

EL SINDICALISMO MEXICANO COMO SISTEMA DE GRUPOS DE PRESIÓN *

Francisco ZAPATA

SUMARIO: *Introducción. I. Algunas características del sistema de relaciones laborales de México. II. Las restricciones entre el gobierno de De la Madrid y el sindicalismo (1983-1984). Conclusiones.*

INTRODUCCIÓN

Paradójicamente, el país que realizó la primera de las grandes revoluciones sociales del siglo xx es aquel en el cual, al finalizar dicho siglo, se hace más difícil encontrar la expresión de movimientos sociales de magnitud. La incorporación política de los grupos populares a un partido que es a la vez un movimiento social y que lleva consigo la aplicación de una serie de medidas como pueden ser las disposiciones constitucionales en materia de organización sindical o la integración verticalizada de obreros, campesinos y clases medias al sistema político, permite al Estado enfrentar el desafío de la acumulación de capital en forma relativamente coherente, y al mismo tiempo disminuir al mínimo las presiones sociales. Sólo a través del logro de la incorporación de los grupos populares puede explicarse la tasa de crecimiento promedio del PNB de 63% entre 1940 y 1970 y las tasas de crecimiento de la producción de algunos productos como la energía eléctrica, el acero, el cemento o la industria manufacturera. De esta forma, puede decirse que México transita por el siglo xx con gran energía, dentro de un sistema político cuya estabilidad sorprende.

Sin embargo, a pesar de la importancia de dicho proceso, el nivel de vida de la mayor parte de la población permanece por debajo del promedio vigente con otros países del continente. La distribución del ingreso es una de las más desiguales que existen en el continente. Ade-

* Trabajo presentado en el Seminario sobre Grupos de Presión auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, celebrado entre los días 11 y 14 de mayo de 1987.

más, el proceso de desarrollo se ha logrado con la participación importante del capital extranjero en sectores económicos estratégicos y con la dependencia comercial concentrada en la relación privilegiada con Estados Unidos, lo cual contribuye a la generación de presiones constantes sobre el ritmo de desarrollo del país, estrechamente ligado a la coyuntura económica por la que atraviesa el país del norte. Por lo cual, si bien es difícil negar la intensidad del desarrollo que ha tenido lugar en México en los últimos cuarenta años, a la vez es imposible esconder el costo que él mismo ha tenido en términos de dependencia externa. El país es dependiente de una dinámica externa cuyos mecanismos le escapan y frente a la cual es cada vez más vulnerable.

Paralelamente, con el proceso económico tienen lugar transformaciones sociales que vale la pena reseñar. La estructura ocupacional experimenta modificaciones importantes. La población económicamente activa en la agricultura disminuye en 16 por ciento mientras la PEA industrial se incrementa en 6 por ciento y la de los servicios en 9.6 por ciento entre 1950 y 1970. Traspasamiento importante de la estructura del empleo que refleja intensos movimientos de población, especialmente dirigidos hacia el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara. Los cambios en la distribución sectorial de la ocupación no implican que la PEA agrícola y que la población total que viven en el campo hayan disminuido en términos absolutos. En efecto, el carácter rural o agrario de la sociedad mexicana no es aún desplazado por la sociedad industrial y urbana. El peso de los lazos rurales de la población trabajadora constituye uno de los elementos centrales de la explicación del comportamiento sindical y político de los obreros mexicanos. Por otra parte, el proceso de crecimiento económico no lleva aparejado un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de la población del país.

El ingreso real de los trabajadores se deteriora dramáticamente entre 1939 y 1958 si se mide en función de la evolución del salario mínimo. En efecto, la tasa media de crecimiento anual de los salarios mínimos generales entre 1940 y 1950 fue de -4.5 por ciento y la de los salarios mínimos en el campo fue de -5.3 por ciento en pesos de 1950. Sólo a partir de 1958 los salarios reales empiezan a experimentar un repunte que culmina en 1968 cuando recuperan el nivel que tenían antes de 1940. Entre 1968 y 1975, los salarios reales experimentaron incrementos que mejoraron considerablemente los niveles de

¹ Una versión anterior de este trabajo fue publicada con el título "Les conflits du travail au Mexique depuis 1934", *Problemes d'Amérique Latine*, núm. 69, octubre, 1983.

remuneración de los trabajadores. Sin embargo, a partir de 1976 empezaron nuevamente a disminuir en términos reales, lo cual no ha hecho sino acentuarse en años posteriores.² No obstante la evolución de los salarios reales, es importante recalcar que el bienestar de los trabajadores no es función exclusiva del nivel que dichos salarios poseen. En efecto, en México, por razones históricas, el peso de las prestaciones sanitarias, educacionales y habitacionales pesa en la determinación del nivel de vida obrero. Otro condicionante de la paz social observada entre 1940 y 1975 puede encontrar explicación en la existencia de dichas prestaciones. Los mejoramientos en educación, salud, seguridad social, escolaridad, duración de la jornada de trabajo, construcción de viviendas populares, han contribuido a mejorar el nivel de vida de los trabajadores a pesar de que los salarios se han mantenido relativamente bajos.³ Al mismo tiempo, debemos mencionar que la sindicalización ha experimentado un incremento importante entre 1940 y la actualidad, que ha redundado en una expansión del control ejercido por el aparato oficial sobre las demandas obreras. Es decir, las presiones que se hubiesen podido originar por lo reducido de los salarios y, sobre todo, por el estancamiento de los salarios reales, fueron administradas tanto por la aplicación de una política social progresista como por la organización de los trabajadores que se incorporaban al mercado de trabajo.

Todo lo mencionado repercute sobre la evolución del conflicto laboral en México. En efecto, a pesar de la situación desmedrada y del lugar subordinado de los trabajadores en el proceso de desarrollo económico del país, no se produjeron enfrentamientos perdurables entre el Estado y los obreros. Si bien circunstancias particulares en 1948-1949, 1958-1959 y 1968 permitieron que las fuerzas sociales encontraran un cauce a través del cual expresar inquietudes, que más que demandas económicas (a pesar de que también lo fueron) tenían que ver precisamente con la ampliación del espacio político disponible, ello no es prueba de que la estructura de control político de las demandas populares se hubiese puesto en entredicho. Dichos movimientos, que alcanzaron una dimensión nacional y afectaron dramática pero brevemente la tranquilidad social y encarnaron el contenido de la disi-

² Para un análisis de la evolución salarial desde 1939 en adelante, véase, Jeffrey Bortz, "El salario obrero en el Distrito Federal: 1939-1975", *Investigación Económica*, México, oct.-dic., 1977.

³ Véase Francisco Zapata, "Investigación sobre las relaciones entre la legislación del trabajo, las relaciones laborales y el desarrollo económico y social de México", preparado para el Departamento de Relaciones Profesionales y Administración del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), septiembre de 1979.

dencia "posible" en México, se constituyeron en lugares específicos de articulación de presiones, sobre todo en el campo laboral. Sin embargo, no alcanzaron una dinámica que permitiera contrarrestar la reacción estatal y fueron reprimidos sin que fuera posible su sobrevivencia en el mediano o en el largo plazo. El Estado, en cada uno de esos momentos y, por diferentes caminos, ha podido suprimir esos desafíos a su autoridad sin que sus bases reales de legitimidad se vean afectados. Lo cual explica que a pesar del gran volumen de personas empleadas, se observen niveles de conflicto extremadamente reducidos. Es decir, el porcentaje de la población activa que en determinados periodos se declara en huelga es en México muy poco significativo. Lo cual convierte a la huelga en este país en un fenómeno particularmente difícil de caracterizar. En efecto, si bien la frecuencia de huelgas es, en promedio, comparable a la existente en los otros países incluidos en este estudio, en términos del volumen de obreros afectados es extremadamente débil. Además, el tamaño promedio de las huelgas que refleja lo anterior disminuye constantemente entre 1934 y 1976 y contribuye a localizar el conflicto en establecimientos pequeños de la estructura industrial. También vale la pena señalar que no existen variaciones pronunciadas entre sexenios presidenciales ni tampoco de acuerdo a las fluctuaciones económicas. La dinámica huelguística en México, poco intensa y constantemente en disminución, en vez de asociarse a determinadas políticas económicas está relacionada más con cuestiones de índole exclusivamente política, las cuales permean la operación del sistema de relaciones laborales.

I. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES DE MÉXICO

A. La evolución sexenal de la actividad huelguística (1935-1982)

Lo más sobresaliente del análisis longitudinal de la actividad huelguística entre 1935 y 1977 es la disminución constante del volumen promedio de huelguistas desde el sexenio de Lázaro Cárdenas hasta la actualidad. Esta disminución repercute sobre el promedio de huelguistas por huelga, el cual desciende de 108 entre 1935 y 1940 a 35 entre 1970-1976. La evolución general del conflicto en estos cuarenta y dos años indica que, a pesar de las modificaciones en la estructura ocupacional que contribuyeron al reforzamiento del empleo en el sector industrial, especialmente susceptible de articular conflic-

tos laborales, y a pesar del proceso general de industrialización y modernización del país, la actividad huelguística ha tendido a decrecer. Ello no hace sino confirmar el argumento general a favor de la tesis según la cual el Estado mexicano ha incrementado su capacidad de control de las demandas laborales en estos últimos años. Este proceso se puede ilustrar a través de de sus variaciones sexenales.

Durante la presidencia de Cárdenas, y especialmente en sus inicios (1935-1936), el volumen de huelguistas fue muy elevado. El promedio de huelguistas durante dicho periodo es el más alto de la historia contemporánea del país. Dicha evolución tiene lugar en un contexto económico sin presiones inflacionarias fuertes. Al contrario, el índice de precios (con base 1970 = 100) pasa de 7.3 a 10.5 entre 1935 y 1939. Dicho incremento no se compara con los incrementos que tuvieron lugar en los sexenios posteriores, todos superiores al mencionado. Sin embargo, si bien el volumen de huelguistas es elevado, la frecuencia del conflicto fue superada en años posteriores.

Durante el sexenio de Ávila Camacho, si bien la situación económica se deteriora marcadamente, la evolución de las huelgas es similar a la observada con Cárdenas, con la salvedad de que los indicadores utilizados experimentan una leve disminución.

Es con Alemán que el conflicto laboral experimenta un descenso pronunciado, si se le compara con los dos sexenios anteriores. La frecuencia y el volumen del conflicto descienden abruptamente. Durante el sexenio de Alemán, los conflictos se localizan en fábricas relativamente más grandes que en años anteriores, mientras que la pequeña y mediana industrias no se vieron tan afectadas por huelgas, lo cual repercute sobre el tamaño promedio de las huelgas, que se incrementa. En efecto, Alemán tuvo que confrontar serias presiones por parte de ferrocarrileros, mineros y petroleros, derivadas todas de los esfuerzos gubernamentales que se revelaron exitosos, para controlar a los sindicatos de dichos sectores. Junto con ellos, es importante señalar que la política seguida por la Secretaría del Trabajo en dicho sexenio estaba estrechamente ligada a los intereses patronales.

Con Ruiz Cortines la actividad huelguística experimenta un repunte que se refleja en los indicadores considerados. La frecuencia del conflicto aumenta para alcanzar un promedio sexenal de 24 huelgas anuales mientras que el volumen se incrementa en una proporción menor. Esto repercute en el tamaño promedio de los conflictos, que disminuye progresivamente durante dicho sexenio.

Es con el advenimiento al poder de López Mateos en diciembre de 1958 que los promedios de la frecuencia y del volumen se incrementan

a niveles desconocidos desde el sexenio cardenista. Esta situación se explica fundamentalmente por el estallamiento del movimiento ferrocarrilero en los últimos meses del gobierno ruizcortinista. Dicho conflicto concluye sólo en marzo de 1959, después de que López Mateos asume la Presidencia. No obstante la presencia de este factor, ello no es suficiente para explicar la frecuencia de huelgas durante todo el sexenio. En efecto, durante dicho sexenio, la frecuencia, el volumen y el tamaño del conflicto laboral guardaron niveles altos. Sólo en 1964 dicha intensidad tiende a decaer iniciando así la etapa siguiente, en la cual nuevamente el conflicto experimenta una disminución muy pronunciada.

Es importante subrayar lo ocurrido entre 1958 y 1964 porque dicho incremento tiene lugar en un contexto general de mejoramiento del nivel de los salarios reales, los cuales empiezan a recuperarse, en promedio, con respecto a los sexenios precedentes. Al mantenerse la inflación a niveles muy reducidos y al haber incrementos salariales nominales relativamente importantes, los salarios reales (considerando los salarios mínimos) se incrementan en todos los años excepto en 1964, cuando varían negativamente. Pero la paradójico es que a pesar de este mejoramiento relativo de la situación de los trabajadores, la actividad huelguística se incrementa a los niveles citados. De 379 huelgas que ocurrieron en 1959, se pasa a 568 en 1964, y de un promedio sexenal de 247 huelgas durante el sexenio de Ruiz Cortines se pasa a un promedio sexenal de 478 huelgas con López Mateos. Lo mismo ocurre con el volumen de huelguistas. Sólo el tamaño de las huelgas decrece, lo cual se explica por la estructura sindical, focalizada en sindicatos pequeños y medianos. Por otra parte, vale la pena anotar que el número de trabajadores sindicados se incrementa durante dicho sexenio (en un treinta por ciento) proporción que, en su ritmo, es superior al observado entre los sexenios de Ávila Camacho y Alemán, por un lado, y entre Alemán y Ruiz Cortines, por otro.⁴

Puede suponerse que el incremento de la sindicalización está vinculado al incremento del conflicto o al menos provee las condiciones necesarias para que el conflicto tenga lugar. Sin embargo, estas explicaciones son insuficientes. Es necesario aludir también a la naturaleza altamente politizada del sistema de relaciones laborales vigente en el país.

⁴ Las series temporales de huelgas, huelguistas y días perdidos por huelgas se construyeron con base en las estadísticas publicadas por la OIT en el *Anuario Estadístico*, edición anual desde 1944. Las cifras sobre sindicalización se originan en el *Anuario Estadístico* de los Estados Unidos Mexicanos. La trayectoria de los precios puede consultarse en Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1981.

En la medida en que la Confederación de Trabajadores de México (CTM) asume funciones de control de las demandas de los trabajadores, ello implica que la cúpula dirigente de dicho aparato de control puede, en determinadas circunstancias, utilizar a la huelga como una válvula de escape de índole general y no específicamente ligada al mejoramiento de las condiciones materiales de los trabajadores. Al incrementarse las huelgas durante el sexenio de López Mateos no se está tanto siendo testigo de una movilización obrera por mejores niveles salariales como por consolidar determinados niveles de participación política, lo cual puede ser consistente con la tónica general del régimen lopezmateísta, dedicado a reafirmar y consolidar los apoyos populares del sistema político. La CTM, en dichas circunstancias, se convirtió en el origen de una movilización obrera que no tenía bases reivindicacionistas. Las compuertas de la presión obrera fueron abiertas después de un largo periodo de relativa paz social (con Alemán y Ruiz Cortines especialmente) sin que ella fuera necesariamente el resultado de problemas coyunturales de deterioro del nivel de vida de los obreros.

De esta forma, junto a las medidas propiamente económicas de la política de desarrollo "estabilizador", preconizadas por el secretario de Hacienda,⁵ se aplica una estrategia de apertura política acompañada de mejoramientos en los salarios reales y en las prestaciones de los trabajadores. López Mateos respondió al apoyo obrero a su candidatura presidencial con una política laboral liberal y, después de la represión al movimiento ferrocarrilero en marzo de 1959, permitió el desarrollo de una actividad huelguística que, a pesar de su intensidad, nunca rebasó los límites que el propio sistema le había puesto. De esta forma, la política de apertura de dicho gobierno permitió desarticular presiones que se habían acumulado desde hacía varias décadas y consolidar al mismo tiempo el sistema político.

Este desenlace permite comprender mejor por qué el nivel del conflicto sindical vuelve a disminuir al asumir Díaz Ordaz la Presidencia de la República. Una vez cumplidas las metas de la desarticulación de las presiones latentes en el sistema político y una vez resueltas algunas reivindicaciones salariales, acumuladas por largos años, el sistema podía volver a cerrarse sin mayores riesgos. Es lo que ocurrió entre 1964 y 1970, periodo durante el cual los indicadores considerados experimentan una disminución notable. El promedio de huelgas y de huelguistas, así como el tamaño, decrecen en forma notable, a pesar de

⁵ El actor central de la política del "desarrollo estabilizador" fue Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda por dos sexenios y actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

que la coyuntura económica, en términos de evolución de los precios, no era mejor a la que prevaleció en el periodo lopezmateista. Se confirma así una interpretación política del conflicto sindical en México.

Sin embargo, después de que Echeverría asumió la Presidencia de la República (en 1970), la situación mexicana, observada retrospectivamente, modifica sustancialmente su fisonomía. En efecto, desde 1970 en adelante, la frecuencia y el volumen de las huelgas se incrementan significativamente (véase cuadro 1). Lo mismo ocurre con el tamaño promedio. Si bien dicha evolución puede explicarse en parte por la intensificación del proceso inflacionario después de 1974, vale la pena también mencionar que Echeverría aplicó una política de apertura política que favoreció el acceso de sectores sindicalizados no oficialistas en la rama automotriz, la generación y distribución de la electricidad, la siderurgia. Sin embargo, a partir de la crisis de 1976-1977, la política económica se basó en gran parte en la restricción de las peticiones de los trabajadores, la que, si bien se interrumpió por el lapso que duró el boom petrolero (1979-1981), volvió a aplicarse en forma muy dura desde mediados de 1982 en adelante. La puesta en práctica de una política de precios "reales" que elimina los subsidios a los Bienes de primera necesidad, la fijación de topes salariales por debajo de los incrementos de la inflación, el congelamiento de los empleos en las empresas estatales, contribuye a limitar considerablemente las posibilidades de negociación de los trabajadores, lo que se refleja en el aumento del conflicto huelguístico que se observa en años recientes

B. Sindicalización y huelgas

Hemos visto por qué el grado de organización sindical constituye una condición de la generación del conflicto laboral. En efecto, sin sindicatos y sindicalizados es difícil que la acción obrera se exprese organizadamente y logre obtener resultados durables. En el caso mexicano es posible distinguir cuatro componentes de la población sindicalizada. Tenemos: a) los trabajadores que se desempeñan en actividades que son de jurisdicción federal (es decir) que abarcan a dos o más estados de la República o pertenecen a sectores económicos así denominados; b) los trabajadores que pertenecen a sectores económicos que no son de jurisdicción federal; c) los trabajadores que dependen del Estado (burócratas) cuyas relaciones laborales son reglamentadas en el apartado B del artículo 123 de la Constitución; d) los trabajadores de la agricultura que pertenecen a organizaciones sindicales que adhieren a confederaciones campesinas, a las cuales, en ge-

neral, no se les aplican las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria en lo que se refiere a aspectos laborales.

Estos cuatro componentes de la población asalariada de México están organizados en sindicatos que, según los datos más actualizados, reúnen una afiliación de 30 millones de trabajadores, lo que representa una tasa de sindicalización del 14.4% si se toma como base al total de la población económicamente activa y de un 23.8% si se considera sólo a los obreros y empleados susceptibles de constituir sindicatos. Dicha tasa sube un poco más si se considera sólo a los trabajadores que siendo obreros o empleados trabajan en las ciudades y alcanzan entonces el 27.4% de dicho subconjunto de trabajadores.⁶

Históricamente hablando, la afiliación sindical se ha incrementado en los últimos veinte años. Sin embargo, es posible afirmar que, a pesar de la intensificación del ritmo de la sindicalización, en la medida en que la población económicamente activa se ha incrementado a un ritmo aún más intenso, el sindicalismo organizado no ha mantenido constante su capacidad de representación de los trabajadores. La tasa de sindicalización ha tendido a la estagnación y no ha podido guardar el mismo ritmo de incremento. El sindicalismo mexicano agrupa esencialmente a los trabajadores de aquellos sectores económicos (minería, manufactura, servicios de utilidad pública, construcción) en los cuales la organización del trabajo facilita el proceso de sindicalización. Factores como una alta proporción de asalariados en la fuerza de trabajo, concentración de trabajadores en establecimientos de gran tamaño, facilidad de comunicación entre los mismos, homogeneidad de las condiciones de trabajo ayudan a la sindicalización. Fuera de estos sectores y especialmente en el sector terciario es difícil encontrar las condiciones propicias para la aparición del sindicalismo. Esos factores existían porque la base a partir de la cual se constituye el sindicalismo no se ha modificado sustantivamente y porque se ha producido la estanflación señalada. Sin embargo, éste no es el único elemento que debemos considerar para explicar la relativa tranquilidad laboral del país.

Si el universo de trabajadores sindicalizados se ha incrementado cuantitativamente, especialmente desde el sexenio de López Mateos, ello quiere decir que dentro de la población económicamente activa del país existe un remanente susceptible de ser sindicalizado. Es den-

⁶ Véase Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (CENIET), *El sindicalismo mexicano en 1978: una visión cuantitativa global*, México, 1980. Este es el estudio más actualizado respecto del problema de la tasa de sindicalización en México.

tro de ese remanente que se encuentra la aplicación del incremento registrado. A pesar de que es difícil ubicar los sectores en que dicho incremento de la sindicalización tiene lugar, se puede suponer con bastante fundamento que es en el sector terciario, y en particular en el sector de los empleados públicos, cuyo número se ha incrementado significativamente en la última década. Si esto es así, entonces es posible explicar la escasa relación que existe entre el aumento de la sindicalización y el relativo bajo número de huelguistas. En efecto, los huelguistas representan una parte muy restringida de los trabajadores sindicalizados y aún más restringida, lógicamente, de la población económicamente activa. En la medida en que el incremento de la población sindicalizada y de la población económicamente activa se debe a la creación de empleos en el sector público, el cual no ejerce el derecho de huelga con la misma intensidad que lo hace el resto de la PEA, se puede entender por qué las tres variables no se mueven en consonancia.⁷ La dinámica de la actividad huelguística no se explica entonces por la dinámica de la sindicalización y del empleo sino que obedece a factores más específicos.

Siendo alrededor del 8 por ciento de los sindicalizados del país desde 1941 en adelante y menos del 1 por ciento de la PEA durante el mismo periodo, los huelguistas conforman una población particular identificada con la forma que tiene la estructura sindical. En efecto, no sorprende encontrar que el peso de la actividad huelguística sea tan débil si anotamos que el volumen de sindicalizados no sobrepasa las cifras indicadas anteriormente (alrededor del 14 al 29 por ciento de la PEA). Sin embargo, otras características refuerzan esta imagen.

El hecho de que la mayor parte de los sindicatos sea gremial o de empresa, es decir que se localice al nivel de los establecimientos, es indicativo de la existencia de un grado importante de "atomización" de la estructura sindical. Ello queda todavía más claro cuando se observa que los tamaños promedio de los sindicatos *gremial* y de *empresa* no sobrepasan los doscientos afiliados. No obstante lo señalado, queda claro que lo mismo no ocurre en cuanto a la distribución de los afiliados. Si bien existe una gran cantidad de sindicatos pequeños de tipo gremial o de empresa y que estos tipos concentran la gran mayoría

⁷ Las disposiciones legales vigentes, basadas en el artículo 123 de la Constitución Política y en la Ley Federal del Trabajo, distinguen claramente dos sectores de trabajadores: los sujetos al apartado A y al apartado B del artículo 123. La burocracia estatal se rige por el apartado B. El ejercicio del derecho de huelga por parte de este sector de trabajadores es inexistente. Cabe señalar que los trabajadores de las empresas estatales se rigen por el apartado A y ellos sí ejercen su derecho de huelga en forma un tanto más intensa.

de los sindicatos del país, la afiliación se localiza en sindicatos nacionales de industria o en sindicatos industriales, los que siendo mucho menos numerosos, agrupan no obstante a un número de trabajadores casi equivalente al que agrupan los otros. Ello se refleja en el tamaño promedio que alcanza una cifra superior a los mil afiliados en el caso de los sindicatos nacionales de industria. Puede afirmarse que estos sindicatos constituyen el núcleo central del sindicalismo mexicano, pues, fuera de ser los más grandes, cuando se les considera como un conjunto (integrado por los sindicatos de los sectores textil, eléctrico, azucarero, minero, hidrocarburos, ferrocarrilero) representan casi la mitad del sindicalismo sujeto a la jurisdicción federal, apartado "A", alcanzando una cifra de 530 297 afiliados, el más coherente y numeroso grupo de trabajadores organizados del país. Puede decirse, sin riesgo a equivocarnos, que en este núcleo central reside la fuerza del movimiento obrero mexicano. En el grupo de sindicatos restantes, ni la coherencia ni el número garantizan la existencia de un sindicalismo poderoso. En un estudio realizado hace algunos años se comprobaba que:

los sindicatos pertenecientes a la CTM agrupan a trabajadores de empresas medianas y pequeñas en los sectores más atrasados o menos dinámicos de la industria manufacturera: de 185 sindicatos pertenecientes a la CTM en 1970, es decir el 80 por ciento, tenía menos de 150 socios en este mismo grupo de sindicatos que se habían incorporado a la confederación entre 1953 y 1970, la mayoría tenía entre 20 y 80 socios, los más grandes habiéndose afiliado con anterioridad a esa fecha.⁸

La relación entre la estructura sindical y la actividad huelguística refuerza la imagen de un sindicalismo muy débil, que posee una fuerza real sólo en el sector de los sindicatos nacionales de industria. Así como el tamaño promedio de los sindicatos tiende a ser reducido, lo mismo ocurre con el tamaño de las huelgas, lo cual quiere decir que no son los sindicatos nacionales de industria los que animan dichos conflictos: al contrario, la coincidencia de dichos promedios tiende más bien a indicar que la actividad huelguística tiende a concentrarse en los sectores más débiles, en términos de tamaño, del sindicalismo mexicano.

⁸ Véase Juan Felipe Leal (con José Woldenberg), "El sindicalismo mexicano: aspectos organizativos", *Cuadernos Políticos*, enero-marzo de 1976, núm. 7.

II. LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO DE DE LA MADRID Y EL SINDICALISMO (1983-1984)

La toma de posesión del presidente De la Madrid tuvo lugar en un clima de tensión. El peso había sido devaluado varias veces durante el curso de 1982 mientras la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto había pasado de +7.9% a -0.2% entre 1981 y 1982. La agricultura, la industria, la construcción, el comercio y el transporte habían registrado tasas negativas de crecimiento en 1982 y sólo la minería, la electricidad y los servicios habían crecido. En términos políticos, la estabilidad tradicional del sistema había sufrido fuertes impactos derivados de la creciente desconfianza de las clases medias. No obstante, en el campo laboral, a pesar de una inflación equivalente al 25.5%, los trabajadores mantenían la calma. Se podía asumir que les obreros estaban más preocupados de conservar el empleo que de solicitar aumentos salariales. Este panorama que De la Madrid tuvo que enfrentar a partir del 1o. de diciembre de 1982 fue el resultado de muchos factores que no es el caso reseñar aquí. Sin embargo, si enfocamos exclusivamente la problemática laboral, a la luz de las comprobaciones realizadas en las partes anteriores de este trabajo, podemos puntualizar los siguientes aspectos:

A. *El carácter general de las relaciones entre el gobierno de De la Madrid y el movimiento obrero*⁹

Las relaciones del gobierno de De la Madrid con el movimiento obrero guardan continuidad con lo que ocurrió en los dos sexenios anteriores. En efecto, el aumento de las presiones inflacionarias hizo que el sindicalismo desarrollara acciones tendentes a la recuperación del poder de compra de los trabajadores. Los debates tendentes a lograr estos objetivos se centraron en la Comisión Nacional de Salarios Mínimos en donde el gobierno, los empresarios y el sindicalismo se dan cita para discutir el nivel de los salarios mínimos, al menos una vez al año. Es en este foro en que se dirimen los puntos de vista de estos sectores. En los últimos tres o cuatro años (1979-1983) las ne-

⁹ Para la evolución reciente de las huelgas, de la sindicalización y de los precios, véase Ilán Bizberg, "Política laboral y acción sindical: 1976-1982", manuscrito, El Colegio de México, 1984, y Francisco Zapata, "Mexican Labor Relations During the First Seven Months of the De la Madrid Administration", manuscrito, El Colegio de México, 1983. También puede ser útil, Wayne Cornelius, "La economía política de México bajo De la Madrid", publicado en *Contextos*, México, 28 de febrero de 1985.

gociaciones no fueron fáciles y los dirigentes nacionales del sindicalismo mantuvieron la presión para obtener mejoras salariales hasta el último momento. Dichas presiones tuvieron el efecto de crear la figura de los salarios de emergencia que rompieron con el ciclo anual de reajustes que se estaba dando hasta ese momento. La combinación de presiones, conjuntamente con la amenaza de huelgas, en favor de dichos salarios, es un rasgo importante del modo en que se han resuelto los conflictos en años recientes. Por otro lado, el sindicalismo desarrolló toda clase de acciones para limitar los despidos que acompañaron la crisis económica iniciada a principios de 1982. Uno puede observar que frecuentemente las negociaciones entre el Estado y el sindicalismo estuvieron centradas en intercambiar aumentos salariales por estabilidad de empleo. Esto puede explicar por qué los objetivos de aumentos salariales se mantuvieron dentro de los límites fijados por los responsables de la política económica y por debajo de la inflación. Además, los dirigentes sindicales nacionales diversificaron las demandas incluyendo la disminución de la jornada de trabajo, la creación de algún tipo de seguro de desempleo, controles de precios, aplicación de programas de entrenamiento para facilitar la movilidad horizontal de la fuerza de trabajo que permitieran atenuar los efectos de la crisis. La política de remuneraciones es inseparable de una política de empleo y de una política de prestaciones sociales. Estos tres componentes constituyen un conjunto muy estrechamente interrelacionado. Y ello explica el éxito en haber limitado los incrementos salariales a porcentajes menores a la mitad del incremento inflacionario, al menos en 1982, 1983 y 1984. Además, explica por qué el nivel de desempleo abierto se haya mantenido alrededor del 8% de la fuerza de trabajo, el equivalente de unos 2.2 millones de personas. Es claro que no ocurre lo mismo con el desempleo encubierto, el que se incrementó seguramente en forma muy intensa, alcanzando una cantidad superior a los diez millones de personas, un 40% de la fuerza de trabajo. En términos políticos, sólo cuenta el desempleo abierto que afecta a los trabajadores integrados a empleos relativamente estables con remuneraciones superiores a las mínimas. Las organizaciones sindicales están preocupadas de los despidos que puedan ocurrir en este sector y no en aquellos en los que ellas no tienen afiliados.

No obstante la presencia de factores objetivos que fueron capaces de limitar los efectos de la crisis en el ámbito laboral, existe también una retórica que ha sido capaz de mantener la cohesión de la masa laboral desde el punto de vista del apoyo que el movimiento obrero puede prestar al sistema político en su globalidad. En vez de cuestionar

la legitimidad del régimen emanado de la Revolución, el movimiento obrero ha sido capaz de racionalizar la crisis como un acontecimiento derivado de causas ajenas a éste. La ausencia de planteamientos ideológicos exteriores al proyecto nacionalista-revolucionario ha permitido que el régimen se vea fortalecido, incluso a través de manifestaciones de los sectores disidentes del sindicalismo oficial, los que, en vez de cuestionar la política restrictiva, se han adecuado a la misma, enfatizando las demandas económicas y sociales por sobre las políticas. En este sentido, las manifestaciones del movimiento obrero son mucho más hostiles al empresario, a las organizaciones patronales y al capital extranjero que a los representantes del Estado, con los cuales formulan frecuentemente su respuesta a la demanda de los trabajadores. El sindicalismo mexicano puede entonces conciliar dos cuestiones centrales: la de ser representante de los trabajadores y la de defender la política económica del Estado frente a la crisis. Se convierte así en un elemento central de la coalición gobernante. El control de las demandas obreras se ejerce entonces a través de un complejo juego de combinaciones y no de una represión abierta como ha sido argumentado, equivocadamente, por algunos analistas de la situación laboral mexicana.

Lo que no quita que existan tensiones parciales en algunas partes de la estructura productiva. Podemos distinguir algunas instancias específicas que ilustran bien la coexistencia de las tensiones con el control ejercido por el movimiento obrero.

B. La evolución en algunos sectores sindicales en los sindicatos oficiales

a) *del sector privado.* Durante 1983, la Confederación de Trabajadores de México y el gobierno de De la Madrid operaron en un marco global identificado con el llamado *pacto de solidaridad* en el que ambos harían sacrificios para limitar los efectos de la crisis sobre la población trabajadora. De esta forma, el Estado propuso programas de reubicación de los trabajadores despedidos, el control de precios de algunos productos de primera necesidad, la creación de empleos en algunos rubros como las obras públicas. Facilitó la creación de tiendas de consumo popular en los barrios obreros y abrió créditos para la pequeña y mediana industria, tradicionalmente más flexible para el incremento de los empleos que la gran industria, ya saturada. A cambio de esto y de otras medidas, el sindicalismo limitó sus demandas. No obstante, en algunos sectores como la industria automotriz y la indus-

tria siderúrgica, se produjeron conflictos difíciles. El descontento obrero en esos sectores no ha sido siempre puramente económico sino que ha involucrado también divergencias con las directivas sindicales. La naturaleza frecuentemente antidemocrática de las negociaciones, llevadas a cabo en la cima de la estructura política, ha derivado en conflictos. Pero, en cualquier caso, a pesar de ello, el sector privado no ha sufrido cuestionamientos generalizados de parte de los obreros con respecto a su política laboral.

b) *del sector público*. Extrañamente, en donde las cosas deberían haber funcionado mejor, en las organizaciones sindicales representativas de la burocracia, ello no ha ocurrido así. Las posiciones de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) han estado contrapuestas a las posiciones de los altos funcionarios del Estado en cuanto a los beneficios de los empleados públicos. Frecuentemente, en ministerios como el de Relaciones Exteriores, o en el de Obras Públicas, o en el de la Reforma Agraria, han ocurrido manifestaciones contrarias a los planteamientos estatales. Esto ha sido el efecto del impacto de los aumentos de precios sobre los salarios de los empleados políticos pero también de la fuerte discrepancia existente entre los salarios de los altos funcionarios del Estado y aquellos de la burocracia de nivel medio y bajo. Además, la tradición de anunciar mejorías salariales en el mensaje anual del presidente de la República el 1o. de septiembre ha sido suspendida, haciendo que la burocracia deba contentarse con una asimilación a la negociación salarial general de fines de cada año.

C. *En los sindicatos no oficiales*

a) *del sector privado*. Los sindicatos que no pertenecen a las filiales oficialistas conforman un movimiento que involucra a unos 42000 trabajadores pertenecientes a varios sectores económicos como pueden ser el automotriz, la aviación, la industria metalúrgica.¹⁰ Contrariamente a lo que se podría haber supuesto, estos sindicatos no han buscado ideologizar su acción, tratando de lograr radicalizar a sus bases a través de un cuestionamiento radical del régimen político vigente en el país. Al contrario, han dado prioridad a los salarios. Dada la naturaleza de los sindicatos oficialistas en relación a las posiciones gubernamentales sobre los incrementos salariales, la posición

¹⁰ Sobre la evolución reciente en esete sector, véase, Ian Roxborough e Ilán Bizberg, "Union Locals in Mexico: the New Unionism in Steel and Automobiles", *Journal of Latin American Studies*, 15, I, mayo de 1983.

de los sindicatos independientes no oficialistas puede parecer radical pero no lo es tanto en la medida en que se limita sólo a éstas. Así, el cuestionamiento de los sindicatos no oficiales concierne sólo a las limitaciones puestas por el Estado al monto de los incrementos salariales. En algunos casos han ido hasta cuestionar la naturaleza autoritaria de los estilos de administración en algunas empresas. Pero en última instancia, nunca han puesto en duda el sistema político que incluso aceptan, especialmente en lo que se refiere a sus disposiciones legales. Y cuando han debido actuar abiertamente para protestar por medidas como despidos masivos de personal en algunas empresas (como fue el caso en la fábrica Diesel Nacional a mediados de 1983) dicha protesta ha sido circunstancial y sin porvenir.

b) *en el sector público*. Además de los burócratas agrupados en la FSTSE, el empleo del sector público incluye al personal empleado en las instituciones de educación superior del país. Desde hace más diez años se han desarrollado importantes organizaciones sindicales en este sector, especialmente en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).¹¹ Estos sindicatos, que agrupan al personal administrativo y docente de los centros de educación superior, en forma separada o conjunta, han sido el foco de una actividad intensa, tanto reivindicativa como proselitista en el periodo en cuestión. Controladas por líderes no oficialistas, usualmente de los partidos de izquierda, estos sindicatos han ido más allá que los sindicatos no oficialistas del sector privado, sobre todo porque no han limitado sus peticiones a cuestiones exclusivamente económicas. Los sindicatos han utilizado las universidades como plataformas de un cuestionamiento ideológico del régimen político vigente en el país. Han sido más exitosos en la promoción de este último objetivo que en el logro del primero en el que han debido aceptar como el resto de los trabajadores del país, las proposiciones del Estado. Han fracasado frecuentemente en las peticiones que han planteado, debiendo aceptar los porcentajes de aumento propuestos por el Estado. Pede decirse que las presiones ejercidas sobre el Estado en ambos niveles no han sido triunfales y es por ello que a fines de 1984 y principios de 1985 es posible afirmar que el sindicalismo universitario pasa por una profunda crisis de orientación.

¹¹ La trayectoria del sindicalismo universitario no ha sido objeto de investigación detallada. Sólo han aparecido recopilaciones de las tomas de posiciones del Sindicato de Trabajadores Universitarios de la UNAM (STUNAM) y artículos referidos a los conflictos laborales de 1972, 1977 y otros.

de los sindicatos independientes no oficialistas puede parecer radical pero no lo es tanto en la medida en que se limita sólo a éstas. Así, el cuestionamiento de los sindicatos no oficiales concierne sólo a las limitaciones puestas por el Estado al monto de los incrementos salariales. En algunos casos han ido hasta cuestionar la naturaleza autoritaria de los estilos de administración en algunas empresas. Pero en última instancia, nunca han puesto en duda el sistema político que incluso aceptan, especialmente en lo que se refiere a sus disposiciones legales. Y cuando han debido actuar abiertamente para protestar por medidas como despidos masivos de personal en algunas empresas (como fue el caso en la fábrica Diesel Nacional a mediados de 1983) dicha protesta ha sido circunstancial y sin porvenir.

b) *en el sector público.* Además de los burócratas agrupados en la FSTSE, el empleo del sector público incluye al personal empleado en las instituciones de educación superior del país. Desde hace más diez años se han desarrollado importantes organizaciones sindicales en este sector, especialmente en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).¹¹ Estos sindicatos, que agrupan al personal administrativo y docente de los centros de educación superior, en forma separada o conjunta, han sido el foco de una actividad intensa, tanto reivindicativa como proselitista en el periodo en cuestión. Controladas por líderes no oficialistas, usualmente de los partidos de izquierda, estos sindicatos han ido más allá que los sindicatos no oficialistas del sector privado, sobre todo porque no han limitado sus peticiones a cuestiones exclusivamente económicas. Los sindicatos han utilizado las universidades como plataformas de un cuestionamiento ideológico del régimen político vigente en el país. Han sido más exitosos en la promoción de este último objetivo que en el logro del primero en el que han debido aceptar como el resto de los trabajadores del país, las proposiciones del Estado. Han fracasado frecuentemente en las peticiones que han planteado, debiendo aceptar los porcentajes de aumento propuestos por el Estado. Pede decirse que las presiones ejercidas sobre el Estado en ambos niveles no han sido triunfales y es por ello que a fines de 1984 y principios de 1985 es posible afirmar que el sindicalismo universitario pasa por una profunda crisis de orientación.

¹¹ La trayectoria del sindicalismo universitario no ha sido objeto de investigación detallada. Sólo han aparecido recopilaciones de las tomas de posiciones del Sindicato de Trabajadores Universitarios de la UNAM (STUNAM) y artículos referidos a los conflictos laborales de 1972, 1977 y otros.

CONCLUSIONES

La situación excepcional de México puede explicarse poniendo en relieve algunas comprobaciones del presente estudio.

En primer lugar, hemos observado que hubo una disminución constante de la actividad huelguística desde la época de Cárdenas hasta la actualidad, con la excepción del periodo 1959-1964, durante el cual, a pesar de que la inflación descendió a tasas muy bajas y de que los salarios reales se incrementaron significativamente, las huelgas se hicieron más frecuentes y masivas. Esto identifica la paradoja del caso mexicano: a menor inflación y a mejores salarios reales, mayor número de huelgas.

Otra comprobación está identificada con la distinción que debe hacerse entre los niveles de remuneración y las prestaciones sociales que reciben los trabajadores, ya que en México la política de salarios no coincide necesariamente con la política social. El Estado mexicano, al mismo tiempo que ha llevado a cabo en los últimos cuarenta años una política de contención salarial, ha mejorado en forma notable el paquete de servicios sociales a los cuales tienen derecho los trabajadores en salud, vivienda, educación y oportunidades de capacitación profesional. Por ejemplo, la población derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el principal organismo de salud pública del país, ha aumentado de 136 000 personas en 1944 a 4.3 millones de personas en 1980. Dicha población derechohabiente cubría en los hechos a más de 16 millones de asegurados, incluyendo a los familiares de los trabajadores. A esta cifra habría que agregar la incluida en otros servicios de seguridad social (como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, ISSSTE, cuya cobertura se incrementó de 133 mil personas en 1962 a más de un millón en 1976, representando en términos de asegurados a más de 3.9 millones de personas). En términos globales, desde el sexenio de Ávila Camacho (1940-1946) hasta el sexenio de Echeverría (1970-1976), la inversión pública federal (IPF) autorizada para cuestiones de beneficio social (servicios urbanos y sociales, hospitales, centros asistenciales, educación, habitación), ha pasado del 11.4% al 23.1% del total de la IPF entre 1941 y 1976.

Un tercer factor que contribuye a explicar la paradoja mexicana es la relación entre la CTM y el PRI y entre ambos y el Estado. En cuanto elemento central de la negociación política que tiene lugar en el país, dicha relación explica la ausencia o la presencia de conflicto.

El peso de la CTM en las demandas obreras como en la articulación

del sindicalismo con el régimen político, si bien deja mucho que desear en términos del alcance cuantitativo que pueda significar desde el punto de vista de la representación real que tiene de las bases trabajadoras del país, es eficaz para aquellos que se encuentran afiliados a la organización. La CTM es una organización clave dentro del sistema de relaciones industriales y asegura a todos los trabajadores que están integrados al mismo un lugar "dentro del sistema" de beneficios y prestaciones. No se trata entonces de que las organizaciones sindicales articulen un descontento basado en el deterioro económico o se rebelen frente a la imposición de líderes y de que allí se encuentre la clave para la explicación de la trayectoria del conflicto sindical en México sino más bien que el aparato dirigente consigue determinar cuándo es necesaria la movilización o el control, la acción o la paz social y ello es realizado de consuno con las autoridades políticas del país. Las huelgas se inscriben entonces en una dinámica limitada al plano político sin que las fluctuaciones económicas consigan influir en su determinación.

Es de ahí que se deriva la naturaleza de grupo de presión del sindicalismo mexicano. Parte del sistema político y sustento del proyecto éste desarrolla a partir del control del Estado, desempeña una función eminentemente positiva en el proceso de toma de decisiones. No cuestiona frontalmente ni la alianza de clases ni los propósitos que ésta persigue. Incluso en los años recientes puede afirmarse que no existe una modificación de las bases estructurales que habían animado el proyecto mexicano. Desde 1976, a pesar de los fortísimos impactos que ha experimentado la economía no se perciben reflejos de este impacto en la estructura social y política del país. Si bien algunos análisis podían especular acerca de las probabilidades que pudieran existir de que México se acercara progresivamente a la trayectoria de países como Brasil, en donde fenómenos similares habían generado fuertes movilizaciones obreras en contra del régimen militar y habían terminado por forzar la "redemocratización", en este país, a pesar del incremento de la frecuencia, del volumen y de la duración de las huelgas, ello no derivó en fracturas en el sistema político. El sindicalismo ha podido hasta ahora mantener sus posiciones en la alianza política y obtener mejoramientos que si bien no compensan las pérdidas del salario real son suficientes para mitigar el deterioro del nivel de vida de los trabajadores. La CTM ha podido reflejar las presiones de la base en demandas formuladas a tambor batiente al gobierno, y éste, por su parte, ha sabido sentir los momentos en que era necesario ceder para que su interlocutor sindical mantuviese su legiti-

midad frente a una base movilizada. Es decir, que durante el transcurso de estos últimos cuatro años (1983-1987) se ha gestado una nueva relación entre el sindicalismo y la tecnocracia a cargo de la aplicación del programa de austeridad en la que, aparentemente, existe un consenso respecto de la forma en que se pueden superar los inconvenientes derivados de la crisis económica. Contrariamente a los pronósticos de hace dos o tres años en los que se afirmaba y se abordada acerca de la amenaza potencial de la movilización obrera, lo que se agudizó en 1985 con el terrible terremoto de ese año, pareciera como si se hubiera alcanzado un nuevo punto de equilibrio dentro del propio sistema. Finalmente, al haberse sorteado los peligros de los primeros cuatro años del sexenio en la forma señalada, y al haberse llegado a la coyuntura de la sucesión presidencial, no cabe duda de que las fuerzas que tienden a consolidar este *modus vivendi* no harán sino reforzar el proceso en cuestión.

CUADRO 1

EL CONFLICTO SINDICAL POR SEXENIOS
 PRESIDENCIALES (1934-1981)
 (PROMEDIOS SEXENALES)

<i>Sexenio</i>	<i>Número de huelgas (frecuencias)</i>	<i>Número de huelguistas (volumen)</i>	<i>Huelguistas por huelga (tamaño)</i>
Cárdenas (1934-1940)	478	61 422	108
Ávila Camacho (1941-1946)	387	53 658	103
Alemán (1947-1952)	108	16 200	198
Ruiz Cortines (1953-1958)	248	25 057	126
López Mateos (1959-1964)	488	47 175	103
Díaz Ordaz (1965-1970)	223	7 714	44
Echeverría (1971-1976)	359	11 934	35
López Portillo (1977-1982)	886	51 909	59

FUENTE: Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, diversos años. Los datos están referidos a la información proporcionada por las juntas locales de conciliación y arbitraje; por lo cual quedan excluidos los conflictos huelguísticos de jurisdicción federal.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS Y DE LOS SALARIOS
(1977-1983)

(Porcentajes)

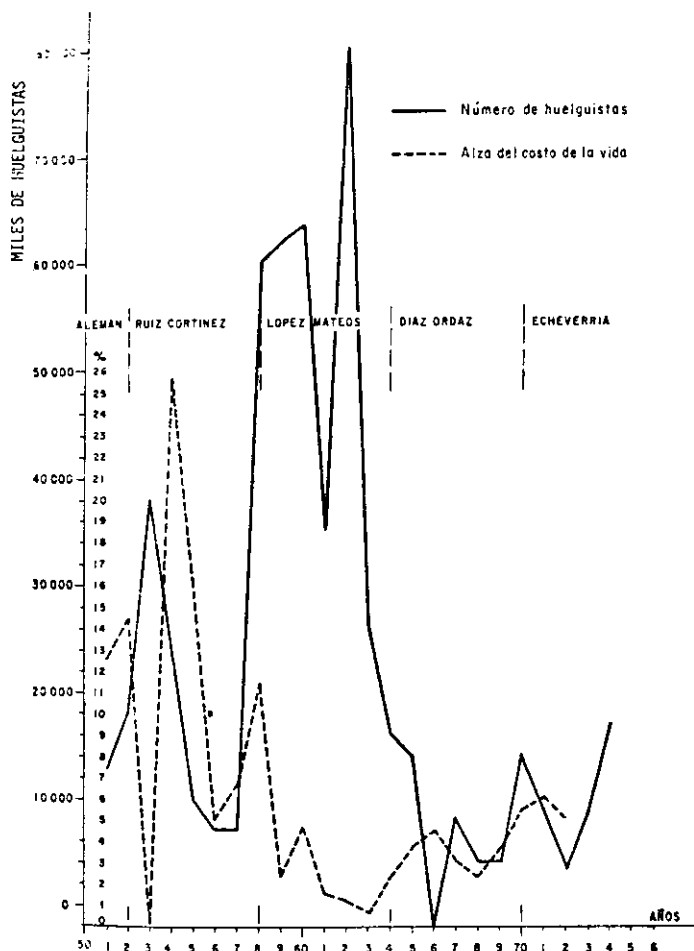
Año	<i>Tasa de crecimiento. Precios al consumidor (dic.-dic.)</i> %	<i>Incrementos a los salarios mínimos</i> %	<i>"Topes salariales"</i> %	<i>Tasa de crecimiento. Salario real (promedio anual)</i> %
1977	20.7	27.9	10.0	-1.0
1978	16.2	13.5	12.0	-3.4
1979	20.0	16.8	13.5	-1.3
1980	29.8	17.8	20.0	-6.7
1981	28.7	30.9	29.0	-2.4
1982	98.8	52.1	25.0	-4.3
1983	80.8	55.4	30.0	-23.0

FUENTE: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Notas para el estudio económico de América Latina*, 1979, 1981 y 1983: México.

Nota: La noción de *tope salarial* se identifica con el máximo admisible por la Secretaría del Trabajo en las negociaciones de jurisdicción federal, en las que ésta interviene directamente. Es usual que dicho tope sea tomado como base para todas las demás negociaciones, situadas en la jurisdicción local. Desde 1976 en adelante, no existe precedente de contratos colectivos firmados por encima del tope, que constituye el punto crítico de la relación entre el sindicalismo y el Estado.

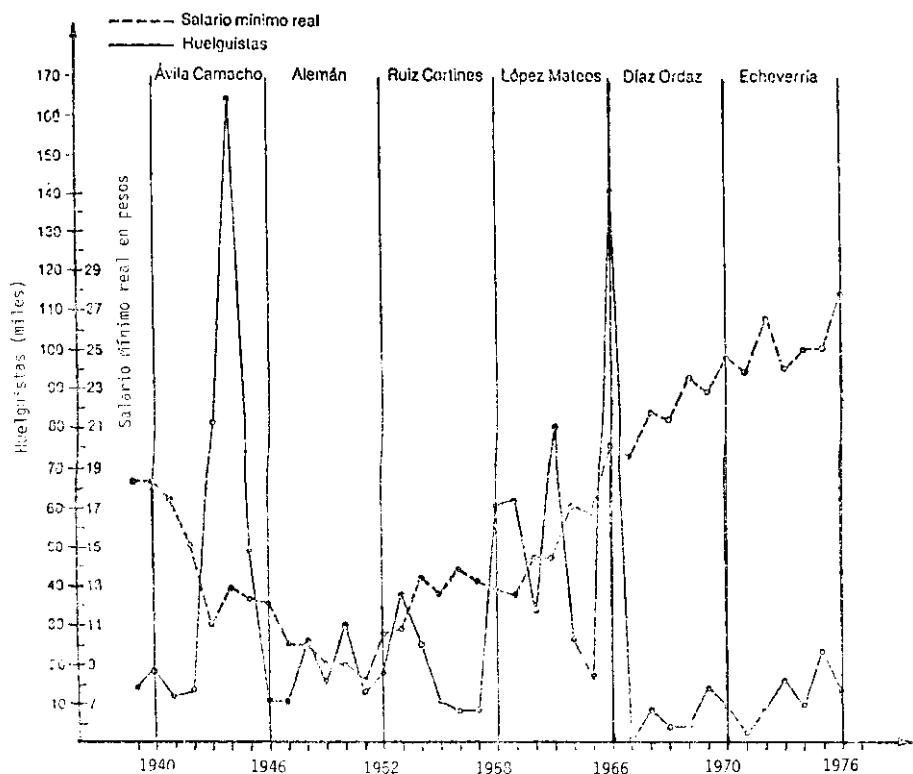
GRAFICA A

MÉXICO: Huelguistas 1950-1947



GRAFICA B

México. Salario mínimo real en el Distrito Federal y huelguistas (1939-1976)



Fuente: Anuario Estadístico de la Oficina Internacional de Trabajo (OIT).