

Los sindicatos mexicanos y la reforma institucional: oportunidades para el cambio de naturaleza

GracielaBensusán

UAM-X

Ponencia presentada en LASA '98

Mesa: **LAB07** La respuesta de los sindicatos y los trabajadores al fenómeno de la globalización

Los sindicatos mexicanos y la reforma institucional : oportunidades para el cambio de naturaleza

Graciela Bensusán
UAM-X

Los profundos cambios experimentados durante los últimos quince años en el contexto económico y político en el que operaban los sindicatos mexicanos han vuelto inservibles los recursos de poder tradicionales que permitían instaurar un mínimo equilibrio en las relaciones obrero-patronales. Estos recursos tuvieron un origen predominantemente estatal y se formalizaron en la legislación laboral heredada del proceso revolucionario, régimen que le dio al sindicalismo una naturaleza singular. Justamente el reto que enfrentan los sindicatos mexicanos es el cambio de su naturaleza, proceso indiscutiblemente más complejo y azaroso que una simple revitalización.

Del éxito o fracaso en esta tarea depende la posibilidad de revertir el carácter excluyente del sistema de relaciones laborales instaurado en el país, con la complicidad del viejo sindicalismo, al privilegiarse a la exportación como motor del desarrollo y descuidarse el papel del mercado interno. Las estrategias de competitividad empresariales sustentadas en los bajos salarios no tuvieron entonces obstáculos en las organizaciones sindicales ni en las instituciones laborales a tal punto que la ausencia de conflictos fue un atractivo para las inversiones. Los menores costos de la fuerza de trabajo se convirtieron en consecuencia en factores importantes de la relocalización de las empresas y del dinamismo de importantes sectores industriales, como ocurre en la maquila¹. Junto a las políticas gubernamentales (locales y federales), las mayores garantías a la movilidad

¹ Véase al respecto Bensusán y Reygadas, 1997, donde se analiza el caso de las maquiladoras de Chihuahua y Ciudad Juárez y se sugiere que la existencia de un arreglo entre gobiernos locales y asociaciones de maquiladoras para atraer las inversiones mantienen los salarios por debajo de los que se pagan en la industria manufacturera. A una conclusión semejante para el caso de la industria maquiladora electrónica llega Damgaard, 1997.

de capitales en el marco del TLCAN, que en México dieron mayor certeza a las reformas orientadas al mercado emprendidas desde mediados de los ochenta, favorecieron esas estrategias.

En un contexto de alta movilidad internacional del capital y de creciente interdependencia económica como el actual, lo que ocurra con el sindicalismo mexicano en sus diversas corrientes y modalidades y si éste podrá o no remontar las inercias corporativas y antidemocráticas para funcionar en adelante como un efectivo contrapeso al creciente poder de las empresas transnacionales es una cuestión que tendrá serias consecuencias dentro y fuera del país. Igualmente importa la capacidad del sindicalismo estadounidense para superar las debilidades institucionales y organizativas que le impiden extender su presencia en la economía más grande del mundo e influir en el curso del proceso de integración al resto del continente.² En ambos casos, la experiencia de los primeros cinco años de aplicación del ACLAN sugiere que el cambio institucional- a nivel doméstico y regional- es una condición necesaria, aunque no suficiente, del fortalecimiento sindical.³ El propósito de este trabajo es explorar las oportunidades abiertas en México por el nuevo escenario económico y político para iniciar una verdadera transformación del sistema de representación de los asalariados mexicanos que lo dote de autenticidad.

² La derrota del Presidente Clinton en su intento por obtener la autorización para negociar la extensión del TLCAN por la vía del fast track fue vista como un éxito de la nueva dirección de la AFLCIO y de las restantes organizaciones sociales en su intento de vincular el libre comercio con el fortalecimiento de los derechos laborales en el continente.

³Tanto las denuncias por violaciones laborales como las actividades de cooperación e investigación realizadas en el marco del ACLAN muestran los problemas que enfrentan los trabajadores que desean sindicalizarse en Estados Unidos, como es el caso de las amenazas de cierre de empresas. En México, las dificultades se presentan cuando se intenta crear sindicatos independientes o salirse de las organizaciones oficiales y por la proliferación de sindicatos de membrete y contratos de protección. Véase Bensusán, 1998, a). Los problemas organizativos en la maquila se revisan en Quinteros, 1998.

I. Un nuevo escenario para la reforma laboral: el impacto del TLCAN

A lo largo de los cuatro primeros años de vigencia del TLCAN México experimentó una severa crisis social y política primero, y económica después, que puso de inmediato en entredicho las promesas gubernamentales y las expectativas de mejoramiento alentadas durante las negociaciones de ese instrumento trinacional. Por supuesto, la catástrofe que afectó al país desde enero de 1994 tiene orígenes muy diversos que no pueden atribuirse per se a dicho acuerdo. Cuando parecía haber sido controlada, la crisis económica repuntó nuevamente a fines de 1997 debido a factores internos, como los problemas de la banca y del mecanismo destinado a atenderlos (FOBAPROA), y externos: caída del precio internacional del petróleo, crisis asiática y, posteriormente, en Rusia.

Todos estos avatares y su impacto en la economía del país llevaron a que desde muy diversos sectores se enjuiciaran negativamente las políticas de ajuste y la globalización neoliberal en la que se insertó el país desde mediados de los ochenta, uno de cuyos resultados más palpables fue el TLCAN.

El quiebre de las expectativas hábilmente generadas con poco o ningún sustento- más que artificiales manejos de los datos macroeconómicos- provocó la emergencia de fuertes críticas respecto de una estrategia de desarrollo que prometía en el futuro próximo ganancias para todos a cambio de los dramáticos sacrificios impuestos por más de una década a los sectores más débiles de la sociedad. Si las posiciones adversas al texto final del TLCAN y, de manera mas general, a las políticas económicas neoliberales parecían aisladas y minoritarias antes de 1994, en la

actualidad su defensa a ultranza solo se sigue sosteniendo en el seno del gabinete presidencial.⁴ Incluso en este ámbito, y como respuesta al tono cada vez más enérgico del sector empresarial que reclamó en 1995 un cambio de rumbo que hiciera posible la reactivación económica, emergieron signos de una mayor disposición a flexibilizar el camino escogido. Así se llegó a decir que la política industrial que, después de una década de ausencia, finalmente se diseñaría en el marco del PND 1995-2000, se orientaría no solo a promover las exportaciones sino a reactivar el mercado interno por la vía de la sustitución de importaciones.

Lamentablemente, esta tardía y parcial rectificación -en tanto nunca se propuso renegociar el texto del TLCAN y del ACLAN para impulsar una estrategia de desarrollo compatible con la equidad y comprometida con los derechos de los trabajadores- no pasó del terreno declarativo puesto que se siguieron de manera ortodoxa las recetas neoliberales para buscar antes que nada la estabilidad macroeconómica y el cumplimiento de los compromisos con los inversores. También es cierto que de haberse adoptado nuevamente la política de sustitución de importaciones difícilmente podría haber dado resultados positivos, después de que desde mediados de los ochentas se destruyó sistemáticamente y sin la menor contemplación buena parte

⁴ La totalidad de los partidos políticos, incluyendo al PRI (Partido Revolucionario Institucional) y al PAN (Partido Acción Nacional); las cámaras y demás organizaciones empresariales; las organizaciones sindicales más importantes- como es el caso de la CTM (Confederación de Trabajadores de México)- y la jerarquía de la iglesia católica se han manifestado abiertamente en contra del neoliberalismo y reclamaron el cambio de rumbo en la política económica a lo largo del año de 1995, como se registra en los medios de opinión pública nacionales. La situación en esa crítica coyuntura fue exactamente inversa a la que existió a lo largo de las negociaciones del TLCAN, cuando la sociedad corporativizada y los partidos se alinearon sin objeciones serias a la estrategia gubernamental de integración en el norte del continente. Las voces contrarias, como las del PRD (Partido de la Revolución Democrática) y las de la RMALC (Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio), quedaron entonces aisladas frente al torrente de adhesiones acríticas. En relación a las principales posiciones sostenidas en el país durante las negociaciones del TLCAN véase Bensusán, 1994.

de las cadenas productivas. Precisamente, la unilateral apertura comercial y la ausencia de una política industrial en el país son responsables de esta destrucción, que llevó a la desaparición de miles de pequeñas y medianas empresas y a una importante caída del empleo en el sector manufacturero, volviendo a la economía mexicana cada vez más dependiente de las importaciones estadounidenses, aun cuando es cierto que la productividad de las grandes empresas ubicadas en el sector de exportación se incrementó en forma significativa.

En cualquier caso, resulta evidente que mas allá de los obvios deficits en el mejoramiento de los salarios y empleos y del éxito exportador de las grandes empresas transnacionales sin vinculación con el resto de la estructura productiva⁵, en la que predominan las pequeñas y medianas sin posibilidades reales de competir, la nueva alianza comercial actuó hasta ahora como un verdadero candado destinado a impedir cualquier salida a la crisis de 1995 que supusiera equilibrar la distribución de los costos del ajuste y que, por ende, amenazara los intereses de los inversores extranjeros y empresas transnacionales. Esto significa que se demostró con creces en muy poco tiempo la naturaleza de este instrumento y quiénes fueron sus reales beneficiarios, tal como lo señalaron desde hace tiempo sus opositores en los tres países.

⁵ En el primer semestre de 1995 el 70 % de las exportaciones totales se originaron en 300 empresas, la mayoría transnacionales. Se concentraban principalmente en tres ramas de la industria manufacturera: el 55.7% correspondió a maquinaria y equipo- sobre todo automotriz y equipos de computación-; el 12.5% a la industria minero metalúrgica y el 10.2 % a la química. El 43 % de las exportaciones provino de la maquila, en la que de cada peso que se exporta solo 22 centavos son nacionales. EL 70% de las importaciones corresponde a materias primas que sustituyen la producción nacional y causan la desintegración de las cadenas productivas, con la consecuente afectación de los empleos en el sector. Aunque se pensó que la devaluación provocaría la caída de las importaciones ésto no ocurrió con la de bienes intermedios que por lo contrario se incrementó en los primeros diez meses de 1995 en 8.5 % respecto del período anterior. La industria doméstica dejó de importar mientras que el sector exportador aumentó en una tercera parte la importación de bienes intermedios. Información proveniente de Banamex, "La situación Económica de México", 1996.

Al respecto se cumplieron dos de sus más importantes predicciones . En primer lugar, las marcadas asimetrías laborales que existían entre México, EE UU y Canadá cuando el primero de estos países adoptó las políticas de ajuste a mediados de los ochenta se conservaron o aumentaron en lugar de disminuir, como prometía el credo neoliberal . En segundo término, se comprobó que sin las instituciones y organizaciones adecuadas los incrementos de la productividad favorecidos por los cambios tecnológicos, organizativos y de los mercados no se traducirían en ventajas para los trabajadores.

Así, aunque tanto en EEUU como en México los salarios mínimos mantuvieron una tendencia a la baja desde 1984 (a la inversa de lo que ocurrió en Canadá) en aquél país la pérdida alcanzada hasta 1995 fue del orden del 13% mientras en este último alcanzó un 51%, ampliándose la brecha salarial en ambos países. De esta manera, mientras el salario mínimo de EEUU era ese año de 4 dólares por hora y el de Canadá de alrededor de 5 dólares por hora, en México éste alcanzó un total de poco más de 2 dólares y medio por una jornada de ocho horas. (CLC,1997, pp.102 y 103). En el sector de la industria manufacturera los costos de remuneración por hora durante 1995 equivalían al 19% de los de Estados Unidos y al 20% de los de Canadá. (Ibid, p. 105)

En algunas ramas, como es el caso de la industria automotriz, las diferencias salariales son aún más marcadas con niveles de productividad muy cercanos, lo que supone una presión creciente para disminuir las demandas sindicales en EE UU y en Canadá bajo la amenaza de trasladar la producción a México, donde la docilidad sindical resulta muy atractiva para las empresas transnacionales. Este sector de alta productividad y bajos salarios, donde se corrobora el creciente poder de las empresas transnacionales y el debilitamiento generalizado de los sindicatos,

es un buen ejemplo de la necesidad de un cambio profundo en el escenario laboral mexicano y muy particularmente en el terreno institucional, si se aspira a lograr un reparto de los sacrificios y beneficios de la integración más equilibrado entre y dentro de los países.⁶

Otro sector que ilustra adecuadamente las pérdidas sufridas por los asalariados en el proceso de intensificación del comercio en el Norte del Continente es el de la electrónica. Tanto en Estados Unidos como en México la debilidad y escasa presencia de los sindicatos en ese sector, donde existen graves dificultades en el ejercicio del derecho de asociación hasta el grado que la mayoría de las denuncias en el marco del ACLAN han ocurrido allí y en relación a ese derecho, constituye uno de los factores explicativos de la desigual distribución de los resultados alcanzados a través del incremento de la productividad. Así los principales ganadores fueron los consumidores, los altos ejecutivos y los accionistas de las compañías. En Estados Unidos, la productividad del trabajo casi se duplicó entre 1982 y 1995 mientras la masa salarial solo subió un 2%. En México el incremento de la productividad en ese período fue del orden del 20% y la caída de la masa salarial alcanzó el 6%. Sin embargo, hay que considerar que en tanto los obreros de línea vieron disminuir sus salarios en un 36% y los técnicos en un 8%, los empleados se vieron favorecidos por un aumento del orden del 3%. (Daamgard, 1997 y 1998) De esta manera se vio que las promesas del libre comercio en torno al incremento de la productividad en los sectores de exportación se cumplieron, mientras los salarios quedaron al margen de los beneficios.

Sin embargo, también es cierto que el TLCAN dió un impulso significativo a la transición

⁶En relación a la situación de la industria automotriz y a los conflictos generados en el marco de la integración regional véase Arteaga, 1993 y Bayón, 1996. Un análisis de los cambios en el empleo, los salarios y la productividad en esa industria entre 1982 y 1996 se encuentra en Bayón y Bensusán, 1998

política de México a la democracia lo que, paradójicamente, podría favorecer el cambio en la correlación de fuerzas que apoyó la adopción de las políticas neoliberales y excluyó la satisfacción de los intereses de los asalariados a partir de 1982. Como se sabe, el gobierno del Presidente Clinton salió al rescate de la frágil situación financiera del país después de la devaluación, y apoyó al gobierno ante la "unilateral" decisión del Presidente Zedillo de cumplir los cuantiosos compromisos de corto plazo pagaderos en moneda extranjera- los entonces famosos tesobonos- cuyos detentadores eran , entre otros, los fondos de pensiones estadounidenses. Este episodio, en el que la interdependencia económica se mostró en su verdadera magnitud , cuando volvió a imponerse al pueblo de México un programa de ajuste sustentado en sacrificios aún mas drásticos que los de los años previos al TLCAN, demostró claramente el estado de indefensión de la mayor parte de la sociedad mexicana- como lo estuvo durante las negociaciones de ese instrumento- pero también las contradicciones en las que están envueltos el libre comercio, la integración y la democracia en la región.

Ante el desgaste del sistema político, que ya no pudo como antes garantizar de manera pacífica el proceso de sucesión en el Ejecutivo - lo que habría provocado el asesinato del candidato priista en marzo de 1994- ni mantener bajo cierto control las denuncias de corrupción en el seno mismo de la familia presidencial y su posible implicación en los crímenes políticos de ese año, afectando el prestigio de los numerosos aliados del anterior mandatario, aumentaron desde los EE UU las presiones por la democratización que habían acompañado, aunque con escaso vigor, las negociaciones del TLCAN durante la administración del Presidente Clinton. Igualmente, los organismos financieros internacionales- FMI (Fondo Monetario Internacional) y BM (Banco Mundial) -que participaron activamente en el rescate financiero, advirtieron entonces

la necesidad de la reforma política como precondition para sortear la crisis económica, revirtiendo las prioridades que avalaron durante el gobierno salinista.

Esta reforma se concretó finalmente y sirvió de marco a las elecciones federales de julio de 1997, celebradas por vez primera en condiciones de verdadera transparencia y equidad. Aunque la volatilidad de las críticas empresariales y de los aliados tradicionales del gobierno por los descalabros de 1994-5 fue evidente, al apaciguarse conforme los indicadores económicos parecían volver a la estabilidad, la contienda electoral de aquel año, con un importante crecimiento del voto opositor que llevó al PRI a perder el control de la Cámara de Diputados e importantes gobiernos locales, como el D.F., mostró que la ciudadanía cobró en ese terreno a aquél partido el quiebre de sus expectativas en torno al nuevo modelo de desarrollo. La zozobra económica que siguió al proceso electoral y persiste en la actualidad por causas internas y externas al país, sin visos de controlarse en el futuro inmediato, augura un escenario político favorable a las voces que buscan alternativas o, por lo menos, correctivos al neoliberalismo. En esta dirección, y en la búsqueda de condiciones de gobernabilidad para la sucesión presidencial del año 2000, las distintas fuerzas políticas de oposición (principalmente el PAN y el PRD) estarían planteando un gran acuerdo nacional, incluyendo al gobierno y su partido.

Las condiciones políticas para sostener salidas unilaterales a los problemas económicos y sociales del país cambiaron así radicalmente, al perder ese partido el control de la mayoría necesaria en la para aprobar las leyes y, muy en particular, las normas presupuestarias, con lo que el Poder Legislativo, en forma inédita en este siglo, se convirtió en un escenario abierto al debate y la negociación de la política económica y el presidencialismo quedó notoriamente acotado. En un contexto de mayor democracia, el costo político de la exclusión de los intereses de la sociedad

obliga a partidos y legisladores a considerar la necesidad de respuestas equilibradas, como sucede en las negociaciones encaminadas a resolver el grave problema de los recusos del FOBAPROA (Fondo Bancario de Protección al Ahorro), que el gobierno insiste en convertir en deuda pública y ascienden ya a casi 60 mil millones de dólares. Así, aunque dos de los partidos con mayor presencia en electorado- PAN y PRI- reúnen en conjunto los votos necesarios para aprobar soluciones inscritas en las políticas neoliberales- como lo hicieron durante la anterior administración y en 1997 para aprobar el presupuesto- su interés por conseguir el respaldo del electorado en el año 2000 los obliga cada vez más a considerar todos los intereses en juego. Esta situación lleva, por primera vez en muchas décadas, a contar internamente con un escenario favorable para debatir las ventajas y desventajas de una reforma de la institucionalidad laboral, sin el peligro de una salida unilateral y "desde arriba", a través de los conocidos arreglos corporativos.

Puede concluirse así que el cambio de la correlación de fuerzas en el escenario político, como resultado del fracaso del modelo económico y de la reforma electoral, entre otros factores, trajo crecientes dificultades para sostener las políticas que se centran en la defensa de los intereses de las empresas transnacionales e inversores y que se tradujeron en altas pérdidas para las mayorías, tales como el creciente endeudamiento, los aumentos de impuestos y precios de servicios públicos, la privatización de sectores económicos estratégicos o los cambios en el sistema de seguridad social, la reducción del gasto social, el abandono de la planta productiva y la persistente caída salarial. El neoliberalismo perdió en consecuencia su mejor instrumento al acotarse el autoritarismo mexicano.

A pesar de que el TLCAN ha garantizado hasta ahora la continuidad de los lineamientos

fundamentales de la política económica salinista, tal como se buscaba desde el comienzo de su tramitación, la frágil estabilidad política y el temor a un agudizamiento de los conflictos sociales en atención a los enormes costos del ajuste seguirán actuando como factores de alerta para la inversión extranjera productiva, que ha dejado de fluir hacia el país y hacia otros mercados emergentes. De ahí la preocupación por el ahorro interno que sirvió de pretexto para la reforma del sistema de pensiones a fines de 1995, impuesta todavía a través del control de la mayoría priista en el Congreso, y que dió lugar a un impresionante crecimiento en este rubro al pasar de 14% en ese año a 24% a mediados de 1998, según las estimaciones oficiales (Presidencia de la República, IV Informe Gobierno).

Aunque desde el gobierno y los organismos financieros internacionales se insiste en crear condiciones para aumentar la inversión productiva, a través de una reforma de la legislación laboral que de mayores garantías en este ámbito, las perspectivas de conseguir un acuerdo en el poder legislativo en esta unilateral dirección son francamente nulas, por los costos que un retroceso en este terreno tendría para los partidos que la impulsaran o respaldaran. Lo más importante es que los partidos de oposición han advertido que la necesidad de la reforma laboral no proviene solo del ámbito gubernamental o empresarial sino que es hoy una condición para lograr una profunda renovación del sindicalismo en el país y, con ello, una mejor defensa de los intereses de los trabajadores. De ahí el hecho de que tanto el PAN como el PRD se hayan adelantado a una posible reforma laboral preparando cada uno su propia propuesta que, como veremos en el último apartado de este estudio, ofrecen modelos de regulación alternativos al de la Revolución y les permiten llevar en cierta forma la delantera a los actores corporativos.⁷

⁷ La propuesta panista fue presentada al Senado de la República en julio de 1995. Por su parte, el PRD dio a conocer su anteproyecto a la opinión pública en mayo de 1998 abriendo así

II. La naturaleza de los sindicatos y el viejo régimen institucional.

Si se revisan las estrategias de adaptación de los sindicatos a las oportunidades y restricciones ofrecidas por el nuevo entorno económico y político se observan diferencias sustanciales según se trate de organizaciones democráticas y auténticamente representativas o, por el contrario, subordinadas y con una vida interna escasamente participativa. Mientras las primeras tuvieron que innovar en sus formas de acción, buscando fortalecerse a partir del apoyo de las bases, la capacidad propositiva en el terreno productivo, la profundización de la democracia interna y la capacidad de organización y movilización, los segundos optaron por conservar el apoyo estatal, traicionar a sus supuestamente representados y negociar su sobrevivencia en el control del aparato sindical a cambio de la aceptación de las unilaterales e inequitativas soluciones empresariales a los retos de la competitividad. Aunque no es necesario exponer aquí los matices dentro de este esquema polarizado de respuestas, conviene señalar que mientras las primeras se dieron en casos verdaderamente excepcionales (como ocurrió en el STRM o en el FAT), dominó en este escenario una estrategia conservadora adaptativa resultante de los rasgos característicos del corporativismo sindical que examinaremos a continuación. (Bensusán, 1998, b).

El sindicalismo mexicano se distingue por ser obligatorio, en tanto al generalizarse en su etapa formativa las cláusulas de exclusión (por admisión y separación) que vinculan la afiliación al empleo los trabajadores no pudieron decidir libremente su ingreso o salida de las organizaciones. Dispone también de otros mecanismos coactivos para fortalecerse, como lo es la posibilidad de contratar colectivamente a partir de una mínima membresía y de llegar en caso necesario a la huelga, con la imposición indefinida de la suspensión de labores a las minorías y al patrón y

un proceso de auscultación previo a la elaboración de una iniciativa de ley.

garantías contra el reemplazo temporal o definitivo de los trabajadores. A cambio de estas facilidades organizativas y reivindicativas, se tuvo que permitir la injerencia estatal en el nacimiento y durante toda la vida activa de los sindicatos.

La subordinación al gobierno (en lo que desembocó lo que originalmente se defendió como una alianza) de quien depende el registro de los sindicatos, el reconocimiento de los líderes y el disfrute de los correspondientes privilegios, fue un recurso que respaldó su capacidad de negociación frente al poder patronal, sin tener que movilizar a las bases. La democracia interna fue asimismo un atributo perdido o de siempre inexistente, en tanto hubiera resultado incompatible con el respaldo incondicional de las políticas gubernamentales y empresariales. Por el contrario, la verticalidad, la escasa participación de los agremiados en la toma de decisiones, la fragilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, las unidades y divisiones artificiales, el continuismo de los liderazgos y su pragmatismo a toda costa fueron las principales características del sindicalismo oficial. Aunque dentro y fuera de sus filas existieron organizaciones que escaparon a estas reglas, se trató de excepciones que no llegaron a poner en entredicho la naturaleza corporativa y estatista del régimen sindical mexicano ni influyeron en la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo, más allá del ámbito específico de su restringido alcance organizativo, en el mejor de los casos.

No puede negarse que durante muchas décadas el sistema de representación de los asalariados, con esas connotaciones, entregó buenas cuentas a sus beneficiarios y pudo mantener en los excluidos la ilusión de una futura inclusión. Sin embargo, los equilibrios que lo sostuvieron dejaron de funcionar una vez que las reformas orientadas al mercado redujeron el margen de maniobra del gobierno para mantener los compromisos con los asalariados, a la vez que dejaron

intactos los instrumentos de disciplina para asignar desigualmente los costos del cambio de modelo económico. En las nuevas circunstancias, el precio que las dirigencias tradicionales tuvieron que pagar para conservar sus privilegios fue, nada más ni nada menos, dejar por completo de representar a sus agremiados, como lo muestra el más elemental balance de ganadores y perdedores del proceso de ajuste y reestructuración económica. La otra alternativa, reconstruir sus viejos recursos de poder, conquistar su plena autonomía y actuar como auténtico contrapeso de los intereses del capital, fue una opción seguramente descartada por las contradicciones que implicaba, en tanto en el cálculo de las dirigencias el riesgo de que cualquier cambio condujera a la pérdida de control en las bases fue mayor que las ventajas de corto plazo que podrían derivarse de un alejamiento real del gobierno.

Si se revisa la evolución de las tasas de afiliación, incluso en los últimos quince años de mayor debilitamiento del sindicalismo derivado de los cambios en los mercados y en las relaciones laborales, se puede concluir que, en efecto, las cláusulas de exclusión y el apoyo gubernamental ayudaron en México a evitar la salida de agremiados y a incorporar a muchos otros, quienes quedaron sindicalizados como condición del empleo en las nuevas empresas que se instalaron en el país, como sucedió con las plantas automotrices ensambladoras. (Bayón, 1997; Bensusán, 1998) De ello seguiría una defensa a ultranza del viejo régimen y el rechazo de cualquier intento de modificar su funcionamiento o ponerlo en entredicho. Sin embargo, habría que preguntarse si aquel resultado es un indicador de la fortaleza de las organizaciones, con los consecuentes beneficios en la defensa de los intereses de los trabajadores, o si por el contrario estamos ante un arreglo entre cúpulas para garantizar que, sosteniendo a ultranza a las dirigencias y sindicatos aliados, no habrá resistencia a las políticas empresariales y gubernamentales.

Habría que explorar esta última hipótesis, puesto que la extensión de la sindicalización en ramas importantes de la industria manufacturera, incluso en las pequeñas y medianas empresas, o en el sector público, no se ha traducido en una mejor condición de negociación para los representados, aunque sí en la conservación de cuotas de poder y del control del aparato sindical por las dirigencias vinculadas al gobierno y/o las empresas. La sindicalización a través de las cláusulas de exclusión encubre así situaciones de diverso tipo: desde dirigencias que dejaron de representar a sus agremiados hasta otras que jamás lo hicieron, porque nacieron para lucrar con el ejercicio de los derechos colectivos a través de los sindicatos de membrete y los contratos de protección. El caso de la industria maquiladora, la más dinámica del país, da cuenta del uso de esta práctica como recurso para sustentar una estrategia de competitividad de bajos salarios y docilidad sindical (Damgaard, 1997). Junto a estas simulaciones y al sindicalismo tradicional, coexiste una minoría de liderazgos verdaderamente representativos y organizaciones con grados importantes de democracia interna, que no pudieron ni quisieron traicionar a sus bases y emprendieron un proceso de innovación en sus estrategias y formas de acción para enfrentar una nueva estructura de oportunidades económica y política.

Hoy existe un clima de indiscutible apertura política y mayor transparencia en el ejercicio de los derechos colectivos resultante de diversos factores internos y externos, como la reforma política de 1996 y la presión derivada de la aplicación del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte que puso de manifiesto las debilidades institucionales en este aspecto (10 de los 13 casos tramitados hasta ahora se refieren a violaciones laborales en México, 9 de los cuáles se originaron en el derecho de organización). Sin embargo, el proceso de renovación capaz de devolver a los sindicatos el carácter de auténticos representantes de los asalariados avanza con

dificultades y solo alcanza a una porción minoritaria de éstos, aún cuando las organizaciones que intentan dejar atrás las inercias sean claves por su importancia económica o política, como es el caso de algunas de las reunidas en la UNT. Todo indica por ende que la sola democratización del régimen político no se traducirá en el derrumbe del corporativismo sindical, si no se crean para ello las condiciones institucionales (y los correspondientes incentivos positivos) que aligeren el costo de la transición hacia un nuevo sistema de representación cuya fuerza principal radique en el respaldo auténtico de las bases y la plena autonomía frente al gobierno y las empresas.

Desde esta perspectiva, la reforma de la legislación laboral escapa de los estrechos márgenes en que han querido colocarla los empresarios, el gobierno y los organismos financieros internacionales, al limitarla a la eliminación de los factores institucionales que obstruyen la productividad, cuando el mercado laboral mexicano es ya uno de los más flexibles de América Latina (Hernández Laos, 1997). Por el contrario, la necesidad del cambio proviene de la ausencia de contrapesos al poder patronal capaces de promover un reparto equilibrado de los resultados, después de que los recursos de poder tradicionales dejaron de dar fuerza de negociación a los sindicatos y actuaron como candados para impedir la renovación del sindicalismo e imponer la disciplina de los asalariados frente a las políticas gubernamentales y empresariales.

III. Las propuestas de reforma laboral

Por primera vez en muchas décadas la reforma de la legislación laboral mexicana salió del escenario corporativo donde se acordaban tradicionalmente los cambios en la materia, al margen del debate real y de cualquier posibilidad de limitar la voluntad presidencial. Es en este nuevo contexto de creciente democratización política y fracaso de las políticas neoliberales donde los

partidos de oposición han asumido la importancia de crear las condiciones institucionales para recomponer el sistema de representación colectiva de los asalariados e instaurar un nuevo modelo de relaciones laborales con los siguientes rasgos: garantías para el fortalecimiento de la representación colectiva de los trabajadores; preservación e incluso mejoría en un conjunto de condiciones de trabajo comunes a todos los trabajadores asalariados ; reconocimiento de espacios institucionalizados de bilateralidad para la toma de decisiones a nivel de la empresa y la rama de actividad y acotamiento del poder presidencial en el mundo laboral.⁸

Aunque dentro de aquél modelo existen diferencias sustanciales entre las soluciones del PAN y del PRD a los viejos y nuevos problemas de este escenario, ambas propuestas pueden ser explicadas de acuerdo a sus aportes en tres ejes de cambio: 1) la relación entre flexibilidad y productividad; 2) las garantías a las libertades sindicales y 3) la consolidación del Estado de Derecho en el mundo laboral. En este último eje es donde hay las mayores coincidencias, en tanto en los dos casos se plantea trasladar la justicia laboral (actualmente a cargo de juntas de conciliación y arbitraje de integración tripartita) del ámbito del Poder Ejecutivo al Poder Judicial, con lo que se eliminaría una importante base de sustentación del presidencialismo mexicano y la discrecionalidad en la determinación del alcance de la normatividad laboral.

El primero de esos ejes dió lugar a soluciones distintas en ambos proyectos. El del PAN aumenta la flexibilidad en la contratación y despido de los trabajadores por diversas vías y amplía la discrecionalidad patronal en el uso de la fuerza de trabajo, aunque con restricciones temporales

⁸ Estos rasgos guardan semejanza con los propuestos por Streeck (1993) para conformar un esquema de regulación laboral compartido por los países integrantes de la UE con el propósito de eludir la presión de la competencia con países de bajos salarios y escasos compromisos con los asalariados.

(los cambios definitivos deben ser acordados bilateralmente pero pueden implicar un retroceso en los derechos adquiridos). Igualmente amplía los espacios institucionales de bilateralidad para negociar los cambios destinados a aumentar la productividad. Por su parte, el anteproyecto del PRD conserva las reglas relativas a la estabilidad laboral, admite como posibilidad la flexibilidad negociada de las condiciones de uso de la fuerza de trabajo- sin afectar los derechos adquiridos- y crea espacios bilaterales a nivel de la empresa y de la rama para negociar lo relativo a la capacitación la productividad y el reparto de sus resultados. En ambas propuestas se crean nuevos derechos que facilitan el aprovechamiento de la bilateralidad (como el derecho a la información) y se mejoran significativamente las prestaciones y condiciones de trabajo tales como el aguinaldo, las vacaciones y primas vacacionales, la duración de la jornada, etc.

Finalmente, en lo que podría considerarse como el mayor aporte para garantizar la autenticidad de las organizaciones obreras y de la contratación colectiva, ambas propuestas se orientan a garantizar la libertad sindical impidiendo la injerencia gubernamental en el proceso organizativo y reivindicativo a partir de distintos equilibrios entre libertades individuales y derechos colectivos. La propuesta del PAN ofrece al respecto tres innovaciones muy importantes: elimina restricciones en el proceso de formación y registro del sindicato (por ej. pueden incluir trabajadores inactivos y desaparecen los rígidos criterios organizativos de la ley actual); prohíbe las cláusulas de exclusión que vinculan la afiliación al empleo en sus dos modalidades (de admisión y separación) y crea la figura de la representación colectiva en la empresa (delegados o comités de empresa, según el tamaño de ésta) electa democráticamente por los trabajadores según un complejo procedimiento y responsable de la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo, mientras correspondería a los sindicatos negociar, en su

caso, convenios colectivos por rama de actividad. Aunque en materia de derecho de huelga también se eliminan algunas restricciones para su ejercicio, se introducen nuevas limitaciones en el caso de las huelgas en servicios públicos (dejando en manos de las autoridades laborales administrativas la capacidad de decidir cuáles deben ser así considerados) y se posibilita el arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes cuando la suspensión de labores sobrepase los 30 días.

Por su parte, la propuesta perredista se orienta a aumentar la transparencia del proceso organizativo y reivindicativo a través de la creación de un Registro Público de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos y la eliminación de cualquier forma de injerencia gubernamental y patronal, incluso a través de un nuevo procedimiento de sanción por conductas antisindicales. Ante los cuestionamientos a la representatividad real de los actuales monopolios de agremiación, se establece la obligatoriedad de que, después de la entrada en vigor de la nueva ley y por única vez, los trabajadores voten en asamblea la decisión de conservar o eliminar las cláusulas de exclusión de la contratación colectiva. También se establece la obligación patronal de informar a los trabajadores cuando un sindicato demande la celebración de un contrato colectivo, se establece un plazo prudencial para el inicio de las negociaciones y se exige un recuento previo con plenas garantías cuando dos o más sindicatos se disputen ese derecho. Aunque también se crea una representación colectiva en la empresa, que debe recaer en trabajadores sindicalizados cuando éstos existan, se mantiene en manos de los sindicatos la titularidad de los contratos colectivos y de los convenios por rama (que reemplazan a los antiguos contratos ley). Se eliminan importantes restricciones para el ejercicio del derecho de huelga, se definen restrictivamente los servicios públicos indispensables en los que deben mantenerse la prestación ordinaria de los mismos y se aumentan las garantías a los trabajadores en casos de recuentos.

En suma, aún cuando los márgenes de flexibilidad y unilateralidad patronal son mayores en la propuesta panista en ninguno de los dos casos llega a eliminarse la protección a los asalariados ni sus derechos individuales o colectivos, como lo han anunciado sin fundamento muchos de los defensores del statu quo. Por el contrario, lo que se hace es ofrecer vías alternativas para el fortalecimiento de la representación colectiva de los trabajadores (con mayor o menor espacio para los sindicatos, según el caso) a partir de la democratización de la misma, en lugar de confiar en los viejos recursos de poder que dependían del control gubernamental previo. Se trata, en consecuencia, de devolver a los asalariados el ejercicio de los derechos colectivos que, bajo la ley vigente, fueron expropiados por los líderes y dieron lugar a la simulación y la corrupción y de ofrecer los correspondientes incentivos para la cooperación obrero-patronal sin cerrar por ello el paso a la confrontación, cuando así lo decida la mayoría de los trabajadores. Por su parte, los patrones encontrarán también en las nuevas regulaciones la oportunidad de optar entre aumentar la confianza, el consenso y el reparto equitativo de los resultados productivos o afrontar los costos de la conflictividad emergente, que ya no podrá ser reprimida o contenida artificialmente a través del control gubernamental y político de los líderes.

Las posibilidades de impulsar un acuerdo bipartidario entorno a puntos estratégicos de la reforma que rompan con el intento de adoptar cambios limitados al tema de la flexibilidad laboral son todavía inciertas. Todavía no parece quedar claro a los nuevos protagonistas de la reforma laboral- los legisladores- que el hecho de compartir los objetivos básicos del cambio es más importante que las diferencias en las soluciones puntuales. Otro problema es que, aún con un consenso claro entre el PAN y el PRD, no se dispone en el Senado la mayoría necesaria para

asegurar la reforma, así ésta se mantenga a nivel de la Ley Federal del Trabajo y se postergue el cambio constitucional. Por último, está el problema de la fuerte resistencia en medios sindicales oficiales e independientes a asumir este reto y tejer alianzas innovadoras con los partidos de oposición para impulsar las soluciones más convenientes, lo que seguramente se agravará ante la radicalidad de las exigencias empresariales.

Al respecto, este sector ha retomado viejas demandas encaminadas a lograr una "enorme flexibilidad en las empresas", tomando como criterio las posibilidades de las pequeñas y medianas empresas que dominan la estructura productiva del país, tanto en lo que se refiere al ingreso y salida del trabajador del empleo como a su desempeño y remuneración. Se demanda incluso la desregulación de las obligaciones patronales de capacitación, se establecen mayores requisitos para la formación de los sindicatos y el ejercicio del derecho de huelga, se mantiene la injerencia gubernamental, se prohíben las cláusulas de exclusión y se conservan las juntas de conciliación y arbitraje.⁹ De esta manera, se busca un modelo de regulación laboral con un perfil bajo de protección individual, derechos colectivos controlados y preservación del papel del gobierno como responsable del control y la determinación del alcance real de los mismos.

Mientras en las filas del sindicalismo oficial el interés por preservar el statu quo se justifica por la necesidad de las viejas dirigencias de seguir siendo un instrumento de flexibilización de la legislación y la contratación colectiva, los sindicatos independientes temen que dos de los partidos (PAN-PRI) se alíen al sector empresarial y respalden sus demandas, mismas que podrían afectar

⁹ En cuanto a las demandas patronales planteadas desde 1989 véase Bensusán, 1994, b y c. La posición actual se recoge en Sector Empresarial, Aspectos relevantes que principalmente deben formar parte de la actualización del marco normativo de una nueva ley federal del trabajo, MIMEO, 1998. (s/ fecha).

derechos individuales y colectivos fundamentales de los asalariados. Este temor deja de lado el interés de los organismos partidarios por cuidar su capital político ante la cercanía del proceso electoral del año 2000, lo que hará difícil un arreglo de tipo cupular que cierre el debate y la negociación transparente de las posiciones entorno a la reforma, y conduce a buscar unidades artificiales entre el viejo y el nuevo sindicalismo para defender los derechos adquiridos. Al impulsarse una alianza de esta naturaleza, no solo se está indicando la dificultad de los nuevos liderazgos para aprovechar en toda su dimensión las oportunidades que ofrece el nuevo escenario político, sino que se estaría arriesgando la escasa credibilidad de los esfuerzos por dejar atrás el corporativismo sindical y la posibilidad de apoyar una reforma que abra los cauces institucionales para su reemplazo.

Conclusiones

El cambio de naturaleza del régimen sindical mexicano es una condición necesaria para restaurar el papel de las organizaciones colectivas como auténticos contrapesos del poder patronal. Esto supone, antes que nada, contar con un nuevo marco institucional que cree los incentivos para impulsar una verdadera transición hacia formas de competencia sustentadas en alta productividad y altos salarios. Aún cuando esta asignatura pendiente no se encuentre todavía entre las prioridades partidarias y gubernamentales y la incertidumbre económica actual, por causas internas y externas, postergue por algún tiempo la negociación de la reforma, no puede ignorarse que el peso que hoy tiene el Poder Legislativo dentro del sistema político es un punto a favor de la apertura de un debate transparente sobre sus posibles alcances e implicaciones. Igualmente, la presencia de propuestas articuladas por parte de los dos principales partidos de oposición, que

buscan redefinir el viejo modelo corporativo y estatista de relaciones laborales distanciándose de las exigencias desreguladoras provenientes del sector empresarial, constituye un factor crucial para contrarrestar las inercias y temores existentes en el mundo sindical.

El debate sobre el cambio institucional en México deberá tomar en cuenta las experiencias alcanzadas en los primeros años de vigencia del ACLAN con el propósito de establecer las conexiones adecuadas entre el orden interno y la regulación trinacional que favorezcan el fortalecimiento de los derechos colectivos en el norte del continente, de los que depende la efectividad de los demás estándares laborales. Las debilidades y fortalezas institucionales y organizativas de los tres países constituyen así una preocupación común que obligará a no descuidar los distintos niveles de regulación e incluso a promover una vinculación más amplia entre esos estándares y el comercio internacional. Este terreno propicio para el acercamiento entre las organizaciones de México, Estados Unidos y Canadá ha sido desaprovechado pero en el futuro tendrá que cobrar mayor relevancia, si se intenta construir un modelo incluyente de integración y globalización.

Bibliografía

Adams, Roy; "Industrial relation under liberal democracy", University of South Carolina Press, EEUU, 1995.

Arteaga, Arnulfo; Proceso de trabajo en la industria automotriz, UAM-I y FES; México, 1993.

Bayón, Cristina y Graciela Bensusán; Estrategias sindicales en la industria automotriz, Mimeo, 1998.

Bensusán, Graciela, Institucionalización Laboral en México. los años de la definición. Tesis de doctorado, FCPyS, UNAM, México, 1992.

- _____, a) "La agenda laboral del TLCAN: entre candados y dientes", en Revista Perfiles Latinoamericanos, n° 4, México, 1994.
- _____, b) "Los sindicatos mexicanos y la legalidad laboral", Revista Mexicana de Sociología, 1/ 94.
- _____, c) "Los empresarios mexicanos y la legalidad laboral", Revista Sociológica n° 22, UAM-A, México, 1994.
- _____ y Carlos García, Opiniones sindicales en torno a la reforma laboral, FES, Documento n° 46, FES, 1993.
- _____ y Luis Reygadas; "Situación laboral en el Estado de Chihuahua"; Mimeo, 1997.
- _____ a) "Integración regional y cambio institucional: la reforma laboral en el norte del continente; en Bensusán, Graciela (coord), Estándares laborales después del TLCAN; Flacso-FES; México, 1998 (en prensa).
- _____ b) "Estrategias sindicales frente al TLCAN: el caso de México"; en Comisión de Cooperación Laboral, Mercados laborales en América del Norte ; EEUU, Mimeo, 1997.
- Damgaard, Bodil; Sindicalismo y Globalización: Un estudio comparativo del sector electrónico en México y Estados Unidos; Tesis de Doctorado, FLACSO, México, 1997.
- D' Souza, Radha; "Los derechos de los trabajadores en un mundo globalizado", Revista Horizonte Sindical, n° 10, 1997.
- Hernández Laos, Enrique, "México: costo laboral y competitividad manufacturera", en Edward Amador (coord.), Costos laborales y competitividad industrial en América Latina, OIT, Ginebra, 1997.
- Herzenberg, Stephen y Pérez, Jorge; Labor Standards and Development in the Global Economy, Washington, U.S. Department of Labor: 1990.
- Quintero, Cirila; Experiencias organizativas y condiciones laborales en la industria maquiladora; Ponencia presentada en Lasa, 1998; Mimeo.
- Streeck, Wolfgang; "Rise and decline of neocorporatism", en Lloyd Ulman, Barry Eichengreen y William T. Dickens, ed., Labor and integrated Europe, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1993.
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment, U.S.-México Trade: Pulling Together or

Pulling Apart? ITE-545 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1992)

Zapata, Francisco; El sindicalismo mexicano frente a la restructuración, El Colegio de México e Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social, México, 1995.

Zazueta, Cesar y De la Peña, Ricardo; La estructura del Congreso del Trabajo, FCE, México, 1984

Chicago, Ill., 24-26 de septiembre de 1998