se determinan los porcentajes de aumento a los salarios. Los representantes del Estado, presidentes de las cámaras empresariales y los jerarcas de las confederaciones y federaciones obreras acuerdan los incrementos salariales y su vigencia. Aumentos que adquieren el carácter de "topes salariales" y cuya observancia es prácticamente obligatoria para todas las empresas y sindicatos, ya sea que pertenezcan o no, a la cámara o confederación obrera que suscribió el pacto.

En ese contexto, resulta claro que toda revisión salarial o integral de contrato colectivo de trabajo se debe ajustar a los "topes salariales" establecidos en los pactos. En efecto, los llamados con cierto optimismo "salarios contractuales" se ajustan a los porcentajes de incremento salarial que previamente se fijan en dichos pactos. Como consecuencia de lo anterior, los emplazamientos a huelga por revisión salarial e integral de contrato coletivo que formulan los sindicatos, en los términos de los artículos 399 y 399 bis de la Ley Federal del Trabajo, terminan por ser simplemente un formalismo, toda vez que desde el momento en que se presenta el emplazamiento en la oficialía de partes de la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, ya se conocen los montos de los salarios que recibirán los trabajadores, por lo que de esta manera también, la voluntad de las partes contratantes ya no se toma en cuenta.

Luego entonces, la concepción del contrato colectivo de trabajo como un instrumento de equilibrio entre los factores de la producción, esto es, empresas y trabajadores, y basado en las necesidades y requerimientos específicos de cada

sujeto de la relación colectiva, ha empezado a ser cuestionada en su vigencia y contenido. Porque hoy en día, los salarios contenidos en los tabuladores respectivos, así como las prestaciones económicas que se estipulan en los contratos colectivos de trabajo, se rigen no sólo por los lineamientos y porcentajes salariales que se establecen de manera vertical y desde la cúspide de los pactos, sino también por conceptos de macroeconomía nacional.

En ese orden de ideas, es indiscutible que los pactos económicos han limitado un aspecto fundamental del contrato colectivo de trabajo, como es el salario

Cabe señalar que en años recientes todavía, si los apoderados o representantes de los patrones y sindicatos convenían cierto incremento salarial que superaba incluso al establecido en el pacto, la Junta de Conciliación y Arbitraje reaccionaba en el sentido de no acordar el convenio correspondiente o en su defecto, que en dicho convenio se manifestara el aumento otorgado conforme a los "topes salariales" impuestos, y que se ocultara el aumento real. Pero también se llegaron a presentar casos de empresas privadas que estaban de acuerdo en otorgar aumentos salariales que superaban a los establecidos en los pactos, pero la amenaza velada de practicarles auditorías fiscales a dichas empresas, representó un eficaz medio de "convencimiento" para que los administradores y apoderados de éstas acataran los "topes salariales" ya fijados en los pactos.

Por lo antes expuesto, se insiste en señalar que los pactos económicos han venido a fracturar los esquemas tradicionales de las revisiones salariales e integrales de contratos colectivos de trabajo, toda vez que los aumentos salariales, ya están fijados de antemano.

5.9.3 EL ACUERDO NACIONAL PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD.

La globalización y la integración económicas, así como el vertiginoso desarrollo tecnológico, constituyen fenómenos que han transformado la economía mundial. Hoy en día, el nuevo orden económico basado en el libre mercado sin barreras, ni proteccionismos, exige una mayor competitividad y productividad. Este binomio es fundamental para enfrentar los desafíos de la globalización y apertura conómicas. México no ha sido ajeno a estas transformaciones económicas y a través de los pactos que se han celebrado en los últimos diez años, se han venido implantando -de facto- figuras como la productividad que no se encuentra regulada en la Ley Federal del Trabajo, ni tampoco existen precedentes en la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los tribunales colegiados de circuito. Por ello, se reitera, la productividad se ha venido implantando a través de los pactos económicos y de los contratos colectivos de trabajo.

En efecto, en la cuarta etapa del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) que se firmó el 27 de mayo de 1990, se estipuló que los sectores empresarial y obrero suscribirían "un Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad que deberá contemplar las acciones conjuntas que ambos sectores desarrollarán para tal fin a nivel de rama y de empresa".[377] Para la firma de dicho acuerdo se estableció un término de sesenta días contados a partir de la fecha antes precisada. Transcurrió el tiempo sin resultado alguno y los sesenta días se convirtieron en largos y muchos meses sin esperanzas. "La STPS lanzó entonces su estupendo "Programa Nacional de Capacitación y Productividad" que fue publicado en el Diario Oficial del 20 de junio de 1991... pero pese a sus excelencias,

---

[377]Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico del 27 de mayo de 1990. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Mayo de 1990, pág. 5.

no sirvió de suficiente acicate para los sectores. Siguieron en la mora de cumplimiento...".[378]

Dos años después del compromiso adquirido, el 25 de mayo de 1992 los dirigentes de los sectores campesino, obrero y empresarial suscribieron el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y la Calidad. El objetivo de este acuerdo es contribuir a incrementar en forma firme y sostenida los niveles de productividad y calidad de la economía. Las principales líneas de acción que se plantean en dicho acuerdo para alcanzar su propósito son:

a).- La modernización de las estructuras organizativas del sistema productivo, entre otras, las empresariales, sindicales y gubernamentales.

b).- La superación y desarrollo de la administración.

c).- Hacer énfasis en los recursos humanos, mediante programas permanentes de capacitación, condiciones de trabajo adecuadas, estímulo y bienestar de los trabajadores, revisión y actualización de los esquemas de remuneración "para que éstos contribuyan a la motivación y estímulo del trabajador, reflejen adecuadamente su contribución a la productividad y a la calidad, y garanticen la equidad indispensable en la distribución de los beneficios".

d).- Fortalecimiento de las relaciones laborales en una nueva cultura de productividad y calidad, con mecanismos de concertación en los lugares de trabajo que permitan arribar a soluciones.

e).- Modernización y mejoramiento tecnológico, investigación y desarrollo.

---

[378]Buen, Néstor de. Opus. cit., pág.

f).- Un entorno macroeconómico y social propicio para elevar la productividad y la calidad.

Para llevar a cabo las acciones antes señaladas, el propio Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y Calidad establece que los patrones y trabajadores se comprometen a "concertar convenios y cláusulas de productividad en los contratos colectivos de trabajo en los que se precisen las formas de medición de la productividad y los estímulos económicos derivados de los aumentos de ésta y que éstos queden normados por un permanente proceso de concertación y evaluación de las partes".

Así, y de conformidad con el citado acuerdo, se han venido incorporando cláusulas de productividad en los contratos colectivos de trabajo. Cláusulas que resultan totalmente novedosas, toda vez que no se encuentran expresamente previstas en el artículo 391 de la Ley Laboral, mismo que se refiere a los elementos y requisitos que debe contener un contrato colectivo. En ese sentido, las cláusulas de productividad no tienen un fundamento estrictamente legal, sino que su existencia se deriva de un pacto de concertación económica y se justifica por las exigencias que impone la globalización y la apertura comercial. Ante estas circunstancias, cabría preguntarse: ¿No se está, en rigor, generando de hecho un nuevo esquema jurídico -no legal, al menos por ahora- al Derecho Mexicano del Trabajo? Indudablemente que sí. "Lo que se busca -ha dicho Oscar Alzaga- con el famoso Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad es una reforma substancial al artículo 123 constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, sin haber llevado a cabo el procedimiento constitucional establecido y el correspondiente debate y aprobación del Congreso de la Unión".[379]

---

[379]Alzaga, Oscar. El Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y Calidad, en Foro de Legislación Laboral. Situación actual y perspectivas. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Cámara de Diputados. LV Legislatura. México, 1993, pág. 50.

Ciertamente, a través de la concertación se han venido implantando nuevas figuras en los contratos colectivos de trabajo -como la productividad- sin haber reformado previamente la Ley Laboral. Se trata de una modificación de facto.

En relación con lo anterior, cabe señalar que en la fase del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico firmada en octubre de 1993, los representantes del Estado, de los sindicatos y cámaras empresariales acordaron que:

> "En las revisiones de contrato colectivo, integrales o salariales, los sectores obrero y empresarial promoverán que las negociaciones contractuales, salariales y los incrementos a los sueldos se resuelvan conforme a la inflación esperada resultante de la presente concertación. Lo anterior será independiente de que, a nivel de cada centro de trabajo se convenga otorgar adicionalmente... bonos o incentivos de productividad y calidad, vinculados a los indicadores específicos de productividad laboral que determinen en cada caso las organizaciones de trabajadores y las empresas".[380]

Cabe agregar aquí, que en el mencionado pacto económico se fijó un incremento salarial del 5% y un incentivo a la productividad por el 2%. Sin embargo, en dicho pacto no se precisa en que se hacen consistir "los indicadores específicos de productividad laboral", ni tampoco la forma de calificar dichos indicadores.

Así las cosas, en las revisiones de contratos colectivos de trabajo, tanto integrales como salariales, los apoderados legales de las empresas y de los respectivos sindicatos se limitaban a exhibir el convenio que contenía:

---

[380]Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico de fecha 3 de octubre de 1993.

- La modificación o ratificación de las cláusulas contractuales;

- El aumento salarial otorgado conforme al "tope salarial" fijado en el pacto.

- El porcentaje destinado a la productividad, pero -se insiste- nunca se definieron los criterios para medir la productividad. En efecto, de la lectura a diversos expedientes radicados en la Secretaría Auxiliar de Huelgas de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con sede en la ciudad de México, se desprende simplemente que:

> "ESTANDO DEBIDAMENTE INTEGRADA LA JUNTA Y ABIERTA LA AUDIENCIA POR EL C. AUXILIAR. EN USO DE LA PALABRA LOS COMPARECIENTES MANIFESTARON: Que después de haber celebrado pláticas conciliatorias tendientes a resolver el presente conflicto, han llegado a un convenio para dar por concluido dicho conflicto. Convenio que someten a la consideración y aprobación de esta Junta. Este convenio contempla un incremento del CINCO POR CIENTO a los salarios de sus trabajadores administrativos, así como el DOS POR CIENTO del monto total de la nómina de salarios del personal administrativo de base por concepto de estímulos a la productividad de manera general para todos los trabajadores...".[381]

Así, el porcentaje por concepto de productividad que se otorgó en las revisiones contractuales, obedeció a la "línea" fijada en el Pacto para la Estabilidad

---

[381]Convenio de fecha 2 de febrero de 1993 relativo al expediente III-5364/93, promovido por el Sindicato Unico de Trabajadores de El Colegio de México (SUT-COLMEX) contra el Colegio de México con motivo de la revisión integral del contrato colectivo de trabajo.

y el Crecimiento Económico (PECE); sin embargo, se reitera que en este documento no se definieron "los indicadores específicos de productividad laboral", ni tampoco el método para evaluar dichos "indicadores". Estas omisiones tampoco se subsanan en el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y Calidad, toda vez que se limita a señalar:

> "...convenios y cláusulas de productividad en los contratos colectivos de trabajo en los que se precisen las formas de medición de la productividad y los estímulos económicos derivados de los aumentos de ésta...".

Pero la medición de la productividad no es una cuestión sencilla, ni tampoco lo es, determinar los parámetros y criterios para medirla. Más aún, que la propia Secretaría del Trabajo no ha establecido hasta hoy, los lineamientos técnicos para medir la productividad. Es obvio que se trata de un tema complejo.

5.9.4 ¿HACIA UNA NUEVA CULTURA LABORAL?

La celebración de pactos económicos ha facilitado la firma de importantes acuerdos en materia laboral, como son el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y la Calidad de fecha 25 de mayo de 1992, y el documento denominado "Principios de la Nueva Cultura Laboral" suscrito el 13 de agosto de 1996.

"Los Principios de la Nueva Cultura Laboral" constituyen un acuerdo celebrado entre organizaciones obreras corporativas, empresarios y el Estado, ya que fue firmado por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Presidente del Congreso del Trabajo, los secretarios generales de la CTM y de la CROM, así como por los presidentes del Consejo Coordinador Empresarial, de la COPARMEX, CANACINTRA, CANACO y otras cámaras empresariales más.

En el preámbulo del acuerdo "Principios de la Nueva Cultura Laboral" se reconoce expresamente que la globalización y la integración económicas, así como el avanzado desarrollo tecnológico han modificado la dinámica económica mundial. México -se afirma- no ha sido ajeno a las transformaciones, por ello "en la esfera laboral, a través de la contratación colectiva, sindicatos y empresas, con objetividad y visión de largo plazo, se han ido adaptando a los constantes cambios del entorno productivo y de la organización del trabajo".[382] Y en ese contexto de cambio continuo se inscribe el diálogo obrero-empresarial hacia una nueva cultura laboral.

Es importante señalar que en el preámbulo del documento en comento, se sustituye la lucha de clases por "la cooperación entre los factores de la producción" con el fin de valorizar el trabajo humano, aumentar la productividad y satisfacer las necesidades de los trabajadores y sus familias.

---

[382] Principios de la nueva cultura laboral. Agosto 13 de 1996.

En el primer capítulo del acuerdo en cuestión, se plantean los objetivos centrales de la nueva cultura laboral y mismos que consisten en:

1.- Fomentar la revaloración del trabajo humano, otorgándole la dignidad que le corresponde como medio para la satisfacción de las necesidades de los trabajadores y como elemento para alcanzar niveles superiores de productividad y competitividad.

Como se observa, la productividad y competitividad de la empresa descansan en el trabajo, de allí la necesidad de revalorarlo. Pero lo que sería importante aclarar es que esta revaloración se debe de hacer en un sentido económico. Así, Carlos Marx al estudiar el valor del trabajo ha dicho:

> "El valor del trabajo no es más que el de la fuerza de trabajo porque... lo que el obrero vende no es directamente su trabajo, sino su fuerza de trabajo, cediendo temporalmente al capitalista el derecho a disponer de ella. Tan es así, que algunas leyes fijan el máximo de tiempo por el que una persona puede vender su fuerza de trabajo".[383]

Líneas más adelante, Marx agrega:

> "La fuerza de trabajo de un hombre se consume o se usa poniéndolo a trabajar, ni más ni menos que una máquina se consume o se usa haciéndola funcionar".[384]

---

[383]Marx, Carlos. Salario, Precio y Ganancia, en Obras Escogidas. Editorial Progreso. Moscú. 1974., pág. 215

[384]Ibidem., pág. 215

En ese sentido, se trata de sacar el mayor provecho posible a la fuerza de trabajo con el fin de incrementar la productividad y competitividad de la empresa. Obviamente que el incremento a la productividad se debe reflejar en un mejor pago de salarios.

Por lo que respecta a "la dignidad que le corresponde al trabajo humano", cabe señalar que ya el artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo de 1970, se encargó de ello, al ordenar que el trabajo" exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta...". Pero lo que si es urgente dignificar son los salarios de los trabajadores. Cabe aclarar además, que todo trabajo es humano.

2.- El segundo objetivo de la nueva cultura laboral consiste precisamente en "propiciar niveles de remuneración justos y equitativos que promuevan un equilibrio armónico entre los factores de la producción y fomenten el desarrollo de la productividad y la competitividad...".

Es importante hacer notar aquí, que la palabra salario se borra y en su lugar aparece el vocablo remuneración. Lo grave de esto es que la Ley Federal del Trabajo utiliza el término salario y lo define en función del trabajo, no de sus resultados. En efecto, el artículo 82 de la Ley Laboral establece que "salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".

3.- El tercer objetivo de la nueva cultura laboral es el de impulsar la capacitación de los trabajadores y empresarios.

4.- Promover el cuidado del medio ambiente y la aplicación de las disposiciones relativas a la higiene y seguridad, es el cuarto objetivo.

5.- Estimular la creación de empleos y la preservación de los existentes.

6.- Consolidar el diálogo y la concertación en las relaciones obrero-patronales.

7.- El séptimo objetivo consiste en promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, legales y contractuales de carácter laboral", y

8.- Reconocer la importancia de que los conflictos laborales se resuelvan ante los órganos jurisdiccionales competentes.

El segundo capítulo del acuerdo tripartito en comento, se denomina "Principios básicos". Se desarrolla en cinco puntos que hacen presente "la buena fe y la lealtad entre las partes para el buen desarrollo de las relaciones laborales"; que la solución de controversias debe sustentarse en el marco de la ley y en los valores fundamentales de la justicia, la equidad y el diálogo; la determinación de generar una cultura nacional de productividad y calidad; una remuneración justa para los trabajadores y el acceso a servicios de seguridad social de la mayor calidad, y la necesidad de que los trabajadores se desempeñen de tal manera que se propicie la productividad y la competitividad.

Como se observa con claridad, nuevamente se utiliza el término remuneración en lugar de salario. La productividad y competitividad siguen siendo el eje fundamental del documento "Principios de la Nueva Cultura Laboral".

El capítulo tercero contiene "los principios de ética en las relaciones laborales" y es el más amplio del acuerdo en cuestión. En este capítulo se manifiesta la necesidad de que las partes de la relación laboral, esto es, patrones, trabajadores, sindicatos y autoridades laborales impulsen "una cultura de cumplimiento de las normas jurídicas; que se fomente la veracidad en las relaciones

laborales; que las partes sean éticamente responsables en los procesos productivos; que la representación legal, tanto de patrones como de trabajadores, se lleve a cabo en estricto apego a los principios éticos y jurídicos; y que los sectores productivos pugnen "siempre porque la legislación siga reconociendo la plena libertad de asociación garantizada constitucionalmente". Con respecto a este punto, Néstor de Buen al comentar "los Principios de la Nueva Cultura Laboral" ha dicho:

> "...es un propósito difícil de cumplir precisamente porque la ley actual hace lo posible por no reconocerla".[385]

Párrafos más adelante, el citado autor agrega:

> "...además funcionan las negativas de registros y de tomas de nota y cuanta represión sea necesaria para quienes, aspirantes a la libertad sindical y al derecho de huelga, intentan entrar en los canales malignos de la LFT sin que las autoridades se lo permitan".[386]

Así las cosas, el citado principio de ética en la relación laboral, resulta simplemente demagógico y ajeno a la realidad.

En el capítulo tercero se establece una serie de deberes a cargo de los trabajadores, patrones, sindicatos, asociaciones patronales y autoridades del trabajo. Deberes que en el caso de los trabajadores ya se encuentran previstos en su mayoría, en los artículos 47, 134, 135, 153-H y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo. Lo mismo acontece en el caso de los patrones, cuyas obligaciones se

---

[385]Buen, Néstor de. Los discutibles interlocutores sociales. La Jornada Laboral. Año 6, número 67. México, D. F. jueves 29 de agosto de 1996, pág. 3

[386]Ibidem., pág. 3.

establecen en los artículos 51, 132, 133, 153-A, 153-B y demás aplicables de la Ley Federal del Trabajo. Por lo que respecta a los deberes de los sindicatos y asociaciones patronales que se enlistan en el citado acuerdo de la Nueva Cultura Laboral, cabe señalar que éstos también se retoman de la Ley Federal del Trabajo, específicamente del artículo 356. Lo que resulta interesante en este largo listado de conductas a realizar, es que se mencione:

> "En las revisiones salariales y contractuales, en su caso, acordar remuneraciones y prestaciones tales que satisfagan las necesidades normales de un jefe de familia... teniendo siempre en cuenta la situación económica general del país y de las empresas en particular".

Resulta interesante este punto porque permite hacer notar que desde hace ya varios años, los incrementos salariales o remuneraciones que se estipulan en los contratos colectivos de trabajo, se encuentran supeditados a los porcentajes de aumento salarial que previamente se fijan en la cumbre de los pactos económicos. Porcentajes que se establecen con base en criterios macroeconómicos.

Por lo que se refiere a los deberes a cargo de las autoridades del trabajo, destaca el de "resolver los litigios de manera pronta, completa, justa e imparcial". Indudablemente que más que un deber, se trata de un deseo o una ilusión, dada la feroz corrupción que impera en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El capítulo cuarto se refiere a los principios en materia de derechos laborales, procuración e impartición de justicia laboral. En este capítulo se plantea la necesidad de fortalecer la autonomía funcional de los órganos de impartición de justicia laboral, con prevalencia en su composición tripartita. Del mismo modo, se propone implantar la carrera judicial en el ámbito de la justicia laboral, y mejorar los

servicios que prestan las procuradurías de la defensa del trabajo.

El capítulo quinto de "Los Principios de la Nueva Cultura Laboral" señala los principios en materia económica y reitera que es necesario incrementar la productividad y competitividad de la economía nacional, ya que "México no debe permanecer ajeno al entorno de globalización y de alta competitividad que caracteriza a la economía mundial, pues de hacerlo se limitaría la capacidad de crecimiento económico y de generación de empleos".

El capítulo quinto contiene además, una serie de "consideraciones en materia de educación, capacitación y productividad". En este rubro se destaca que los actuales procesos productivos no sólo requieren de equipos y tecnología de punta que sean compatibles con el aprovechamiento productivo de la mano de obra, sino también de nuevas formas de organización y capacitación para el trabajo productivo. "La transformación productiva y organizacional implica que tanto trabajadores como empresarios adquieran y actualicen permanentemente conocimientos, habilidades y destrezas, tanto para el trabajo como para la actividad empresarial, respectivamente".

Se resalta la importancia de la educación y de la capacitación como fuentes de productividad y eficiencia en las empresas, así como un medio para inculcar valores como los de responsabilidad, solidaridad, superación continua, capacidad de adaptación al cambio y trabajo en equipo, entre otros.

Las promociones escalafonarias deben basarse en la capacidad del individuo y en una última instancia, en la antigüedad, pero siempre y cuando exista una igualdad de circunstancias entre trabajadores que hubiesen demostrado estar igualmente capacitados, en términos de eficiencia.

En el documento en cita, se insiste en incrementar la productividad en los centros de trabajo y en la economía nacional en su conjunto, por lo que se proponen las siguientes acciones:

- Debe promoverse que en los planes de estudios de los diversos niveles educativos y en los programas de capacitación se incluyan contenidos que fomenten valores como la calidad, la productividad, el respeto y el reconocimiento del trabajo.

- Se deben impulsar los valores del trabajo como ámbito para el crecimiento de la persona. Debe educarse para la responsabilidad y la excelencia.

- Debe fomentarse una cultura de la capacitación para que ésta sea asumida por trabajadores y empresarios como un valor para el mejoramiento de la productividad y la superación personal.

Así las cosas, el objeto de "Los Principios de la Nueva Cultura Laboral" es instrumentar y fomentar una serie de normas de conducta para incrementar la productividad y competitividad. "El problema -ha dicho Néstor de Buen- es que este documento no es otra cosa que un acuerdo entre la CTM y la COPARMEX con el aval de la STPS, por lo que cabe preguntar si esos señores y la autoridad tienen la capacidad de hacer algo que obligue a todo el mundo. Que, dicho sea de paso, obliga a muy poco".[387] Sin embargo, es indudable que "Los Principios de la Nueva Cultura Laboral" plantean una reflexión: la globalización y la integración económicas, así como el desarrollo tecnológico han impactado a la economía mundial y con ello, a la economía nacional. Las profundas transformaciones económicas han cuestionado la vigencia y funcionalidad de los principios, instituciones y normas del Derecho Mexicano del Trabajo. Hoy, la productividad y

[387] Ibidem., pág. 4

competitividad se vienen imponiendo en la economía mundial. México que se encuentra en el mundo, también necesita aumentar su productividad. Pero los beneficios de la productividad deben ser compartidos entre los empresarios y trabajadores: a mayor productividad, mayor salario. Este es el reto de hoy.

CONCLUSIONES

Del desarrollo de la presente investigación se desprenden las siguientes conclusiones:

Primera.- La revolución mexicana que estalla en 1910, originó que siete años más tarde -en 1917- se establecieran en el texto del artículo 123 de la nueva Constitución, los derechos a favor de los trabajadores, tales como la jornada máxima de 8 horas de trabajo, el salario mínimo suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, el derecho tanto de los obreros como de los patrones para formar sindicatos y asociaciones profesionales para la defensa de sus respectivos intereses; el reconocimiento de la huelga y el paro como un derecho de los obreros y de los patrones, respectivamente; el pago de una indemnización por despido injustificado y otros derechos más.

En ese sentido, el artículo 123 de la Constitución de 1917 fue uno de los más avanzados en el mundo, no sólo por su fuerte contenido social, sino también porque se había adelantado a su tiempo, toda vez que México en 1917 presentaba un incipiente desarrollo industrial.

Segunda.- El régimen del Presidente Carranza se enfrentó a graves problemas para aplicar la Constitución de 1917, principalmente los artículos 27 y 123, toda vez que los fuertes intereses de los grupos de poder en el ámbito nacional, así como la amenaza de una intervención armada del gobierno estadounidense en el caso de que sus ciudadanos resultaran afectados en sus intereses, fueron un severo obstáculo para aplicar el mandato constitucional.

Tercera.- La fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, respetó el poder de los caudillos y caciques locales que dominaban la situación política de

México. En ese contexto, el PNR tuvo como andamiaje central la aglutinación de esos grupos de poder.

El Partido Nacional Revolucionario se planteó la tarea de lograr la afiliación de las principales organizaciones existentes, por lo que los contingentes de campesinos, trabajadores, empleados públicos y maestros fueron incorporados al partido, aunque casi nunca lo hicieron de manera individual y voluntaria. Esta adhesión se tradujo en un control sobre los campesinos y trabajadores. Control que fue ejercido a través de la Confederación Nacional Campesina y de la Confederación de Trabajadores de México, respectivamente.

Además, ese control se reguló en la Ley Federal del Trabajo de 1931, a través del mecanismo de la cláusula de exclusión por admisión y por separación. Cláusula que también fue reconocida por la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuarta.- Los sindicatos al organizarse en torno a la Confederación de Trabajadores de México y ésta al formar parte del Partido de la Revolución Mexicana, originaron que el Estado consolidara su alianza con el sindicalismo.

La alianza Estado-sindicalismo y el desarrollo que experimentó México en las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta, principalmente en esta última en que se presentó "el desarrollo estabilizador", dieron origen al modelo contractual de la revolución mexicana. Modelo que se reflejó principalmente en los contratos colectivos de trabajo que se celebraron en las empresas paraestatales y mismos que se caracterizaron por contener derechos y prestaciones muy superiores a las establecidas en la Ley Federal del Trabajo. Prestaciones consistentes en el otorgamiento de días económicos, despensas, licencias con goce de sueldo por diversos motivos, una cantidad de días de descanso obligatorio que superan a los

señalados en la Ley Laboral y otros más. El eje central de estos contratos colectivos radicó en la bilateralidad para establecer o modificar las condiciones de trabajo.

Quinta.- El derrumbe de los precios internacionales del petróleo que se presentó en los años de 1981 y 1986, vino a colapsar la economía mexicana, en razón de que ésta se basaba fundamentalmente en la exportación de crudo.

Por ello, la caída de los precios del petróleo marcó el desplome de la economía nacional.

Como una consecuencia inmedita del derrumbe de los precios internacionales de los hidrocarburos, la deuda externa mexicana creció de manera alarmante, toda vez que el mayor número de los empréstitos contraidos por el gobierno mexicano fueron con el objeto de financiar la perforación y explotación de pozos petroleros y crear una infraestructura petrolera que permitiera al país desarrollarse. Pero al caerse los precios del crudo la economía mexicana también se derrumbó.

Sexta.- Atrapado en la crisis económica más severa de su historia, México se vió obligado a contraer severos compromisos financieros con el Fondo Monetario Internacional y que se contienen en las Cartas de Intención que se suscribieron en 1986.

Séptima.- En razón de los compromisos internacionales adquiridos y con el objeto de diversificar sus exportaciones y ya no depender fundamentalmente de la venta del petróleo, México inició la apertura de su economía nacional. Así, se transitó de una economía cerrada y basada en la industrialización por sustitución de importaciones y en el proteccionismo estatal, a un modelo económico caracterizado

por la apertura comercial, la competencia económica y en el que la productividad y la nula intervención del Estado en la economía son las características de dicho modelo.

Octava.- En congruencia con lo anterior, cabe precisar aquí, que el modelo económico denominado "neoliberalismo" se basa en la apertura de la economía mexicana al mercado internacional y en la salvaje acumulación de capital en manos privadas a través de la privatización de las empresas paraestatales y de los bancos, en la eliminación de todos aquellos subsidios que pudieran implicar desequilibrios financieros para el Estado y en la mínima intervención de éste en la economía nacional, así como en la exigencia de incrementar los niveles de productividad con el objeto de enfrentar la competencia económica.

Novena.- Las exigencias impuestas por la apertura comercial y la globalización de la economía mundial han obligado al Estado mexicano a instrumentar y ejecutar un proceso de desregulación de las normas administrativas y jurídicas con el objeto de eliminar todo tipo de obstáculos, monopolios y rigideces que frenen la competencia económica. Por ello, se han reformado y flexibilizado el mayor número de las leyes mexicanas con el fin de eliminar todo tipo de rigideces que obstaculicen el libre mercado.

Décima.- Paralelamente a lo anterior, el Estado mexicano ha emprendido una fuerte campaña de privatización de las empresas paraestatales. La razón es clara: para el neoliberalismo dichas empresas constituyen monopolios de bienes y servicios que frenan la libre competencia económica.

Bajo ese contexto, el Estado expidió la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento con el objeto de regular jurídicamente el proceso de privatización de las empresas públicas. Proceso que aún no concluye.

Décimaprimera.- Además, el Estado ha expedido la Ley Federal de Competencia Económica que prohibe todo tipo de monopolios de bienes y servicios, ya sean públicos o privados, así como también sanciona las prácticas monopólicas que frenen la competencia económica. Cabe agregar, que la Ley Federal de Competencia Económica se deriva de los compromisos adquiridos por México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Décimasegunda.- Hoy en día, competencia, productividad y apertura comercial son los elementos fundamentales que caracterizan a las economías de los países, y México no ha escapado a esta tendencia.

Décimatercera.- En aras de incrementar la productividad y la competencia económica, se ha venido aplicando en diversos países del mundo, una nueva figura en el Derecho del Trabajo: la flexibilidad laboral y que tiene por objeto el adecuar el uso de la fuerza de trabajo a los requerimientos de la competitividad de una economía globalizada y de libre mercado.

Décimacuarta.- Bajo el contexto de una economía basada en el libre mercado y en la que están prohibidos los monopolios, los sindicatos han venido a constituir un estorbo a dicha economía, toda vez que éstos al tener la titularidad y exclusividad de la contratación colectiva, representan monopolios y la cláusula de exclusión ha venido a fomentar verdaderas prácticas monopólicas. Por ello, hoy en día el nuevo modelo económico ha emprendido una campaña en contra de los sindicatos.

Décimaquinta.- La apertura al mercado internacional, la privatización de las empresas paraestatales, la flexibilidad laboral y la ofensiva antisindical constituyen cuatro elementos que han venido a impactar profundamente los principios y la

naturaleza del Derecho Mexicano del Trabajo.

Décimasexta.- La flexibilidad laboral ha impactado profundamente los principios, instituciones y naturaleza del Derecho Mexicano del Trabajo, lo que ha originado que éste ya no resulte funcional o acorde a la nueva realidad económica del país. El esquema tradicional del Derecho Mexicano del Trabajo correspondió a una realidad histórica que se presentó en 1917 y que prevaleció hasta los tres primeros años de la década de los ochenta.

Decimaséptima.- En congruencia con lo anterior, cabe sostener que el esquema tradicional del Derecho Mexicano del Trabajo descansó en un modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones y en el proteccionismo estatal. Hoy en día, ese modelo económico ya no existe, por ello, el Derecho Mexicano del Trabajo tiende a ser transformado.

Pero en esa transformación, se ha pretendido -y así se ha hecho- desmantelar los principios y la naturaleza del Derecho Mexicano del Trabajo en perjuicio de los trabajadores.

Décimaoctava.- La flexibilidad ha sido un instrumento que ha permitido modificar el Derecho Mexicano del Trabajo. Así, y a través de la flexibilidad, se han implementado figuras como la movilidad funcional, el pago de salarios por hora, productividad, implantación de sistemas tecnológicos y contratos temporales.

Décimanovena.- La movilidad funcional faculta al empresario para asignar al trabajador tareas diversas a las originalmente convenidas para desempeñar el puesto contratado con el fin de incrementar la productividad. Esta figura ha venido a impactar el derecho establecido en la fracción III del artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo, relativo a que el servicio o servicios que deba prestar el trabajador se

determinarán con la mayor precisión posible.

Vigésima.- Además, la movilidad funcional ha venido a afectar el derecho de adscripción que se contiene en la fracción IV del artículo 25 de la vigente Ley Federal del Trabajo.

Vigésimaprimera.- Todo ello ha originado también que las causales de rescisión establecidas en el artículo 47 de la Ley Laboral tiendan a flexibilizarse, principalmente la relativa a "desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado.

Vigésimasegunda.- La flexibilidad laboral también se ha aplicado a los salarios. Hoy en día, los salarios se incrementan en forma significativa y por abajo de los niveles inflacionarios. En cambio, se han instrumentado bonos de productividad, cuyo pago se encuentra determinado por los factores de evaluación que se contienen en dichos bonos, como son la puntualidad, asistencia y esmero en el trabajo. Sin embargo, no se ha definido el mecanismo idóneo para medir la productividad en el trabajo.

Vigésimatercera.- Actualmente, la contratación temporal se ha incrementado. Hoy en día, la tendencia es celebrar contratos por dos, tres y hasta seis meses, sin que éstos generen derechos de antigüedad y responsabilidad para el patrón. En cambio, los contratos individuales de trabajo por tiempo indeterminado son cada vez más escasos, lo que ha originado que el principio de la estabilidad en el empleo tienda a desaparecer.

Vigésimacuarta.- La flexibilidad laboral se ha aplicado a través de diversas vías: la privatización de las empresas paraestatales, los contratos colectivos de trabajo y la concertación social.

Vigésimaquinta.- En efecto, la privatización de las empresas paraestatales ha implicado que los respectivos contratos colectivos de trabajo se flexibilicen en el uso de la fuerza de trabajo, de tal manera que se faculta a la empresa a adecuar la fuerza de trabajo a los requerimientos de la productividad.

Vigésimasexta.- La concertación social ha sido utilizada para instrumentar figuras que no se encuentran previstas en la Ley Federal del Trabajo, como son la productividad. Se trata de una reforma de facto a la Ley Laboral, sin haberse sujetado al procedimiento constitucional para la expedición de una nueva Ley.

Vigesimaséptima.- Además, a través de la concertación social que en el caso de México se manifiesta en los pactos económicos, se ha dejado sin efectos reales figuras como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la revisión de los contratos colectivos de trabajo. En efecto, hoy en día, los salarios ya no son fijados por la mencionada Comisión, sino que éstos se deciden en la cumbre del poder y en la firma de los pactos.

Bajo ese esquema, toda revisión salarial debe sujetarse a lo acordado en los pactos económicos.

Vigésimaoctava.- Los pactos económicos mexicanos adolecen de una auténtica representatividad de los trabajadores, toda vez que los "líderes obreros" que acuden a su firma, no son nada representativos de los obreros, sino que son impuestos por la vía del autoritarismo y corporativismos sindicales.

Vigésimanovena.- En estricta puridad jurídica, cabe sostener que los pactos económicos mexicanos resultan afectados de una nulidad, en razón de que han implementado reformas laborales, mismas que se han reflejado en los contratos

colectivos de trabajo, pero dichas reformas nunca han sido sancionadas por el Congreso de la Unión, en los términos de la fracción X del artículo 73 constitucional.

Todavía más, el Congreso del Trabajo que es uno de los organismos cúpula que comparece a la firma de los pactos, carece de registro sindical y de toma de nota, lo que origina necesariamente que dichos pactos sean nulos.

Trigésima.- En razón de que el esquema tradicional del Derecho Mexicano del Trabajo ya no resulta funcional ni acorde con la nueva realidad económica del país, resulta necesario que se expida una nueva Ley Federal del Trabajo. Ley que deberá recoger los nuevos esquemas laborales, pero cuidando que los derechos de los trabajadores no se vean arrasados por el neoliberalismo. Porque si bien es cierto, que hoy en día, resulta indispensable incrementar los niveles de productividad y eficiencia para estar en posibilidades de competir en una economía globalizada, también es cierto que los beneficios de dicha productividad deben ser compartidos entre patrones y trabajadores.

APENDICE

SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO

I. Determinación de Factores de Evaluación.

a) Asistencia: Frecuencia con la que el trabajador incurre en inasistencias a sus labores sobre el total de días hábiles determinados para el periodo evaluado.

b) Puntualidad: Frecuencia con la que el trabajador registra su tarjeta de control de asistencia después del periodo de tolerancia al inicio de su jornada, sobre el total de días hábiles considerados para el periodo evaluado.

c) Ejecución del Trabajo: Nivel de supervisión que requiere para el cumplimiento y desarrollo de las tareas asignadas; cantidad, calidad y oportunidad del trabajo realizado; programación de actividades y aprovechamiento del tiempo y recursos disponibles.

d) Colaboración: Nivel de incorporación a los sistemas y grupos de trabajo establecidos, facilitando con su participación el desarrollo de sus funciones y las de otros puestos; iniciativa manifestada en el mejoramiento de los métodos de trabajo y en el desempeño de las actividades propias al puesto que ocupa.

II. Ponderación de los Factores.

Asistencia	40%
Puntualidad	20%
Ejecución del Trabajo	25%
Colaboración	15%

III. Determinación de Grados.

Factor: Asistencia (días háb.)	Insatis factorio	Satis factorio	Destacado	Sobresa-liente
96	10	7-9	4-6	0-3

Casos de Excepción:
Licencia de Gravidez: 4 inasistencias = 1 falta
Incapacidad Médica 2 inasistencias = 1 falta

Factor: Puntualidad (días háb.)	Insatis factorio	Satis factorio	Destacado	Sobresaliente
96	12	9-11	6-8	0-5

Factores Ejecución del Trabajo y Colaboración. Cuatro grados en relación a las funciones y responsabilidades PROPIAS e INHERENTES AL TRABAJO CONTRATADO: Insatisfactorio, Satisfactorio, Destacado y Sobresaliente.

IV. Asignación de Puntaje

Ponderación de Factores		Insatis-factorio	Satis-factorio	Destacado	Sobre-saliente
Asistencia	40%	10	23	31	40
Puntualidad	20%	5	12	16	20
Ejecución del Trabajo	25%	6	15	20	25
Colaboración	15%	5	10	12	15

V. Rangos de Calificación.

Insatisfactorio	26 - 59 puntos
Satisfactorio	60 - 78 puntos
Destacado	79 - 88 puntos
Sobresaliente	89 -100 puntos

VI. Mecánica de Evaluación.

a) Los factores de asistencia y puntualidad serán calificados por la Dirección de Recursos Humanos, en base a las tarjetas de control de asistencia.

b) Los factores de ejecución del trabajo y colaboración serán calificados por el jefe inmediato de confianza o académico, según corresponda en la unidad de adscripción, de los trabajadores administrativos. En ausencia del jefe inmediato, la calificación la realizará el Director o Coordinador del Centro o Unidad correspondiente. Para el caso del personal secretarial que labora directamente con un grupo de Profesores-Investigadores, la calificación la realizará el Coordinador o Director tomando en cuenta la opinión de los mismos y la cédula de evaluación será firmada por los evaluadores (Coordinador y Profesores-Investigadores).

c) La Dirección de Recursos Humanos coordinará la evaluación del personal administrativo, para tal efecto realizará lo siguiente:

- Formulación y distribución del Formato de Evaluación.

- Recopilación del formato de evaluación y asignación de la calificación total.

- Instrumentación en nómina del pago del incentivo que resulte.

d) En caso de ser solicitado por los trabajadores administrativos sindicalizados, la Dirección de Recursos Humanos y el SUTCOLMEX revisarán los resultados obtenidos en la evaluación individual del solicitante y acordarán lo conducente.
Las solicitudes de revisión deberán ser presentadas ante la Dirección de Recursos Humanos en un plazo máximo de 10 días hábiles posteriores a la fecha en que se realice el pago correspondiente. Después de éste plazo,

no se dará tramite a ninguna solicitud y la resolución respe
notificará en un plazo no mayor a 30 días naturales posterio
fecha en que los trabajadores podrán presentar sus solici
revisión.

e) El Colegio de México, informará al SUT-COLMEX de los re
generales obtenidos en la evaluación del personal administrativo.

f) El Colegio de México y el SUTCOLMEX acordarán los incenti
correspondan para el Comité Ejecutivo del Sindicato, así como
personal de apoyo adscritos a la oficina sindical.

EL COLEGIO

ADRIAN RUBIO RANGEL

LUIS MANUEL OLIVARES ESTRADA

EL SINDICATO

NINEL SALCEDO ROMERO

HECTOR GONZALEZ ARAUJO

ELISEO MUÑOZ MENESES

JUAN ALEJANDRO CASTRO CAMPO

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS

1.- Aguilar Alvarez de Alba, Javier. Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica, en Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica, en Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económia. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.

2.- Alcalde Justiniani, Arturo. Obstáculos Estatales al Derecho de Asociación Sindical, en Modernidad y Legislación Laboral. Universidad Autónoma Metropolitana y Fundación Friedrich Ebert Stiftung. México, 1989.

3.- Berard, Marie Hélen. "Las privatizaciones: el ejemplo francés 1986-1988". Instituto Nacional de Administración Pública. España. 1990.

4.- Bizberg, Ilán. Estado y sindicalismo en México. Primera edición. El Colegio de México. México. 1990.

5.- Bizberg, Ilán. Los efectos de la apertura comercial sobre el mercado laboral y las relaciones industriales en México, en liberación económica y libre comercio en América del Norte. El Colegio de México. México. 1993.

6.- Brachet - Márquez, Viviane. El Pacto de Dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995). Primera edición. El Colegio de México, 1996.

7.- Buen Lozano, Néstor de. Concertación Social. Reconversión y Empleo. Primera

edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1988.

8.- Buen Lozano, Nestor de. Razón de Estado y Justicia Social. Primera Edición. Editorial Porrúa. S. A. México, 1991.

9.- Buen Lozano, Néstor de. Sindicatos. Democracia y Crisis. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

10.- Buen Lozano, Néstor de y Buen Unna, Carlos de. El trabajo, el Derecho y algo más. Editorial Porrúa, S. A. México, 1995.

11.- Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales. Décima octava edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1984.

12.- Clark, Marjorie Ruth. La organización obrera en México. Primera Edición. Ed. Era. México, 1984.

13.- Conde Martín de Hijas. V. Clasificación profesional, promoción profesional y económica y movilidad funcional en comentarios a las Leyes Laborales. La reforma del Estatuto de los Trabajadores. Tomo I, Volumen 2. Madrid, España. 1994.

14.- Conesa Ruíz, Ana María. Los tribunales de Trabajo en México (Ficción y Realidad de una Legislación Laboral Ineficaz), en Modernidad y Legislación Laboral. Universidad Autónoma Metropolitana y Fundación Friedrich Ebert Stiftung. México, 1989.

15.- Contreras, Oscar y Ramírez, Miguel Angel. La nueva minería sonorense: historia reciente de una vieja industria. Primera edición. Editorial El Colegio de Sonora. Hermosillo, Sonora. 1988.

16.- Covarrubias V., Alejandro. La flexibilidad laboral en Sonora. Primera edición. El Colegio de Sonora y la Fundación Friedrich Ebert. Hermosillo, Sonora. 1992.

17.- Cruz Villalón, J. Las modificaciones de la prestación de trabajo. TSS. Madrid, España. 1993.

18.- Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Segunda edición. Ed. Porrúa, S. A. México. 1959.

19.- Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.

20.- Cumberland, Charles C. La revolución mexicana, los años constitucionalistas. Primera edición, Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

21.- Dávila, Alejandro. Liberalización Económica y Estabilidad del Sector Externo en México, en la Búsqueda de Alternativas. Ed. E.C.P. México, 1990.

22.- Dávalos, José. La concertación social en el Derecho del Trabajo. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. número 6. Septiembre-diciembre de 1987. UNAM. México. 1987.

23.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. México, 1994.

24.- Dhose, V.L., U. Jürgens y T. Malsh, Autorregulación cercana a la producción o control central: estrategias de consorcios en el proceso de reestructuración de la industria automotriz en Carrillo, Jorge (coord.), La Nueva Era de la Industria

Automotriz en México. Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C., 1990.

25.- Dunleavy, Patrick. "Explaning the privatization boom: publica choice versus radical approach", Londres, Public Administration, vol. 65, No. 1, Spring, 1986

26.- Durand, Víctor Manuel. La ruptura de la Nación. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1986.

27.- Ermida Uriarte, Oscar. Panorama y tendencias de las relaciones de trabajo y el Derecho Laboral en América Latina. OIT. 1987.

28.- García Fernández, Manuel. La movilidad funcional, en Reforma de la Legislación Laboral. Estudios dedicados al profesor Manuel Alonso García. Marcial Pons. Madrid, España. 1995.

29.- García Rodríguez, Sergio. Reflexiones comparativas de la Ley Federal de Competencia Económica. La regla Per se y la regla de la razón, en Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.

30.- Garrido, Luis Javier. Un partido sin militantes, en la Vida política mexicana en la crisis. Primera edición. El Colegio de México. México, 1988.

31.- Garza Toledo, Enrique de la. Ley Federal del Trabajo y Flexibilidad, en Foro Legislación Laboral: Situación actual y perspectivas. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura México. 1993.

32.- Garza Toledo, Enrique de la. Restructuración productiva, contratación colectiva

y crisis del sindicalismo en México, en Foro de Legislación Laboral. Situación actual y perspectivas. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Cámara de Diputados. LV Legislatura. México. 1993.

33.- Giugni, Gino. Concertación social y sistema político en Italia. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 11, número 6, septiembre-diciembre de 1987, UNAM, México, D. F., 1987.

34.- Gompers, Samuel. Setenta años de vida y de trabajo, traducción M. Granados y A. Custodio. Primera edición. México, Editorial Intercontinental. 1956.

35.- González, Luis. El liberalismo triunfante en Historia General de México. Tomo 2. Segunda reimpresión. El Colegio de México, A. C. México. 1988.

36.- González Navarro, Moisés. Cinco crisis mexicanas. Primera Edición. El Colegio de México. México. 1983

37.- González Navarro, Moisés. La colonización en México. Primera edición. Estampillas y Valores. México. 1960.

38.- González Ramírez, Manuel. La Revolución Social de México. Tomo II. Primera Edición Fondo de Cultura Económica. México. 1965.

39.- Guerrero, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1973.

40.- Gurría, José Angel. La política de la deuda externa. Una visión de la modernización de México. Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

41.- Gutiérrez Garza, Estela. Testimonios de la crisis: Austeridad y reconversión. Primera edición. Editorial Siglo XXI. México, 1988.

42.- Guzmán, Oscar. Las finanzas de Petróleos Mexicanos. El Colegio de México. México, 1989.

43.- Iglesias, Severo. Sindicalismo y socialismo en México. Sexta edición. Ed. Grijalbo. México, 1970.

44.- Krauze, Enrique. Alvaro Obregón. El vértigo de la victoria. Biografía del poder. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.

45.- Krauze, Enrique. Lázaro Cárdenas. El general misionero. Biografía del poder. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.

46.- Krauze, Enrique. Venustiano Carranza. Puente entre siglos. Biografía del poder. Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.

47.- Lastra Lastra, José Manuel Derecho Sindical. Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1991.

48.- León XIII. Rerum Novarum. Sexta Edición. Ediciones Paulinas. México. 1980.

49.- López Aparicio, Alfonso. Historia del movimiento obrero en México. Primera Edición. Ed. Jus. México. 1952.

50.- Loyzaga de la Cueva, Octavio. Esencia, apariencia y uso del Derecho del Trabajo. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. México,

Distrito Federal. 1992.

51.- Lucca Tamajo, Raffaele de. La flexibilidad del trabajo en los países de la Comunidad Económica Europea. en Cuestiones laborales en homenaje al maestro Mozart Víctor Russomano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

52.- Lustig, Nora. · México. Hacia la reconstrucción de una economía. Primera Edición. El Colegio de México. El Fondo de Cultura Económica. México.

53.- Márquez, Miguel H. La industria del gas natural en México, 1970-1985. Primera Edición. El Colegio de México. México, 1989.

54.- Martínez Abascal, Vicente Antonio. La nueva regulación de la movilidad funcional. Editorial Aranzadi, S. A. Pamplona, España. 1995.

55.- Martínez Assad, Carlos. Perspectivas de la concertación social en México, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1987.

56.- Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo. Desregulación económica (1989-1993). Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

57.- Marx, Carlos y Engels, Federico. El Manifiesto del Partido Comunista, en Obras Escogidas. Editorial Progreso Moscú. 1974.

58.- Marx, Carlos. Salario, Precio y Ganancia, en Obras Escogidas. Editorial Progreso. Moscú. 1974.

59.- Meyer, Lorenzo. El primer tramo del camino, en Historia General de México.

Tomo 2. Segunda reimpresión. El Colegio de México. México. 1988.

60.- Meyer, Lorenzo. La encrucijada. en Historia General de México. Tomo 2. Segunda reimpresión. El Colegio de México. México. 1988.

61.- Miguel, Pilar de. Antesala del Fondo Social Europeo, España hoy. Oficina del portavoz del gobierno, núm. 17. 1985, Madrid, España.
Miñana José y Sanchís Enric. La otra economía. Trabajo negro y trabajo informal. Ediciones Alfonso El Magnanim. Valencia, España. 1988.

62.- Morales, Isidro, Escalante Cecilia y Vargas Rocío. La formación de la política petrolera en México, 1970-1986. Primera edición. El Colegio de México. México, 1988.

63.- Morgado Valenzuela, Emilio. Algunas consideraciones sobre la concertación social. Madrid, España. 1983.

64.- Orozco Henríquez, José de Jesús. Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

65.- Ortiz Wadgymar, Arturo. Introducción al comercio exterior de México. Tercera Edición. Editorial Nuestro Tiempo Mexico. 1992.

66.- Osornio Corres, Francisco Javier. Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo, en El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas reflexiones). Primera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988.

67.- Pellicer de Brody, Olga y Reyna, José Luis. Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política, en Historia de la Revolución Mexicana. 1952-1960; Tomo 23. Segunda reimpresión. El Colegio de México. México, 1978.

68.- Pérez Botija, Eugenio. Derecho del Trabajo. Sexta edición. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, España. 1960.

69.- Pereznieto Castro, Leonel. La Ley Federal de Competencia Económica. Un nuevo instrumento para una nueva economía, en Estudios en turno a la Ley Federal de Competencia Económica. UNAM. México, 1994.

70.- Pina Vara, Rafael de. Derecho Mercantil Mexicano. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1970.

71.- Ramírez Reynoso, Braulio. El artículo 123, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición. UNAM. México, 1985.

72.- Ramírez, José Carlos. La nueva industrialización en Sonora: el caso de los sectores de alta tecnología. Primera edición. El Colegio de Sonora. Hermosillo, Sonora. 1989.

73.- Ramírez F. Eduardo. Relaciones trabajo-capital y el Derecho Laboral, en el Tratado de Libre Comercio. Entre el viejo y el nuevo orden. UNAM. México. 1992, pág. 126

Randall, Fitzgerald. La Revolución de las Privatizaciones. Perspectivas Económicas. México. 1989.

74.- Ramos. Eusebio. Derecho sindical mexicano y las instituciones que genera. Segunda edición. Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1978.

75.- Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Una Visión de la Modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

76.- Reyna, José Luis y Miquet, Marcelo. "Introducción a la historia de las organizaciones obreras en México: 1912-1966". Primera Edición. Publicado en Tres estudios sobre el movimiento obrero en México. El Colegio de México, México, 1976.

77.- Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Segunda edición. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1989.

78.- Ruprecht, J. Alfredo. Derecho Colectivo del Trabajo. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980.

79.- Russomano, Mozart Víctor. La concertación social en América Latina. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 11, número 6, septiembre-diciembre de 1987. UNAM, México, 1987.

80.- Sala Franco, T. y López Tarruella Martínez, F. La modificación de la prestación de trabajo. Ed. Deusto. Bilbao. 1991.

81.- Salazar, Rosendo. Las pugnas de la gleba. Primera Edición. Partido Revolucionario Institucional. México. 1972.

82.- Santos Azuela, Héctor. La libertad sindical en México, en Modernidad y

Legislación Laboral. Universidad Autónoma Metropolitana y Friedrich Ebert Stiftung. México, 1989.

83.- Schaff, Adam. Perspectivas del socialismo moderno. Primera Edición. Editorial Sistemas, Madrid, España, 1988.

84.- Suárez González, Fernando. La concertación social en España. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas número 6. Septiembre-diciembre de 1987. UNAM. México, 1987.

85.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1980.

86.- Ulloa, Bertha. La Constitución de 1917. en Historia de la revolución mexicana. Periodo 1914-1917. Primera reimpresión. El Colegio de México. México, 1988.

87.- Ulloa, Berta. La lucha armada (1911-1920), en Historia General de México. Tomo 2. Segunda reimpresión. El Colegio de México. México, 1987.

88.- Zapata, Francisco. El sindicalismo mexicano frente a la reestructuración. Primera Edición. El Colegio de México. México, 1995.

II. DICCIONARIOS

1.- Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima edición. Madrid, España. 1984.

2.- Diccionario del Español Usual en México. El Colegio de México. México, 1996.

III. LEGISLACION

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.- Tratado de Libre Comercio con América del Norte

3.- Ley Federal del Trabajo de 1931

4.- Ley Federal del Trabajo de 1970

5.- Ley Federal de Entidades Paraestatales

6.- Ley Federal de Planeación

7.- Ley Federal de Adquisiciones y Obras Públicas

8.- Ley Federal de Competencia Económica

9.- Ley Federal de Responsabilidades para Servidores Públicos

10.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

11.- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

12.- Contrato Colectivo de Trabajo de Ferrocarriles Nacionales de México, vigente para el periodo 1978-1980.

13.- Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo de El Colegio de México. vigente para el periodo 1988-1990.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

14.- Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo al servicio de la Universidad Nacional Autónoma de México, con vigencia para el periodo 1984-1986.

15.- Contrato Colectivo de Trabajo para el Personal Administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México, con una vigencia de 1990-1992, así como de 1992-1994.

16.- Convenio celebrado entre la empresa Elastómeros de Puebla, S. A. de C. V. y el Sindicato de Trabajadores en General de Diversas Industrias y Similares en el Estado de Puebla, FTP-CTM, mismo que fue ratificado ante la Junta Especial número 6 de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla con fecha 14 de julio de 1995, bajo el número 145-E/95.

17.- Convenio de fecha 2 de febrero de 1993 relativo al expediente III-5364/93, promovido por el Sindicato Unico de Trabajadores de El Colegio de México (SUT-COLMEX) contra el Colegio de México con motivo de la revisión integral del contrato colectivo de trabajo.

18.- Convenio suscrito entre Teléfonos de México, S. A. de C. V. y el Sindicato a Telefonistas de la República Mexicana del 14 de abril de 1989.

IV. JURISPRUDENCIA

1.- Apéndice de Jurisprudencia correspondiente de 1917 a 1985 del Semanario Judicial de la Federación. Quinta Parte, Cuarta Sala.

2.- Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Octava Epoca, número 60.

diciembre de 1992.

3.- Informe 1981, Tercera Parte, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

4.- Informe de la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia correspondiente al año de 1983. Segunda Parte.

5.- Informe de la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1978. Segunda Parte.

6.- Informe del Segundo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito correspondiente al año de 1982.

7.- Informe del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito correspondiente al año de 1982.

V. HEMEROGRAFIA

V.I. REVISTAS

1.- Acosta Córdova, Carlos. La economía a pique. Revista Proceso, número 947, 26 de diciembre de 1994. México.

2.- Acosta Córdova, Carlos. El desastre. Revista Proceso, número 949, 9 de enero de 1995. México.

3.- Barajas Montes de Oca, Santiago. La flexibilidad: nuevo elemento en la relación de trabajo. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXIV, número 70, enero-

abril de 1991. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

4.- Bautista Romero, Jaime. El neoliberalismo económico: ¿Un grave retroceso histórico para México?. Revista Problemas del desarrollo, Volumen XXII, enero-marzo de 1990. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

5.- Berlanga R. Salvador y Sánchez Rafael. Los salarios de la modernidad. Revista El Cotidiano, número 38, noviembre-diciembre de 1990. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

6.- Bizberg, Ilán. Reestructuración productiva. Revista Foro Internacional. Volumen XXXVI, número 144, enero-junio de 1996. El Colegio de México. México.

7.- Bolívar Espinoza, Augusto y Méndez Barrueto, Luis. Un aliento al crecimiento exterior... el Acuerdo de Libre Comercio. Revista El Cotidiano número 38, noviembre-diciembre de 1990. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

8.- Boyer, Robert, La flexibilidad del trabajo en Europa. Un overol teórico para la reconversión, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986. Traducción de Hualde, Alfredo y Micheli Jordy. Revista El Cotidiano, número 21, enero-febrero de 1988. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

9.- Dickson, Martin, World Oil Glut Forces México to cut Price. Financial Times. Traducción de María Urquidi, del 4 de junio de 1981.

10.- Entorno Laboral, enero de 1990, México.

11.- Garza Toledo, Enrique de la. Las transformaciones del modelo contractual en México, en Revista Entorno Laboral, 15 de mayo de 1989. México.

12.- Garza Toledo, Enrique de la. Restructuración y polarización industrial en México, Revista El Cotidiano, número 50, septiembre-octubre de 1992. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

13.- Garrido, Celso y Quintana, Enrique. La estabilización desestabilizadora. Revista El Cotidiano, número 12, julio-agosto de 1986. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

14.- Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal. Inflación y desinflación en México: Itinerario de una inflación controlada 1988-1993. Revista El Cotidiano, número 59, noviembre-diciembre de 1993. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

15.- Hoyos, Arturo. La flexibilización del Derecho Laboral Tradicional. La experiencia de Panamá en perspectiva comparada. Revista Civitas, número 20, abril-junio de 1987. Madrid, España.

16.- Humphrey, John. Los nuevos métodos de producción y la flexibilidad laboral. Revista Sociología del Trabajo. Nueva Epoca, número 18, septiembre de 1993. México.

17.- Leyva Piña, Marco Antonio. Ferrocarriles, vía libre al cambio estructural. Revista El Cotidiano, número 46, marzo-abril de 1992. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

18.- López Narváez, Froilán. PEMEX: La caída de Díaz Serrano. Revista Proceso, número 136, 15 de junio de 1981. México.

19.- Mohar, Jorge. Productividad. ¿Cómo medirla?. Revista Expansión. Vol. XXVII, número 668, 21 de junio de 1995. México.

20.- Palacio, Alejandro del. La Constitución contra sí misma, en Revista Alegatos, número 14, enero de 1985. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. México.

21.- Pedrazzolli, Marcelo. El trabajo que cambia; problemas de calificación y de método. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, número 14, marzo de 1988. Madrid, España.

22.- Pérez Amorós, F. El circuito de la flexibilidad laboral. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, número 14, marzo de 1988. Madrid, España.

23.- Refus Walters, Alan. Las técnicas de la privatización. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, número 20, marzo de 1987. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España.

24.- Revista Finanzas y Desarrollo, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, diciembre de 1985.

25.- Revista Finanzas y Desarrollo, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, marzo de 1988.

26.- 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, número 14, junio de 1988. Madrid, España.

27.- Roxborough, Ian. La inflación y los pactos sociales. Revista Foro Internacional. Vol. XXXII, número 2, octubre-diciembre de 1991. El Colegio de México. México.

28.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Gaceta Laboral, número 34, abril-mayo-junio de 1985. México, Distrito Federal.

29.- Shirley, M. Desincorporación de empresas estatales en los países en desarrollo. Revista Empresa Pública, Volumen 2, número 2, octubre de 1986. México.

30.- Storper, Michael y Scott J. Allen. La organización y los mercados locales del trabajo en la era de la producción flexible. Revista Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo, Volumen 109, número 3, junio de 1990.

31.- Vázquez Talavera, Cesar. "La aviación: una reconversión en los aires". Revista El Cotidiano, número 46, marzo-abril de 1992. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

32.- Walravens, A. La privatización: formas y alternativas. Revista Empresa Pública, volumen 2, número 1, julio de 1986. México.

V.II. PERIODICOS

1.- Blanchard, Francis. Negociación colectiva, estrategia de supervivencia contra la crisis, Excelsior, 3 de junio de 1985. México.

2.- Buen Lozano, Néstor de. España: sindicalismo y CEE. La Jornada, 10 de

octubre de 1985. México.

3.- Buen, Néstor de. La toma de nota, La Jornada, 12 de agosto de 1990. México.

4.- Buen, Néstor de. Los discutibles interlocutores sociales. La Jornada Laboral, 29 de agosto de 1996. México.

5.- Buen, Néstor de ¿Nueva cultura laboral?. La Jornada, 7 de julio de 1996. México.

6.- Díaz Serrano: tenemos que abaratar el petróleo para conservar clientes. Excélsior, 3 de junio de 1981, México.

7.- Financiera Nacional Azucarera propone cambios al Contrato Colectivo de Trabajo de Cananea. La Jornada. 3 de octubre de 1989. México.

8.- González Amador, Roberto. Rescate financiero a México. La Jornada, 3 de febrero de 1995. México.

9.- Guerrero Chiprés, Salvador. El expediente de Cananea, La Jornada, 13-16 de agosto de 1989. México.

10.- El Congreso del Trabajo documenta inutilidad de pactos. Novedades. Un diario independiente. Primera plana, 6 de octubre de 1996. México.

11.- El First Chicago Bank retira su apoyo financiero para la compra de la Minera de Cananea. El Financiero, 31 de mayo de 1989, México, Distrito Federal.

12.- Madrid Hurtado, Miguel de la. El Pacto de Solidaridad Económica ayudará a

resolver la crisis. Excelsior del 16 de diciembre de 1987. México.

13.- Núñez, Isse. SHCP acelerará privatizaciones, en Novedades. Un diario independiente, 30 de septiembre de 1996. México.

14.- Pacto de solidaridad económica. Excelsior del 16 de diciembre de 1987, México.

15.- Salinas de Gortari, Carlos. La concertación social: herramienta que ayudará a bajar la inflación. Novedades, un diario independiente, 28 de diciembre de 1987. México.

16.- Se agudiza el conflicto laboral en la Minera de Cananea. La Jornada. 18 de agosto de 1989, México.

17 - Se inició la revisión integral del Contrato Colectivo de Trabajo en la Minera de Cananea. La Jornada. 8 de agosto de 1989, México.

VI. OTRAS FUENTES

1.- Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica de fecha 4 de enero de 1995.

2.- Acuerdos para fijar las condiciones en que habrán de reanudarse las labores en la Compañía Minera de Cananea. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 11 de octubre de 1989.

3.- Barajas Montes de Oca, Santiago. La flexibilidad: nuevo elemento en la relación de trabajo. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXIV, número 70, enero-

abril de 1991. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1991.

4.- Bueno Magano, Octavio. Participación, concertación y acuerdos sociales en las relaciones laborales contemporáneas. Ponencia presentada en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Bogotá, Colombia, abril de 1986.

5.- Cementos del Yaqui. Planta Hermosillo. Folleto de Divulgación. 1991.

6.- Climent Beltrán, Juan B. Ley Federal del Trabajo. Comentarios y Jurisprudencia. Quinta Edición. Editorial Esfinge, S. A. de C. V. México, 1992.

7.- Conferencia sustentada en la Universidad de Deusto, el 25 de marzo de 1987, por Juan Antonio Sagardoy. Anotaciones críticas sobre las relaciones laborales en España.

8.- Demanda de conflicto colectivo de naturaleza económica promovida por la Compañía Minera de Cananea ante la Junta Especial número 13 de la Federal de Conciliación y Arbitraje de fecha 23 de noviembre de 1988.

9.- Discurso de Toma de Posesión como Presidente de México de Carlos Salinas de Gortari. Primero de diciembre de 1988. Dirección General de Comunicación Social. Presidencia de la República. México, Distrito Federal. 1988.

10.- Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados que presenta la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México para el debate del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. UNAM, México, 1991.

11.- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico del 27 de mayo de 1990. Secretaria del Trabajo y Previsión Social. Mayo de 1990.

12.- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico de fecha 3 de octubre de 1993.

13.- Propuestas Preliminares que la Confederación Patronal de la República Mexicana presenta para la discusión del anteproyecto de una nueva Ley Federal del Trabajo. COPARMEX. México, junio de 1989.

14.- Resolución para proceder a la disolución y liquidación de las entidades paraestatales Productos Pesqueros Peninsular, S. A. de C. V. y Atuneros Mexicanos, S. A. de C. V., publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 1988.

15.- Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno a la Nación. Direccion General de Comunicación Social. Presidencia de la República 1988, págs. 17 y 18