



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ADADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**VIII PROMOCIÓN**

**2006-2008**

Título de tesis

Cambio y continuidad institucional

Estudios de caso: Reforma Laboral 2002 y Reforma del ISSSTE 2007

Tesis para presentar el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Daniel Rojas Navarrete

Director de tesis:

Dr. Nicolás Loza Otero

Coordinadores de seminario

Dra. Graciela Bensusán

Dr. Ívico Ahumada

Seminario de tesis

Reformas Institucionales, Políticas Públicas de Trabajo y Bienestar Social

México, D.F. Enero de 2009

\*Para cursar este posgrado se contó con una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

## Índice

Introducción.....	3
Problema público.....	3
Estado de la cuestión.....	7
Problema de investigación, preguntas e hipótesis.....	13
Estructura de la tesis.....	15
Capítulo I Teoría y Métodos.....	16
1 Marco Teórico.....	16
1.1 Institución.....	16
1.2 Factores del cambio institucional.....	17
1.3 Factores de estabilidad.....	19
1.4 Intereses y recursos de poder.....	21
1.5 Modelo de análisis.....	26
Capítulo II Reforma Laboral.....	28
2.1 Actores, recursos de poder e intereses estratégicos.....	29
2.1.1 Sindicatos.....	29
2.1.2 Grupos empresariales.....	48
2.1.3 Gobierno.....	55
2.2 Fases del proceso de reforma laboral.....	60
2.3 Una Ley conveniente para actores adversos al riesgo.....	83
Capítulo III Reforma del ISSSTE.....	90
3.1 Actores, recursos de poder e intereses estratégicos.....	91
3.1.1 Sindicatos.....	91
3.1.2 Gobierno.....	99
3.2 Fases del proceso de reforma del ISSSTE.....	105
3.3 Un diagnóstico adecuado para el cambio institucional propuesto.....	110
Conclusiones.....	117
Recomendaciones de Política.....	125
Bibliografía.....	128
Sitios web.....	138
Acrónimos y siglas.....	149

## Índice de cuadros y figuras

Cuadro 1 Evolución del poder adquisitivo del salario mínimo año base 1970 .....	5
Cuadro 2 Trabajadores inscritos en el IMSS e ISSSTE.....	6
Figura 1 Ejes de análisis del proceso de reforma a la legislación laboral.....	24
Cuadro 3 Determinantes de la reforma institucional.....	26
Cuadro 4 Expectativas teóricas sobre tipo de sindicato y estrategia.....	31
Cuadro 5 Emplazamientos y huelgas en México (1980-2008) .....	34
Cuadro 6 Número de trabajadores del apartado A sindicalizados en el CT.....	34
Cuadro 7 Número de diputados del PRI que son miembros del sindicalismo tradicional .....	36
Cuadro 8 Semejanzas y diferencias del sindicalismo en México (CT y UNT).....	40
Cuadro 9 Principales acontecimientos en torno al proceso de reforma laboral (1989- septiembre 2001).....	61
Cuadro 10 Comparativo de las propuestas sobre la reforma laboral.....	75
Cuadro 11 Preferencias de los actores de la MCD del PRD y PAN (1995) .....	78
Figura 2 Posiciones de los actores en los ejes de la reforma .....	82
Cuadro 12 El cambio institucional en la legislación laboral: modelo mínimo .....	84
Cuadro 13 Semejanzas y diferencias del sindicalismo en el servicio público en México (FSTSE y FEDESSP) .....	93
Cuadro 14 Situación financiera del ISSSTE .....	106
Cuadro 15 El cambio institucional en el ISSSTE y la legislación laboral: modelo mínimo .....	112
Cuadro 16 Comisiones sobre flujo y tasa de rendimiento histórica del sistema de Afores, 1997-2006.....	115
Cuadro 17 El cambio institucional en el ISSSTE y la legislación laboral: modelo mínimo .....	117
Cuadro 18 El cambio institucional en la legislación laboral: modelo ampliado.....	120
Cuadro 19 El cambio institucional en la ley del ISSSTE: modelo ampliado.....	120

## Introducción

El interés por explicar las razones por las que sindicatos, empresarios y gobierno no alcanzaron un acuerdo para reformar la legislación laboral en 2002 y conocer las condiciones en que actores similares (sindicatos y gobierno) sí lograron pactar la reforma del ISSSTE en 2007, son las preocupaciones que guían la tesis.

En este sentido, las preguntas y la lógica de la investigación se sitúan en el estudio de la dinámica política de los procesos de reforma a partir de un problema público, del cual se ofrece una definición, un diagnóstico en que se encuentra el conocimiento entorno a él y el planteamiento del problema de investigación con sus respectivas hipótesis.

### El problema público

Durante los últimos veinte años, en México, cinco titulares de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social muy distintos empresarios y representantes sindicales, organismos internacionales, investigadores y comunicadores han coincidido en la necesidad de lograr cambios legales en materia laboral<sup>1</sup>. Los diagnósticos difieren, pero parece no haber duda de que se requieren cambios en la regulación vigente, modificaciones en las formas de intervención del gobierno y de los agentes de la producción en las relaciones laborales, lo cual, siguiendo a Parsons, caracteriza la presencia de problemas públicos (Parsons, 2007:119-120).

El problema público que en esta materia aqueja a nuestro país y del que me ocuparé en la presente investigación, *es la reiterada incapacidad de los actores políticos relevantes para adaptar la legislación al entorno y realidad laboral actuales, construyendo un equilibrio que incentive la competitividad de las empresas y proteja socialmente a los trabajadores.*

---

<sup>1</sup> La LFT data de 1931, en 1970 fue objeto de una gran reforma y en 1980 se le practicaron enmiendas menores de tipo procesal, las cuales poco tuvieron que ver con el ámbito económico, las formas de organización del trabajo, las nuevas tecnologías y la integración de bloques económicos regionales (Gutiérrez, s/a:143).

De acuerdo con el reporte del Banco Mundial sobre la intervención del gobierno en el mercado laboral y su camino hacia la reforma en América Latina de 1995, el principal problema de la ineficiencia del mercado del trabajo de la región se debe al establecimiento de los salarios por el gobierno, los altos costos de despido que reducen la flexibilidad en el trabajo y retrasan la reestructuración de la empresa, el pago de altos impuestos que reducen el empleo formal e inhiben la competitividad de las empresas locales (World Bank, 1995:16).

Visión que es compartida por el BID. A partir de un estudio que realizó éste organismo internacional, señalan que uno de los principales problemas en el mercado laboral son los excesivos trámites para establecer una empresa, los cuales en teoría buscan garantizar el cumplimiento de las reglas laborales y tributarias, así como la protección de los derechos de los trabajadores. Pero en la práctica, estos procedimientos son ineficientes y producen los efectos opuestos lo que empeora las posibilidades de los trabajadores que ingresan por primera vez en el mercado laboral y de todos aquellos que requieren de una mayor movilidad y flexibilidad en sus trabajos (BID, 124: 2004).

En México, pese a que en los últimos lustros y con las transformaciones asociadas a la globalización, los empresarios, el gobierno y algunos sindicatos han promovido o aceptado, según sea el caso, cambios en las relaciones laborales, sobre todo en materia de flexibilidad, no se ha logrado que la competitividad de las empresas aumente, deteriorando en cambio las remuneraciones al trabajo así como la protección del trabajador.

En esta materia, según el reporte de Competitividad Global 2000 del Foro Económico Mundial, México ocupó el lugar 43 entre 59 países, por debajo de su clasificación en 1999 cuando se situó en el lugar 31, rezagándose frente a naciones como Grecia (lugar 34), China (41) y Egipto (42) (Villarreal y Ramos, 2001:2). En 2004, México fue el segundo país más competitivo de América Latina pero en 2006 fue el quinto, superado por Chile, Costa Rica, Brasil y Colombia (IMCO, 2005).

En un sentido amplio, la competitividad implica un “sistema de derecho confiable y objetivo, manejo sustentable del medio ambiente, sociedad incluyente preparada y sana, macroeconomía estable, sistema político estable y funcional, mercados de factores eficientes, factores precursores de clase mundial, gobierno eficiente y eficaz, relaciones internacionales benignas y sectores económicos con potencial” (IMCO, 2005:43- 44).

En México la competitividad se ha basado en los controles salariales para atraer y retener inversiones. Los salarios se han mantenido por detrás de la inflación, ofreciendo a los inversionistas mano de obra barata, sustentada en un modelo de baja remuneración al trabajo avalado por la mayoría de los sindicatos y el gobierno. Conforme a las estimaciones de María Xelhuantzi, el salario mínimo perdió, entre 1979 y 2004, 65 por ciento de su poder adquisitivo (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Evolución del poder adquisitivo del salario mínimo**  
**Año base 1970**

ANO	%	ANO	%	ANO	%	ANO	%
1970	100	1977	123.9	1984	76.2	1991	45.9
1971	94.8	1978	119.8	1985	74.0	1992	43.8
1972	107.4	1979	117.2	1986	68.5	1993	43.1
1973	108.5	1980	108.8	1987	64.3	1994	43.2
1974	110.7	1981	109.0	1988	58.4	1995	43.0
1975	112.0	1982	98.8	1989	52.9	2000	38.0
1976	124.3	1983	81.0	1990	48.0	2004	35.0

Fuente: Xelhuantzi, 2006, p.27

En materia de protección al trabajador, uno de los indicadores más sencillos es el número de afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Al respecto la cobertura de ambas instituciones está por debajo de lo deseable, pues la ley sólo protege a los trabajadores asalariados en el sector formal y hay una gran parte de la población sin prestaciones de seguro médico y jubilación.

**Cuadro 2**  
**Trabajadores inscritos en el IMSS e ISSSTE**

Año	PEA	Trabajadores afiliados		Sumatoria	% asegurados PEA
		IMSS	ISSSTE		
1986	26 280 500	6 477 000	2 004 000	8 481 000	32.27
1991	31 229 000	11 333 000	2 019 000	13 352 000	42.76
1993	33 651 000	11 317 000	2 107 000	13 424 000	39.89
1995	35 558 000	10 932 000	2 180 000	13 112 000	36.88
1996	36 580 000	11 895 000	2 188 000	14 083 000	38.50
1997	38 344 000	12 714 000	2 221 000	14 935 000	38.95
1998	39 507 000	13 611 000	2 275 000	15 886 000	40.21
1999	39 751 000	14 560 000	2 304 000	16 864 000	42.42
2000	39 633 000	15 240 000	2 338 000	17 578 000	44.35
2003	41 548 000	15 750 000	2 367 000	18 117 000	43.60
2004	43 398 800	16 288 000	2 379 000	18 667 000	43.01
2005	43 866 653	17 052 000	2 398 000	19 540 000	44.54

Fuentes: Elaboración propia a partir del Anexo estadístico Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo y Anexo estadístico Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox

Los datos de los trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE entre 1986 y 2005, ilustran que la cobertura del sistema de seguridad pública de la PEA es inferior al 45 %, es decir, existe un 55 % de trabajadores con derecho a la seguridad social que se encuentran fuera del sistema de seguridad pública. Con el objetivo de ampliar la cobertura de servicios médicos, sistema de ahorro para el retiro y subsidios de vivienda, el gobierno creó el Seguro Popular<sup>2</sup>, que de acuerdo con datos del INEGI integraba a 7' 000, 307<sup>3</sup> familias en 2007.

Por otro lado, una estimación a partir de la Encuesta Nacional de Evaluación y Desempeño levantada entre noviembre de 2002 y marzo de 2003, reveló que el 59.9% de la población carecía de seguro médico, el IMSS aseguraba a 29.5% de la población, el ISSSTE al 5% y 3% de la población era derechohabiente de alguna otra institución de seguridad social. Por otro lado, los seguros de afiliación voluntaria en los cuales se incluyen los seguros privados, el Seguro Popular de Salud y la afiliación voluntaria al IMSS cubrían a 2.4% de la población. De este total, más de 50% están asegurados con una institución privada y una

<sup>2</sup> Senado de la República, Memorándum: *La seguridad social en México*. [http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos\\_consulta/docs/memoranda/1.pdf](http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos_consulta/docs/memoranda/1.pdf) y SEDESOL, Presentación del Sistema de Seguridad Social Popular. [http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/conferencia\\_23022006.htm](http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/conferencia_23022006.htm)

<sup>3</sup> INEGI, "Publicaciones de contenido general sobre el país" <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/integracion/inegi324.asp?s=est&c=11722#tres>

de seguridad social. En total, 1.4% de la población cuenta con doble aseguramiento (Puentes y Sesma, 2005:24).

En suma, a partir de los estudios sobre competitividad global, la evolución de los salarios mínimos y la cobertura de seguridad social de la PEA, es posible afirmar que el modelo laboral mexicano exhibe signos degenerativos o al menos de agotamiento y su reforma, sin embargo, no ha logrado concretarse, en lo que parece exigir una explicación de los obstáculos e impedimentos para hacerlo.

### **Estado de la cuestión**

Hasta el momento, sin embargo, no se ha construido una explicación política de por qué no se ha modificado la legislación laboral y en particular por qué fracasó el intento de 2002, como tampoco se han abordado desde una perspectiva de política pública las razones de esta “no decisión” gubernamental. Sin embargo, existen trabajos académicos que dan cuenta parcial del fenómeno, al tiempo que sindicatos, grupos empresariales, organismos internacionales e incluso en las exposiciones de motivos de los distintos intentos para modificar la LFT, se ofrecen elementos para explicar el sostenimiento del actual modelo de regulación laboral.

En el campo académico son cuatro los autores que brindan las más importantes explicaciones de por qué no se ha reformado la legislación laboral. En México, Enrique de la Garza y Graciela Bensusán, sin proponerse explicar los fracasos de los diversos intentos de reforma laboral, contribuyen a entenderlos. También en nuestro país, Francisco Zapata concentra su trabajo en contextualizar y analizar las coyunturas de las diferentes negociaciones de la reforma laboral. Por su parte, María Lorena Cook compara los procesos de reforma laboral en seis países de América latina y dedica un apartado para el caso de México.

Enrique de la Garza plantea que los cambios que una reforma jurídica promovería, son un hecho en la práctica, por lo que cuestiona la necesidad de llevarla a cabo. El argumento

central es la baja representatividad de los sindicatos, que en los hechos, dice, le han permitido a los empresarios la flexibilidad que requieren, por lo que las empresas con contratos rígidos son muy pocas.

El autor afirma que no es necesario reformar la legislación laboral, pero sólo considera la óptica empresarial olvidando la protección de los trabajadores, así como los planteamientos de un segmento del sindicalismo para quienes es necesario garantizar los derechos sociales de sus agremiados, revirtiendo los efectos del actual modelo de regulación sobre la competitividad. No obstante, en su trabajo coincide con otros autores en que la máxima flexibilidad no garantiza la máxima productividad, así como que la reforma laboral no se reduce a la flexibilidad del trabajo, sino que debería abarcar temáticas como la libertad de asociación, la contratación, el derecho a huelga y el corporativismo sindical. Esta explicación permite poner en perspectiva los cambios de hecho, pero la dinámica política del proceso de cambio está débilmente tratada (De la Garza, 2006:497).

Por su parte Graciela Bensusán utilizando las teorías del diseño institucional y el análisis histórico, identifica las problemáticas del modelo de regulación laboral mexicano así como la manera en que éste se configuró, señalando que las resistencias al cambio institucional para proteger los intereses de los trabajadores y aumentar la competitividad de las empresas, radican en las cúpulas sindicales y patronales, preocupadas ambas en conservar sus propios privilegios. Así, en la medida en que las actuales instituciones laborales sigan siendo rentables para las viejas cúpulas sindicales, los empresarios y el gobierno, éstos actores evitarán el cambio (Bensusán, 2000). A la vez, identifica como causas relevantes de la postergación de la reforma laboral, al fracaso de los métodos de “concertación”, sin credibilidad tras quince años de arreglos con costos y beneficios disparejos, a la ausencia de mayoría legislativa bajo control del Poder Ejecutivo, que cuando se tuvo al menos hasta 1997, se desaprovechó, al escaso margen en que se mueve el nuevo sindicalismo para promover una reforma laboral integral articulada a cambios del modelo de Estado y desarrollo, al creciente poder de los empresarios para imponerse en los hechos y a la decisión del gobierno *del cambio* de mantener a toda costa como interlocutor privilegiado al sindicalismo tradicional, principal perdedor en el caso de adoptarse un modelo laboral alternativo (Bensusán citada por Ruíz: 2005:52).

La principal diferencia entre De la Garza y Bensusán es que hablan de dos distintas reformas: para el primero, la reforma que convendría a una franja de los empresarios, la tienen en los hechos, por lo que no la necesitan de *jure*; para la segunda, la reforma debería resolver los problemas de protección social de los trabajadores, a su juicio asociados a los de competitividad de la economía.

Por su parte, María Lorena Cook explica en perspectiva comparada las diferentes dinámicas de las reformas laborales en América Latina. En el caso mexicano parte de examinar la configuración del modelo de regulación laboral poniendo énfasis en el legado político y legal en que operan las relaciones laborales escudriñando la relación entre el gobierno, las organizaciones laborales y el PRI, así como la manera en que la relación beneficiaba a estos actores.

Desde su perspectiva, el arreglo político de los años treinta del siglo XX implicó un intercambio que funcionó exitosamente de 1940 hasta finales de la década de 1970 en que el gobierno obtenía la disciplina de los sindicatos, el PRI contaba con el respaldo corporativo, incluso el voto de las centrales obreras, al tiempo que por una parte los líderes sindicales mantenían el monopolio de la representación sindical ganando puestos políticos, y por la otra, los trabajadores contaban con protección social. Con los cambios en el modelo económico y las sucesivas crisis en los años ochenta, se modificó el reparto de beneficios entre los actores, siendo los empresarios los que mayores ventajas obtuvieron, mientras que los sindicatos mantuvieron su alianza con el PRI a pesar de que la transición económica implicó debilitar la protección social (Cook, 2007:163-164).

La autora relata cómo, en dicho contexto, los actores fueron presentando propuestas de reforma, explicando que ninguna de ellas prosperó principalmente porque las condiciones impuestas por la transición económica se asociaron al retraso de la transición democrática, lo que obstaculizó la generación de oportunidades políticas favorables al cambio (Cook, 2007:182-185). Además, agrega, la necesidad de ser competitivos en medio de la apertura económica, limitó la expansión de una política económica que no se sostuviera en bajos salarios y significó menor tolerancia del gobierno y empresarios al conflicto laboral, así como una hábil adaptación de los líderes sindicales tradicionales a las nuevas

circunstancias, usando sus recursos disponibles para garantizar la paz laboral aunque esto significara su complicidad con los cambios de hecho.

En síntesis, la postergación de la reforma laboral en México obedece por un lado a la alianza entre el sindicalismo tradicional y el gobierno, y por otro a la preservación del viejo arreglo político, en este campo, posible por la eficiencia de los mecanismos de control corporativo sobre los trabajadores (Cook, 2007:193).

Por último, Francisco Zapata da cuenta, mediante un análisis de coyuntura, de los diferentes momentos en que se han presentado los tres grandes proyectos de reforma integral, atribuyendo los fracasos a que se privilegiaron otros cambios en el país. Entre los temas destacados figuran la necesidad de unificar fuerzas para implantar la reforma política, la negociación del TLCAN, la turbulencia política que precedió a las elecciones presidenciales de 1994, la crisis económica de 1994 – 1995, la falta de acuerdos políticos dentro del PRI y los acuerdos de 2000 entre Fox y el liderazgo corporativo (Zapata, 2006:95).

El trabajo de Zapata, intenta mostrar que gracias al desempeño de los sindicatos oficiales, gran parte de las reformas que la institucionalidad laboral reclama, operan de facto. En su opinión lo que hoy día aparece como reforma laboral necesaria no responde a las condiciones reales del mundo productivo, sino al esfuerzo del sindicalismo no oficial por cambiar el marco corporativo y defender a los trabajadores (Zapata, 2006:81).

Al examinar la perspectiva de los actores, encontramos que éstos definen de distintas maneras el problema público, lo que complica identificar de qué reforma hablan. Para el sindicalismo tradicional, el problema es el incumplimiento de la ley vigente, por lo que consideran que no es necesaria ninguna modificación (Rodríguez Alcaine en Reforma, 29/04/2001). Para el nuevo sindicalismo, las deficiencias de las actuales regulaciones están en los esquemas de representación política de los trabajadores así como en la necesidad de generar nuevas formas de contratación que favorezcan la productividad y competitividad de las empresas sin destruir los derechos de los trabajadores.

Para los empresarios del Consejo Coordinador Empresarial, el verdadero problema público son los altos costos laborales que impone la regulación laboral actual, sobre todo los asociados al sostenimiento del sistema corporativo, los que derivan de las facilidades que la ley otorga a los sindicatos para imponer el derecho de huelga y de la rigidez en materia de estabilidad laboral.

En 2001, el entonces presidente Vicente Fox, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, convocó a sindicatos, empresarios y académicos a participar en la Mesa Central de Decisión para acordar un proyecto de reforma a la legislación laboral. Como resultado de esas negociaciones, casi un año después se presentaron dos anteproyectos legislativos de reforma a las instituciones laborales, uno respaldado por el Congreso del Trabajo, el CCE y la STyPS, conocido también como el proyecto de los *sectores* o *Proyecto Abascal* y otro impulsado por la Unión Nacional de Trabajadores apoyado por el Partido de Revolución Democrática.

En este trabajo, ambas propuestas serán el referente de análisis de las preferencias de los actores, de las alianzas que constituyeron, así como de los acuerdos y sobre todo los desacuerdos que inhibieron el cambio institucional. La relevancia de estas propuestas radica, también, en que posteriormente han sido utilizadas como fuente y/o referencia de las nuevas iniciativas de la ley que al menos hasta 2007 no tuvieron el alcance de las de 2002 pero siguieron presentándose. Entre las iniciativas posteriores a 2002 figuran la del 23 de abril de 2003<sup>4</sup>, que propuso adicionar un capítulo relativo al trabajo prestado a través de empresas de subcontratación personal y la del 5 de abril<sup>5</sup> del mismo año, en que se propuso incrementar el monto de las multas por violaciones a la LFT (Lacavex y Sosa, s/a :686).

En 2008, el Secretario del Trabajo Javier Lozano dio a conocer una propuesta de reforma a la legislación laboral, que en opinión de Arturo Alcalde, asesor de diversos sindicatos, tiene

---

<sup>4</sup> En el segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la LVIII legislatura, el diputado José Antonio Gloria Morales del PAN, presentó el proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la LFT y crea un capítulo denominado "Trabajo prestado a través de empresas de subcontratación de personal". Su propuesta consiste en regular la relación laboral bajo el régimen de subcontratación de personal, definiendo a la empresa de subcontratación como patrón y limitando las actividades que puedan ser subcontratadas.

<sup>5</sup> Esta Iniciativa fue presentada por el diputado Marcos Morales Torres del PRD, en el tercer año de ejercicio de la LVIII legislatura.

aspectos positivos, como eliminar la distribución unilateral de la jornada bajo el denominado “sistema de banco de horas”, considerar nula la clasificación de confianza a trabajadores cuyas funciones no se ajusten a la definición del artículo 9 de la Ley e intentar regular a las empresas subcontratistas al obligarlas a registrarse ante la autoridad laboral, fijando la presunción de omisiones dolosas cuando en una misma empresa, una o más personas subcontratadas, perciban salarios menores a los que tienen quienes laboran para la empresa beneficiaria (La Jornada, 12/04/08).

En el resto de sus contenidos se destaca la continuidad de las propuestas del proyecto Abascal de 2002, al introducir modalidades de contratación temporal que reducen la estabilidad en el empleo, así como contratos a prueba, de capacitación y temporada. Además, la propuesta cuestiona el carácter protector de las reglas vigentes, especialmente en el capítulo de cargas probatorias, otorgando a los empresarios mayores ventajas. En los temas relacionados con la transparencia de contratos colectivos y de registro de asociaciones, en los que ya existe el compromiso de publicidad total, se da un paso atrás al optar por una vía discrecional o “preferente” (La Jornada, 12/04/08).

Pese al avance de la regulación de la subcontratación, la propuesta de reforma laboral de Lozano no es muy diferente a la de Abascal en 2002, pues ambas omiten la introducción del voto secreto en la elección de dirigencias sindicales, el registro público de sindicatos y contratos colectivos, el fortalecimiento de la contratación colectiva legítima o la reforma del sistema de justicia laboral, propuestas que hizo la UNT-PRD en 2002 y que al igual que las tendientes a legalizarla flexibilidad, son necesarias para mejorar la competitividad de las empresas y la protección social de los trabajadores.

En resumen, existe un cúmulo de conocimiento sobre diversos aspectos necesarios para adecuar la legislación laboral al entorno actual, los diagnósticos como ya se ha dicho antes pueden diferir, pero evidencian la pertinencia del cambio institucional, sin embargo, el común denominador en los trabajos del modelo de regulación laboral mexicano es que no presentan un análisis de la dinámica política del proceso de reforma laboral de 2002, razón por la que el eje de la presente investigación es exponer los impedimentos políticos que han limitado el cambio institucional.

## **Problema de investigación, preguntas e hipótesis**

El objetivo central de este trabajo es explicar por qué, a pesar de las reiteradas y diversas manifestaciones que la mayoría de los actores relevantes en el mundo laboral hacen relación a la necesidad de una reforma legal, ésta no se ha hecho, en particular las razones del fallido intento de reforma laboral de 2002, por lo que esta investigación es una exploración de los factores de la estabilidad y el cambio institucional.

Para analizar el cambio y la continuidad de las instituciones laborales, junto al fallido intento de reforma laboral de 2002, se tomó un caso muy semejante y de éxito, que fue la nueva Ley del ISSSTE de 2007, en que muchos de los actores involucrados en el proceso de reforma previo lograron concretar cambios institucionales.

El análisis de los procesos de reforma a la legislación laboral y a la ley del ISSSTE, se centra en sus aspectos políticos, es decir, en los intereses, motivaciones, intercambios e interacciones entre actores que promueven o resisten cambios.

Así, con la intención de investigar la dinámica política que ha hecho imposible la reforma laboral, me propuse responder:

¿Por qué los sindicatos, el poder ejecutivo y los partidos políticos lograron acuerdos para reformar la ley del ISSSTE en 2007?

¿Por qué no lo hicieron en el caso de la legislación laboral en 2002?

¿Por qué el ejecutivo jugó un papel tan activo en la promoción de la negociación y el acuerdo de reforma del régimen de pensiones del ISSSTE en 2007?

¿Por qué no se comportó de la misma manera para modificar la legislación laboral en 2002?

Las hipótesis propuestas son:

- 1) En el caso de las reformas a la ley del ISSSTE, la circunstancia de que el cambio institucional formal fuera indispensable para modificar el régimen de pensiones de

los servidores públicos, pues no podía modificarse la administración de las pensiones sin cambiar la ley y que el poder ejecutivo y las dirigencias sindicales tuvieran bienes que intercambiar, llevó a los titulares del poder ejecutivo a jugar un papel activo en la promoción y concreción de la reforma.

- 2) En el fallido cambio de las instituciones laborales, el actual *status quo* ofrece beneficios a los segmentos más influyentes de los empresarios, el gobierno y las dirigencias sindicales tradicionales, por lo que impulsar cambios legales que les reportaran mayores beneficios a cada uno de ellos modificaría el equilibrio propinándoles pérdidas diferenciales sin garantizar ganancias verdaderamente atractivas.
- 3) La reforma del ISSSTE fue posible porque el ejecutivo federal percibía que los costos de hacerla serían menores que los de no hacerla, lo que le llevó a proponer un intercambio mutuamente provechoso a las dirigencias de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, que obtendrían ganancias netas a cambio de aceptar las nuevas reglas y proporcionarle gobernabilidad a la relación laboral.
- 4) En el caso de la reforma a la legislación laboral, la gobernabilidad en el mundo del trabajo que el sindicalismo tradicional ofrece se hubiera puesto en riesgo con una reforma flexibilizadora y/o democratizadora, al tiempo que legalizar la flexibilización y proteger los derechos de los trabajadores habría generado la oposición de segmentos del empresariado.

## **Estructura de la tesis**

La investigación se divide en tres capítulos. En el primero se define la institución, se ubican los factores de cambio y estabilidad institucionales bajo los diferentes enfoques del nuevo institucionalismo, se definen los conceptos de interés, recursos de poder, corporativismo estatal y societal, y se presenta la manera en que estas categorías serán utilizadas para analizar el cambio institucional presentando el modelo de análisis.

En el capítulo II se trabaja el caso de la reforma laboral de 2002 en tres secciones; en la primera se caracteriza a los actores en base a sus intereses y recursos de poder, en la segunda se da cuenta del proceso de reforma laboral de 1988 a 2002 y se exponen los ejes que podrían organizar la posibilidad del cambio. Finalmente en la tercera sección se analizan los resultados de las negociaciones.

En el capítulo III se presenta el caso de la reforma del ISSSTE de 2007. En el primer apartado se caracteriza a los actores en base a sus intereses y recursos de poder, se pone especial atención a los intercambios de bienes que hicieron posible el cambio y a las alianzas que conformaron los actores. En la segunda parte se analiza el proceso de negociación de la reforma y cómo ordenaron sus preferencias los participantes, para finalmente examinar cómo pactaron la reforma.

Ya para terminar, se exponen las conclusiones en base al análisis de las variables explicativas del modelo de análisis presentado en el capítulo teórico.

## Capítulo I Teoría y métodos

En el presente capítulo se ofrece una definición de institución tanto en su vertiente formal como informal, se ubican los factores de cambio y estabilidad institucional bajo los diferentes enfoques del nuevo institucionalismo, se definen los conceptos de interés, recursos de poder, corporativismo estatal y societal, y se presenta la manera en que estas categorías serán utilizadas para analizar el cambio institucional. Además se exponen las estrategias de análisis y la manera en que se recabó y organizó la información, así como los criterios generales para comparar los casos de las reformas, exitosa al régimen de pensiones del ISSSTE en 2007 y la reforma laboral fallida de 2002.

### 1. Marco Teórico

#### 1.1 Institución

Una de las definiciones de institución con mayor aceptación, es la de Douglas North, quien señala que: “(...) son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993:13). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará y, el objetivo de los actores individuales o colectivos es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación mediante intervenciones limpias y a veces sucias (North, 1993:15).

Las sociedades requieren reglas en las que los individuos puedan confiar, para lo que se dotan de instituciones que reducen la incertidumbre en el cumplimiento de los contratos e intercambios comerciales, los problemas de información incompleta y, puedan incentivar la cooperación para la generación de bienes públicos.

Ahora bien, es necesario distinguir entre dos tipos de instituciones, que son las formales y las informales; las primeras son consideradas de manera general como normas escritas, las cuales pueden encontrarse en un orden jurídico, sea como estructuras gubernamentales que

condicionan las acciones de los individuos o como estructuras económicas que restringen y orientan el comportamiento de los actores (Peters, 1999:103).

Las reglas informales, por su parte refieren el orden no escrito, es decir, las estructuras culturales e históricas así como las prácticas cotidianas. En este último ámbito, las acciones de los individuos son orientadas por una lógica de lo adecuado, por rutinas que se aprenden en la cotidianidad y por los valores dominantes de una sociedad (Peters, 1999:51).

Para analizar el proceso de cambio institucional es necesario entender que la interacción diaria, está definida por códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones bajo las cuales encuentran reglas formales que rara vez son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias (North, 1993:54).

Dichas estructuras formales e informales garantizan la estabilidad social y representan las limitaciones del cambio institucional, sin embargo, la misma teoría considera sus condiciones de posibilidad.

## **1.2 Factores del cambio institucional**

La investigación de orientación neoinstitucional aborda distintos aspectos del cambio. Por un lado, North identifica como fuentes de cambio institucional “cambios en la relación de precios factores (es decir, cambios en la relación de tierra a trabajo, de trabajo a capital o de capital a tierra) y, cambios en el costo de la información y en la tecnología” (North, 2006:111).

De esta manera un aumento en los costos laborales, el financiamiento de las pensiones y un cambio en la tecnología de las empresas, puede inducir a los actores a un nuevo arreglo ya sea político o económico, formal o informal, por considerar que mediante un nuevo acuerdo los resultados potenciales del mismo serían mejores. Por lo tanto, existen incentivos para renegociar un contrato (North, 1993:114).

Y aunque los cambios en los precios relativos son importantes también es necesario considerar que las instituciones responden a modificaciones graduales mediante adecuaciones que van aliviando las deficiencias.

Autores como March y Olsen, explican la gradualidad del cambio a partir del método llamado cubo de basura, como ejemplo de que las instituciones usan respuestas conocidas antes de buscar alternativas. Otra idea es que los cambios institucionales se inscriben en la lógica de lo adecuado, el cual es el principal medio de adaptación a través del aprendizaje en el que se identifican las circunstancias cambiantes de su entorno, sean éstas un conjunto de oportunidades o una amenaza para las pautas del comportamiento establecidas (Peters, 1999:57).

Algunos de los institucionalistas que han hecho estudios sobre el cambio, reconocen la viabilidad del mismo en términos graduales y no a través de una transformación radical. Asimismo consideran que retomar las rutinas y prácticas persistentes, combinándolas y adaptándolas a las nuevas circunstancias son estrategias usuales. En los estudios sobre el capitalismo del este europeo, Stark muestra que:

“(...) el cambio institucional fue posible a través de una nueva combinación de rutinas y prácticas persistentes o a través de la creación de estructuras paralelas. Las prácticas y los patterns institucionales ya existentes no fueron anulados, sino transformados en assets y recursos para edificar nuevas estructuras institucionales en la economía y en la política, por lo tanto el colapso de las estructuras formales de los regímenes socialistas no produjo un vacío institucional o un total desorden, como se cree habitualmente. Por el contrario, dio lugar a una situación en la que múltiples y diversos sistemas de normas frecuentemente incompatibles fueron invocados para obtener legitimidad y para justificar la acción” (Lanzara; 1999: 945).

El cambio también se encuentra asociado a la inconformidad con el orden político existente, lo cual puede ser reforzado mediante reclamos morales, religiosos y la legitimidad de una demanda social. Entre los relatos más interesantes de este enfoque se encuentran las campañas de resistencia no violenta de Mahatma Gandhi en la India y de Martin Luther King en el sur de Estados Unidos. En ambos casos se lograron transformaciones fundamentales de instituciones sociales y legales, a través del simple método de no acatar muchas de las reglamentaciones del orden político existente (Peters, 1999:61)

Asimismo parte de la inconformidad de los actores puede deberse a un mal desempeño y resultados negativos de las instituciones vigentes, lo que consigue incrementar las posibilidades de modificar las reglas, pero además es necesario que los actores estén dispuestos o bien que no tengan alternativa para llegar a un nuevo arreglo institucional.

Por otro lado, en el nuevo institucionalismo sociológico se postula que la institucionalización aumenta si se añaden roles y características a una institución, como podría ser reafirmar los compromisos institucionales compatibles con los marcos cognitivos imperantes en la institución (Peters, 1999: 162).

También entre los sociólogos, sólo que de perspectiva funcionalista, se sostiene que las instituciones deben hallar los medios necesarios para adaptarse al entorno, lo que supondría que reconocen los desafíos presentes en el contexto y encuentran luego las maneras de lograr adaptarse a esas fuerzas externas (Peters, 1999:163).

### **1.3 Factores de estabilidad**

En el nuevo institucionalismo las instituciones permanecen estables por los altos costos que implica el cambio, la dificultad para evaluar con precisión el costo – beneficio en el tiempo así como por las limitaciones culturales y prácticas pasadas del funcionamiento institucional.

La estabilidad bajo la óptica de North, se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluyen reglas formales anidadas en una jerarquía, en que mientras más alto es el nivel, más costoso es cambiarlo, así como limitaciones informales que son extensiones, acomodados y calificaciones de las reglas que tienen una tenaz aptitud de sobrevivencia porque se han vuelto parte de la conducta habitual (North, 1993:110).

Las instituciones representan un determinado tipo de equilibrio, entendiendo por el mismo una situación en que dada la fuerza negociadora de los jugadores y el conjunto de operaciones contractuales que componen un intercambio económico total, ninguno de los jugadores consideraría ventajoso dedicar recursos a reestructurar los acuerdos (North, 1993:114).

Pero a pesar de que los actores encuentren incentivos para modificar las reglas, una vez que detectan los puntos focales o de su interés, la dificultad de identificar el mejor arreglo, complica también la evaluación precisa de los costos y beneficios de modificar el *status quo*. De esta manera la estabilidad institucional se explica porque se debe determinar si la inversión de recursos tiene sentido en comparación con los beneficios que se esperan haciendo necesario considerar mecanismos de evaluación (Peters, 1999:94).

Por supuesto, cuando el funcionamiento de la institución, es adecuado, nadie se preocupará del proceso, potencialmente costoso, de innovar o reformar. Finalmente, “la estabilidad de las instituciones está basada en un proceso social de reproducción idéntica que se ve impulsado por el efecto de socialización y su viabilidad funcional” (Offe, 2003:262).

Un limitante adicional en la construcción o reforma de instituciones, radica en la cultura y prácticas institucionales, así como en las rutinas organizativas corrientes, aunque una posible salida a esta restricción, es utilizar los puntos focales como mecanismos de arranque, pero si los cambios no son reforzados positivamente por el ambiente, éste podría no prosperar en formas institucionales. Además, las iniciativas de cambio pueden ser volátiles y efímeras (Lanzara; 1999).

Bajo la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico, la cultura política dificulta las disposiciones cognoscitivas de los actores para adoptar y difundir nuevas reglas limitando el radio en el que puede desviarse el *status quo* (Peters, 1999:162). Finalmente se considera que las normas creadas persisten a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia, lo que se conoce como dependencia de la trayectoria. Dado que las organizaciones públicas tienden, tal vez con mayor frecuencia que las del sector privado, a convertir sus actividades en rutina y crear procedimientos operativos estándares, la fuerza de la inercia suele ser importante (Peters, 1999:101).

#### **1.4 Intereses y recursos de poder**

Estudiar los arreglos políticos al interior de la estructura estatal que condicionan la creación o modificación de instituciones, es una entrada más al problema. Los arreglos son la manera en que se definen los intereses y se distribuye el poder entre los actores, plasmándose en un determinado tipo de institución.

Bajo la teoría del intercambio, se propone examinar el comportamiento de los actores a partir de las pautas seleccionadas por cada uno de ellos entre el repertorio de elecciones posibles, de las que elige el más digno de recompensa o el menos sancionable en relación al cambio institucional. Así, el análisis de sus intereses se puede inferir de las estrategias que siguen para alcanzar sus objetivos en base a dos proposiciones básicas: 1) Las situaciones pasadas en las que una respuesta concreta ha sido recompensada se repetirán, siempre y cuando los actores obtengan ganancias y 2) cuantas más veces, durante un período de tiempo determinado, la actividad de un individuo premia la actividad de otro, con tanta mayor frecuencia realizará el segundo esa actividad. Así, el cambio institucional puede ser explicado por el sistema de recompensas que ofrece un determinado diseño institucional que difiere en grado entre los actores, en el sentido que las instituciones se basan en normas y órdenes explícitas (Dowse, 1999: 91-93).

Por otro lado, los trabajos de Tilly, McAdam y Tarrow, complementan el análisis de por qué y cómo se puede lograr el cambio institucional. Conforme al primero, los intereses son

las ventajas o desventajas compartidas que probablemente acumula un actor o actores como consecuencia de varias interacciones posibles con otros actores (Tilly, 1977:47).

En mi trabajo, adecuaré este concepto para analizar, primero, cuáles son los intereses que se encuentran en juego entre los actores que participan en los procesos de reformas, y segundo, las razones que conducen a que los actores se organicen para promover un cambio o para impedirlo, situación que se encuentra íntimamente relacionada con las oportunidades del entorno y los recursos de poder de que disponen.

Las oportunidades son descritas por la relación entre los intereses de los actores y las condiciones del contexto (Tilly, 1977:48), económico o político y que representa para los actores posibilidades de acción o límites de la misma, es decir, se consideran los factores externos que condicionan el cambio institucional.

La manera en que se analiza el contexto y las oportunidades en el proceso de negociación de las reformas es observando la relación entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales, además se consideran los cambios institucionales previos (la apertura comercial, divisiones en los sindicatos, el avance democrático, los cambios de hecho en las relaciones laborales y legales), los elementos del entorno económico, las alianzas políticas entre las élites que apoyan las políticas gubernamentales o su cambio, y la influencia de otros actores, la capacidad represiva del Estado y los márgenes para ejercerla, y, finalmente el espacio de la agenda laboral y del régimen de pensiones dentro de la agenda política nacional (Bensusán, 2005:100).

Por otro lado, los recursos de poder definidos como los instrumentos que pueden utilizar los actores para ponerlos al servicio de sus metas y estrategias (McAdam, 1996), se traducen en las estrategias que los actores podrían llevar a cabo y, en la presión para resistir o promover cambios en la agenda de gobierno o influir en el comportamiento de otros actores.

Las fuentes de los recursos de poder son diversas, pero figuran los atributos institucionales formales que provienen del marco legal y el legado político (Cook, 2007), la manera en que políticamente se aplican las reglas y se construyen acuerdos así como los recursos materiales, simbólicos y económicos de que dispone cada actor (Bensusán, 2005).

Otra fuente de poder importante son las estructuras institucionales internas y la densidad de los vínculos con aliados sociales, políticos y profesionales (Tarrow, 1996). De esta manera, las posibilidades de cambio o incorporación de nuevos intereses en la agenda de gobierno, dependen de la capacidad de los actores para construir alianzas que les permitan persuadir o imponer sus intereses en la agenda de gobierno, así como de evitar grandes pérdidas o ganancias difíciles de calcular respecto a los intereses estratégicos de los actores con capacidad de veto<sup>6</sup>.

Para explicar la reforma laboral, usaré dos ejes analíticos que ilustran el espacio en que se ha situado la discusión de este problema público. El primero, en el eje de las *Y*'s pone en un continuo la flexibilidad laboral, que refiere a las diversas modalidades de contratación y retribuciones salariales y el grado de protección de los trabajadores. El segundo, en el eje de las *X*'s es el tipo de arreglo político que alude al grado y forma de intervención del gobierno en las relaciones capital trabajo (ver Figura 1).

El concepto de flexibilidad que se utiliza es el de Humphrey, quien señala que se pueden especificar tres dimensiones, cada una de las cuales implica los aspectos funcionales, salariales, en el número de horas de trabajo y en los tiempos de contratación de los trabajadores. Las dimensiones, entonces, serían:

“1) en aspectos organizacionales y productivos de la empresa, como la capacidad para variar el volumen de producción, la versatilidad en las líneas para la combinación de diferentes productos, modelos y procesos con rapidez y eficacia. 2) formas de utilización de la mano de obra, se incluye la multicalificación, el entrenamiento para que un solo trabajador pueda realizar diferentes operaciones, la rotación de tareas, involucramiento de los trabajadores en algunas decisiones del sector productivo. 3) Cuando se aplica a las políticas de empleo, aspectos internos, como la adecuación de los esquemas salariales en función de la productividad, los ajustes a los horarios de trabajo y la capacidad para contratar y despedir trabajadores de acuerdo con las necesidades inmediatas de la producción, o bien a ciertos aspectos externos como el uso de contratistas para la realización de algunas tareas y otras formas atípicas de empleo: tiempo parcial, trabajo a domicilio, etc.” (Humphrey citado por Contreras, 2000:728-729).

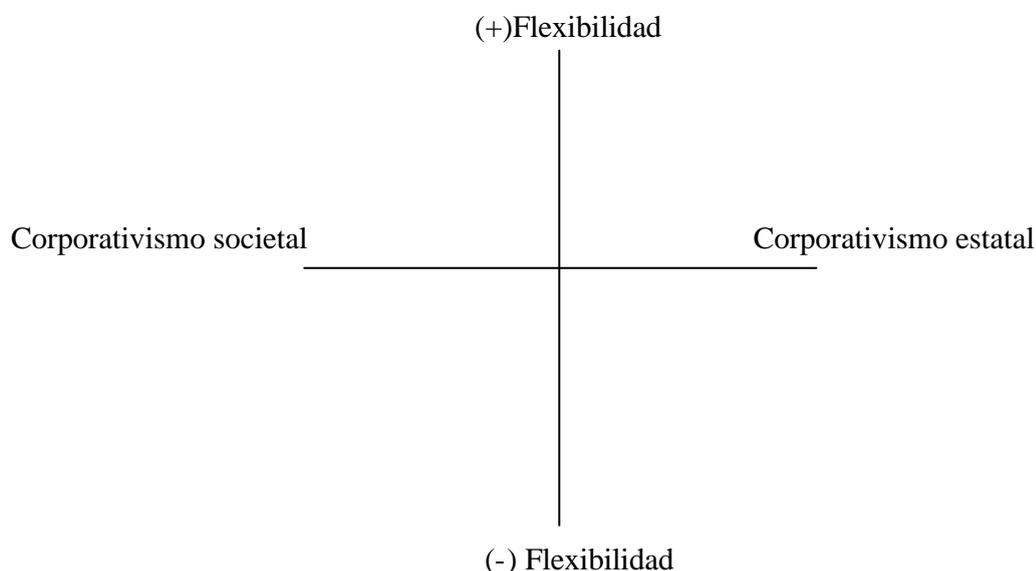
---

<sup>6</sup> Un actor colectivo o individual con veto es aquel cuyo acuerdo es necesario para modificar el status quo de la política pública. Los actores pueden ser institucionales o partidarios, los institucionales son los que crea la Constitución al establecer las reglas para la adopción de una decisión, los partidarios son las agrupaciones que suman los votos que se necesita para una reforma. Además, existen actores sociales que tienen la capacidad de vetar los cambios institucionales en base a sus recursos (Stein, 2006:21).

En relación al tipo de arreglo político, se parte del concepto de corporativismo de Schmitter, quien sostiene que puede ser visto desde dos ángulos: el primero en relación al modo en que se organizan los intereses funcionales en conflicto, se basan en la clase social, el sector económico o el gubernamental y al que llama, corporativismo de intermediación; el segundo, sería la manera de hacer y aplicar política pública, al que llama corporativismo de concertación (Schmitter, 1992:129).

Siguiendo a Schmitter el eje de análisis del cambio del diseño político en que se ubican las relaciones laborales entre gobierno y sindicatos en México, se encuentra entre un modelo *corporativo estatal* caracterizado por una fuerte intervención del gobierno en la vida interna de las organizaciones sindicales y empresariales, y otro llamado *corporativismo societal* en el que los actores no forman parte de la estructura gubernamental y desde su autonomía tratan de influir en la agenda de gobierno, pero sin que éste último los incorpore orgánicamente.

**Figura 1 Ejes de análisis del proceso de reforma a la legislación laboral.**



Bajo dicho esquema es posible observar que un cambio en la legislación laboral implica una redistribución de poder en las relaciones Estado-Empresa-Sindicatos. La flexibilidad por ejemplo, se centra en nuevas formas de contratación y por consiguiente se encuentra en

juego la protección social del trabajador, en cuanto a servicios médicos, antigüedad, y demás prestaciones.

Mientras que el modelo de representación de los trabajadores, hace referencia a los mecanismos disponibles que los actores utilizan para demandar el cumplimiento de contratos laborales, el respeto de sus derechos, la elección de representantes sindicales o patronales en el caso de las cámaras empresariales, así como las reglas a partir de las cuales se resuelven los conflictos obrero-patronales.

Por otro lado, la manera en que se reconstruyen los procesos de negociación de las reformas a la legislación laboral de 2002 y el régimen de pensiones del ISSSTE en 2007, es en base al enfoque de narrativas analíticas en el que se pueden combinar herramientas de la economía y la ciencia política. De esta manera la atención se centra en la historia, descripción, y el contexto, para poder extraer explícitamente en líneas formales el razonamiento, la exposición y explicación del cambio institucional (Bates, 1998).

Lo primero fue identificar a los actores relevantes, para después revisar los documentos, archivos y entrevistas en donde se exponen las preferencias de los actores, sus percepciones, su evaluación de alternativas, la información que ellos poseen, las expectativas que crean, las estrategias que adoptan, y las restricciones que limitan sus acciones. Entonces se puede dar cuenta de la historia y de los resultados de las negociaciones de las reformas (Bates, 1998).

De este modo la construcción de la narrativa analítica se hace con base en la evidencia empírica, localizando los nodos de decisión que enfrentan los actores y las opciones de elección. Asimismo se exponen, las trayectorias de dependencia que toman y evitan los actores, como también la manera en que sus elecciones generan eventos y resultados (Bates, 1998).

### 1.5 Modelo de análisis

Para explicar por qué se reformó la ley del ISSSTE pero no las leyes laborales en el país, se parte del análisis de los factores de cambio y estabilidad institucional que me parecen relevantes para el estudio – variables independientes proponiendo la dirección e intensidad de las relaciones entre éstos y las reformas institucionales, ofreciendo un modelo empírico para explicar el cambio (ver Cuadro 3).

La primera variable explicativa es la percepción que los actores tienen de los costos del cambiar o no. La propuesta al respecto es la siguiente: entre mayores sean los costos de mantener el *status quo*, mayor será la probabilidad de que los actores opten por el cambio.

La segunda variable son los recursos de poder de cada actor, partiendo del supuesto de que ninguno de ellos cuenta con el suficiente poder para imponer por sí mismo los cambios, se postula que entre más asimétricos sean los recursos de poder que poseen los actores, menos serán los bienes intercambiables; si la preferencia del actor o actores que tienen mayor poder es el cambio, éste será más probable; si hay simetría de poder y bienes intercambiables para ambas partes, también es probable el cambio, pero si hay asimetría y el actor con más poder no quiere el cambio, o hay simetría sin bienes intercambiables, no habrá cambio.

**Cuadro 3 Determinantes de la reforma institucional**

Costo de no reformar	Recursos de Poder		Preferencia de actores	Resultado
	Asimetría	Bienes intercambiables		
+,=	+,=	+++	No reforma	SQ
+++	+++	+,=	Reforma	Cambio
+,=	+++	+	No reforma	SQ
+++	+++	++	Reforma	Cambio
+,=	+,=	+,=	No reforma	SQ
+++	+,=	+++	Reforma	Cambio

Los signos indican los valores de la variable, por ejemplo, cuando el costo de reformar es muy alto (+++), medio (++) o de no reforma, es muy bajo (+) o nulo (=), es más probable la no decisión.

De esta manera, se considera que los factores que elevan el costo de no reformar una institución, son su inadecuado funcionamiento, que en nuestro caso significa el grado de protección de los trabajadores y la competitividad de las empresas; por supuesto, la contraparte son las menores ganancias para los actores, quienes tendrán incentivos para modificar el *status quo* y encontrar un nuevo arreglo que les brinde mayores beneficios. Asimismo, si los intereses de los actores se encuentran a salvo con el funcionamiento adecuado de una determinada institución y, obtienen ganancias aceptables, entonces su percepción del costo de no reformar será menor.

Ahora bien, en el modelo propuesto se considera que entre más asimétricos sean los recursos de poder que poseen los actores involucrados en el proceso de cambio mayor será la probabilidad de cambio, pues el actor más poderoso tendrá mejores condiciones para imponer sus puntos de vista, siempre y cuando éstos, sean pro reforma, posibilidad que estará dada por las percepciones que tenga, tanto de los costos de no reformar como de los bienes que puede obtener reformando.

En suma, el modelo implicaría que los incentivos del cambio se basaran en los costos, en la medida que las ganancias y pérdidas son lo que motiva a los actores a exponer o demandar la modificación del *status quo*. No obstante, la viabilidad del mismo se alcanzará si los actores involucrados en el proceso de reforma cooperan, sea porque la asimetría de los recursos de poder permite a una de las partes promover o imponer el cambio o porque siendo más simétricas las partes, ambas tienen bienes intercambiables.

## Capítulo II Reforma laboral

El objetivo central de este capítulo es explicar por qué no se reformó la legislación laboral en 2002, en base al análisis de los intereses, recursos de poder, y percepción sobre los costos y beneficios que los actores involucrados tuvieron, con respecto a las propuestas de reforma laboral.

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se examinan las principales características de los actores (sindicatos, grupos empresariales y gobierno), en la segunda parte se da cuenta de las fases de la reforma a la legislación laboral a partir de 1988 y hasta 2002, y en la tercera sección se analizan los resultados de las negociaciones entre los actores frente a las propuestas de reforma, exponiendo las razones del fracaso del cambio institucional.

Las preguntas que guían este capítulo son por qué los sindicatos, el poder ejecutivo, los empresarios y los partidos políticos no lograron acuerdos para reformar la legislación laboral en 2002 y por qué el ejecutivo no jugó un papel tan activo para lograrla.

En la explicación se sostiene que el fracaso en el intento de reformar las instituciones laborales, se debe a que el actual *status quo* ofrece beneficios a los segmentos más influyentes de los empresarios, el gobierno y las dirigencias sindicales tradicionales, por lo que de haber impulsado los cambios legales se hubiese modificado ese equilibrio, propinándole a éstos mismos actores pérdidas diferenciales, sin garantizar a cambio ganancias verdaderamente atractivas.

La gobernabilidad que el sindicalismo tradicional ofrece en el mundo del trabajo es parte de ese equilibrio pero se hubiera puesto en riesgo con una reforma flexibilizadora y/o democratizadora, al tiempo que mejorar los derechos de los trabajadores habría generado oposición de segmentos del empresariado.

En el capítulo se analizan las oportunidades de cambio abiertas en el proceso de negociación realizado en 2002, se observa la relación entre el gobierno, los sindicatos y las

organizaciones, se consideran los cambios institucionales previos (la apertura comercial, el avance democrático, los cambios de hecho en las relaciones laborales), el entorno económico, las alianzas políticas entre las élites que apoyan las políticas gubernamentales o su cambio y la influencia de otros actores.

En suma, se trata de demostrar que la reforma a la legislación laboral no fue posible porque los actores decisivos no contaron con suficientes incentivos para realizarla, al percibir que sostener la legislación vigente era más rentable para sus intereses. Por su parte, los actores que más deseaban el cambio (UNT/PRD) no contaban con los recursos de poder ni para imponer las reformas ni para intercambiar beneficios con quienes preferían el *status quo*.

## **2.1 Actores, recursos de poder e intereses estratégicos**

### **2.1.1 Sindicatos**

Generalmente los sindicatos en México han sido estudiados distinguiendo las organizaciones sindicales que provienen del arreglo político de los años treinta del siglo XX, llamado sindicalismo tradicional u oficial (CT) por su alianza con el gobierno. Por otro lado, está el denominado nuevo sindicalismo (UNT) integrado por organizaciones que se hacen llamar así mismas independientes por no tener una alianza suscrita con el partido en el gobierno.

Existe una tercera fuerza sindical llamada corriente independiente (FSM) que es considerada parte del nuevo sindicalismo por no ser miembro del CT. Dicha corriente se formó en 1998 a la luz de los combates por la defensa de la energía eléctrica y petrolera, destaca su amplia resistencia a los intentos por reformar la legislación laboral. Sus principales integrantes son el Sindicato Mexicano de Electricistas y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, además de 28 agrupaciones entre sindicatos, federaciones, confederaciones, frentes locales, secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en su conjunto el FSM tiene alrededor de 90 mil agremiados, de los cuales 57 mil pertenecen al SME (Aguilar, 2007:62).

A pesar de la utilidad de esta distinción, en la tesis se discute la pertinencia de dicha clasificación, sin pretender construir una nueva tipología del sindicalismo mexicano, se busca demostrar que a pesar de las diferencias entre el nuevo sindicalismo y el tradicional, ambas organizaciones sindicales tuvieron una estrategia conservadora con respecto a las negociaciones de la reforma a la legislación laboral en 2002<sup>7</sup>.

Para identificar con mayor claridad los rasgos característicos del CT y la UNT, las dos grandes organizaciones sindicales en el país, se recupera una tipología basada en cuatro dimensiones que tienen una fuerte influencia en las estrategias sindicales, que dependen del tipo de metas, la clase de recursos de poder, las capacidades que desarrollan y la forma en que los utilizan. Estas dimensiones son: autonomía o subordinación ante el Estado y los empleadores, relación voluntaria o involuntaria con la membresía, inclusión o exclusión de los intereses del conjunto de los asalariados y radicalismo o conservadurismo frente a las políticas económicas vigentes (Bensusán, 2005:96).

---

<sup>7</sup> Dado que mi objetivo es explicar las razones por las que los actores que participaron en la MCD de 2002 no llegaron a un consenso para reformar la legislación laboral, no me ocuparé de caracterizar la corriente independiente del sindicalismo agrupada en el FSM.

**Cuadro 4 Expectativas teóricas sobre tipo de sindicato y estrategia**

Opciones estratégicas	Sindicalismo corporativo estatista	Sindicalismo empresarial	Sindicalismo social	Sindicalismo de movimiento social
Aceptación o rechazo de las políticas neoliberales	Aceptación	Aceptación	Rechazo	Rechazo
Tipos de recursos de poder y de capacidades que desarrollan; medios.	Conservación de recursos institucionales, apoyo gubernamental y empresarial y capacidad de control vertical y horizontal.	Recursos materiales + capacidad de coordinación por medio de fusiones.	Capacidad de movilización, compromisos de los miembros y recursos materiales por medio de sociedades + organización nueva.	Capacidad de movilización, compromisos de los miembros y capacidad estratégica y discursiva mediante organización nueva + creación de redes.
Formas de usar los recursos de poder para lograr el máximo efecto en el poder económico del sindicato.	Promover la cooperación con las empresas aceptando el control del aumento de los salarios y la disciplina a cambio de conservar los empleos y la titularidad de los contratos colectivos.	Promover la cooperación entre los trabajadores y las empresas aceptando concesiones salariales y convenciendo a los empresarios de la superioridad de adoptar una estrategia de alta competitividad y de la necesidad de que los trabajadores tengan "voz" en dicha estrategia.	Rechazar las concesiones y promover la cooperación entre trabajadores y empresa imponiendo reglamentos nacionales y sectoriales que obliguen a los empresarios a adoptar una estrategia de alta competitividad.	Rechazar la negociación de las concesiones y usar redes amplias para incrementar el apoyo de la comunidad para la organización, y para rechazar las concesiones y las reubicaciones internacionales.
Formas de usar los recursos de poder para lograr el máximo efecto en el poder político del sindicato.	Defensa del status quo político, permanencia en el partido político aliado tradicional y búsqueda de apoyos para mantener las restricciones institucionales para la emergencia y consolidación de sindicatos independientes.	Centrarse exclusivamente en la política electoral y aumentar los fondos donados a aliados políticos tradicionales en ese campo.	Aumentar los fondos para aliados tradicionales de los trabajadores, pero también probar alianzas con movimientos sociales y estrategias como la desobediencia civil.	Prestar atención primordial a incrementar la conciencia pública en cuanto a los planes y alternativas neoliberales y apoyar al mejor partido -tal vez uno nuevo-, pero la relación con los partidos políticos es más instrumental, a menos que surja uno nuevo a partir del movimiento

Tomado de Bensúsán, Graciela, 2005, pp. 97-98

## **Sindicalismo Tradicional**

Siguiendo los criterios del cuadro anterior, el sindicalismo tradicional lo ubicamos como un sindicalismo corporativo estatista, situación que se origina en la década de los treinta cuando los sindicatos tuvieron su sustento en la alianza entre líderes sindicales y gobierno, obteniendo ambos ganancias considerables. Los líderes sindicales podían negociar con el gobierno aumentos en salarios, prestaciones económicas y extensión de la seguridad social, entre otras concesiones que les legitimaba ante sus bases, obteniendo también acceso a puestos de elección popular. A cambio los sindicatos brindaron su apoyo a las políticas gubernamentales, un clima de paz laboral neutralizando la movilización de los trabajadores y el voto corporativo para el PRI (De la Garza, 2001:2).

Por otro lado, sin tener la intención de desarrollar la historia del corporativismo mexicano, se considera necesario señalar algunos aspectos generales sobre cómo se consolidó el sindicalismo tradicional, con el propósito de señalar la vigencia de las prácticas corporativas.

En este sentido, destacamos que con la incorporación de los sindicatos a la estructura del Estado, se dio una fase de consolidación (1941-1952) y al mismo tiempo de lucha por la supremacía dentro de la organización sindical. Teniendo como resultado la presencia dominante de la CTM a partir de una fusión entre sindicatos nacionales de industria (ferrocarrileros, petroleros y mineros) y los sindicatos de oficios o planta, anulando a todos los grupos opositores. Sin embargo, los conflictos y disputas entre los dos grandes grupos del sindicalismo la CTM, la CROM y la CGT, por un lado, y la CROC y la CRT, por el otro, condujeron al Estado a diseñar una estrategia para promover la unidad obrera, primero con la creación del Bloque de Unidad Obrera (BUO) en 1955 y después con la creación del CT en 1966, organismo que agrupa hasta hoy al sindicalismo tradicional, con el predominio de la CTM (Ortega, 1999:44-49), siendo este nuestro actor clave dentro del sindicalismo tradicional entorno al proceso de reforma laboral.

Para mediados de la década de los setenta el incremento en los salarios y prestaciones económicas, la extensión de la seguridad y favores diferenciados para los trabajadores en los lugares de trabajo fueron a la baja, desgastando los mecanismos tradicionales de control estatal. Esta situación se agudizó a partir de la década de los años ochenta por la gravedad de las crisis económicas y los cambios de la función del Estado en la economía. El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) vislumbró que no recuperaría los niveles de ingreso que había logrado antes de la crisis de 1982, por tanto en los años siguientes adoptó una serie de políticas de corte neoliberal, reduciendo el proteccionismo y abriendo la economía, para que con el estímulo de la competencia internacional, la industria nacional y la estructura gubernamental se volviera más eficiente (Pérez, 2002:3).

Estos procesos se extendieron en los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), con la venta de empresas estatales, la firma del TLCAN, lo cual significó recortes de personal, disminución de prestaciones y prerrogativas para los sindicatos y flexibilizaciones unilaterales de los contratos colectivos de trabajo (De la Garza, 2001:3-4), reduciendo el flujo de intercambios de bienes del gobierno hacia los trabajadores sindicalizados.

Pese a ello, los sindicatos tradicionales no se opusieron a las políticas neoliberales<sup>8</sup>, por el contrario el control que ejercen las cúpulas sindicales sobre los trabajadores ha sido clave para garantizar la gobernabilidad en las relaciones laborales, en el contexto de los cambios económicos, como se muestra en la tendencia a la disminución del uso del derecho de huelga como mecanismo de presión para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores.

---

<sup>8</sup> Entendemos por políticas neoliberales a aquellas acciones encaminadas a aprovechar las ventajas del mercado frente a los ineficientes esquemas de intervencionismo y proteccionismo del Estado, eliminando los controles gubernamentales sobre la inversión, la fijación de precios, el crédito, las transacciones comerciales y financieras internas e internacionales, contrayendo el gasto social, entre otras (Villasana, 2000:3).

**Cuadro 5 Emplazamientos y huelgas en México (1980-2008)**

AÑO	Emplazamientos a huelga registrados	Huelgas estalladas registradas	
		Número	Trabajadores involucrados
1980	5757	93	
1985	8754	125	
1990	6395	150	49337
1995	7776	96	12249
2000	8282	26	60015
2001	6821	35	23234
2002	6042	45	22660
2003	5909	44	11797
2004	6122	38	24628
2005	6646	50	12208
2006	7390	55	59788
2007	9045	28	11667
2008 <sup>1</sup>	5272	17	11327

<sup>1</sup>Los datos corresponden al mes de enero julio 2008  
Fuente: Segundo informe de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

Por otro lado, tras la implementación de políticas neoliberales, los dirigentes del sindicalismo tradicional vieron disminuidos sus recursos de poder, entre los que se encuentran la disminución del número de trabajadores sindicalizados, así como la reducción de espacios de elección que el PRI designaba al sector obrero<sup>9</sup>. Con respecto al primero, se presentan los siguientes datos:

**Cuadro 6 Número de trabajadores del apartado A sindicalizados en el CT**

Central	1997		2000		2005	
	Sindicatos	Agremiados	Sindicatos	Agremiados	Sindicatos	Agremiados
CTM	581	926,455	706	896,678	1,351	754,286
CROC	328	282,280	401	176,355	210	81,083
CROM	277	47,427	315	51,744	171	30,895
COR, CGT, CRT, FAO	127	33,838	179	49,322	89	15,827
CT <sup>1</sup>	1,353	1,964,690	1,686	1,250,878	1,923	951,538

<sup>1</sup> La sumatoria del total de afiliados en el CT no coincide porque sólo se incluyen las centrales obreras más representativas.  
Fuente: Aguilar, 2006, p.85.

<sup>9</sup> Al interior del sindicalismo tradicional la confrontación entre los dirigentes de las distintas organizaciones se da por el número de espacios que el PRI les asigna, siendo la CTM y la CROC las que más rivalizan, sin embargo, la que mayor cantidad de candidaturas ha obtenido es la primera, bajo el argumento de contar con el mayor número de sindicatos y trabajadores afiliados (Arrieta, 2003:14).

Como se aprecia en el cuadro anterior hay un descenso sustancial de la afiliación sindical de trabajadores del apartado A en el CT, de 1 964 690 afiliados que tenían en 1997 pasaron a 951 538 en 2005, es decir, perdieron un poco más de 1 millón de agremiados, lo que indica pérdida de poder de negociación con los empleadores de las grandes empresas, pues estas, junto con los sindicatos que sustentan la titularidad de los contratos colectivos de contratación han incorporado condiciones de trabajo más flexibles que han afectado la reducción significativa de los derechos laborales, entre ellos la estabilidad en el empleo y el acceso a los esquemas de protección social.

En este sentido, las nuevas prácticas de contratación se inscriben en los denominados contratos de protección, que se definen como los instrumentos acordados ente el secretario general de un sindicato sin vida real –ficticio- pero con registro ante la autoridad laboral y un empleador, con el propósito de permitirle a este último eludir la bilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo así como establecer condiciones de trabajo favorables solamente a las necesidades del empleador (Bensusán, 2007).

De acuerdo con Alfonso Bouzas (2007) los contratos de protección actualmente afectan de manera significativa un alto porcentaje de la contratación colectiva en el país, estimada entre un 80 o 90 %.

Lo que demuestra que los contratos de protección que ofrecen los líderes del sindicalismo tradicional a los empleadores constituyen su principal moneda de cambio, junto con la gobernabilidad que garantizan en las relaciones laborales al gobierno. En base a estos intercambios, no únicos, que los titulares del ejecutivo de procedencia panista Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón en el actual gobierno, extendieron la alianza con los líderes del sindicalismo tradicional, pues ésta resulta funcional para la paz laboral, requerida para atraer inversiones, contener las demandas de aumentos salariales, negociar reformas políticas y programas de gobierno.

En lo concerniente a la disminución de la presencia del sector obrero en los cargos de elección se tiene como ejemplo la disminución del número de legisladores en las siguientes Legislaturas:

**Cuadro 7 Número de diputados del PRI que son miembros del sindicalismo tradicional**

Legislatura	Cantidad
LV (1991-1994)	40
LVI (1994-1997)	43
LVII (1997-2000)	43
LVIII (2000-2003)	14
LIX (2003-2006)	10
LX (2006-2009)	10

Fuentes: Elaboración propia a partir de Velasco, 1999 y Javier, 2007

La disminución del número de diputados del sector obrero del PRI como se muestra en el cuadro anterior es un indicador de pérdida de cuotas de poder, por un lado, obedece a la mayor pluralidad del sistema de partidos y por otro, es resultado de la disminución de la importancia que el PRI le ha dado al sector obrero. No obstante, el apoyo de los legisladores miembros del sindicalismo tradicional ha sido clave en el avance de los denominados Pactos o Acuerdos económicos ejecutados por los respectivos gobiernos federales, entre ellos el Programa Inmediato de Reorganización Económica (PIRE) de 1984, que pretendía estabilizar la economía al crear los cimientos para unas finanzas públicas saludables. En 1986 el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), bajo el cual el gobierno intentó corregir su gran dependencia económica del petróleo y la falta de apoyo financiero externo. En 1988 el Programa nacional de solidaridad económica (Pronasol), que tenía como objetivo una concertación como mecanismo para la coordinación del índice inflacionario a partir del análisis de una canasta de producto básicos, para lo cual se diseñaron contratos basados en el cálculo futuro de la inflación (Ortega, 2006:232-237).

En las últimas reformas importantes impulsadas por el ejecutivo y respaldadas por los líderes del sindicalismo tradicional se encuentran la aprobación del incremento en un 50% al Impuesto del Valor Agregado en 1995, la reforma a la Ley del INFONAVIT en 1994, la reforma a la Ley del IMSS en 1997<sup>10</sup> y la Nueva Ley del ISSSTE en 2007, este último acuerdo alcanzado entre el Ejecutivo y los líderes sindicales de la FSTSE y la FEDESSP prueba cómo el PAN y su presidente aprovecharon las ventajas del arreglo corporativo y el respaldo sindical. Además aporta más argumentos para sostener que el sindicalismo tradicional pese a su disminución de poder continúa siendo funcional para garantizar la gobernabilidad necesaria para avanzar en los cambios estructurales, que ha significado un dilema para el Gobierno Federal, pues de avanzar con el cambio en la legislación, inutilizaría por un lado la gobernabilidad que el sindicalismo tradicional le ofrece y por otro perdería un aliado estratégico en otras reformas pendientes tales como la Reforma de Hacienda, la energética, de los sistemas de seguridad social de carácter público (ISSSTE, Pemex), entre otras.

### **Nuevo sindicalismo**

Por otro lado, el llamado nuevo sindicalismo<sup>11</sup> que encabeza la UNT de acuerdo a la tipología citada puede clasificarse como sindicalismo social, se trata pues de un tipo organizativo que rechaza la implementación de políticas que afecten los derechos de los trabajadores, que moviliza a sus bases como estrategia de lucha sindical y trata de extender sus nexos con otras organizaciones sociales, promueve la cooperación entre el sindicato y la empresa en búsqueda de estrategias competitivas que concilien las compensaciones salariales y derechos laborales con los procesos de modernización y globalización, manteniendo una postura autónoma frente al empleador y el gobierno.

---

<sup>10</sup> La ley se aprobó en el Congreso en 1996, el sistema comenzó a funcionar en septiembre de 1997. Esto fue resultado de un compromiso político en el que las confederaciones laborales aceptaron la reforma a cambio de que todos los asegurados tengan la opción, al tiempo de retiro, entre dos pensiones: la resultante del fondo acumulado en su cuenta individual y la calculada de acuerdo con las normas del antiguo programa del IMSS. Además la administración del sistema es múltiple dando entrada a bancos, sindicatos, al propio IMSS y entidades públicas, privadas y mixtas (Mesa, s/a:141).

<sup>11</sup> Los orígenes del nuevo sindicalismo se encuentran en la década de los 70, cuando los sindicatos comenzaron a plantear cambios en la organización, estructura y procedimientos democráticos para elegir a sus dirigentes, de los que el SUTEREM fue su principal exponente. Quizás la parte más sobresaliente de este período sea la ruptura que propusieron algunos sindicatos en relación con el modelo corporativo tutelar dominante, cuyo caso más representativo, fue el movimiento del STRM en 1976 (Xelhuantzi, 2006:22).

La UNT creada en 1997 por los líderes del STRM y de la FESEBS, y otros sindicatos que se sumaron como el SNTSS y el STUNAM, representan la base de esta corriente sindical, de las 30 asociaciones sindicales que componen a la UNT hacen un total de 477 mil trabajadores afiliados de los cuales 138 mil corresponden a la FESEBS, 350 mil al SNTSS y alrededor de 50 mil al STRM (Aguilar, 2006:78).

Desde su origen la UNT se ha presentado como un sindicalismo autónomo, con prácticas democráticas en la elección de sus dirigentes, con un interés por fortalecer la negociación colectiva rechazando el esquema tradicional de la negociación en bloque del CT, lo cual ha formado parte de sus estrategias por expandir la sindicalización de su organización, sin que ello haya significado una campaña exhaustiva de movilización y búsqueda constante de vínculos con otros movimientos sociales. En cambio ha tenido mayores acercamientos con los partidos de izquierda principalmente en el PRD. Los miembros de la UNT han obtenido espacios en la cámara de diputados mediante diversos partidos, sin embargo, sus vínculos con el PRD se fueron estrechando, como ejemplos se tienen la presentación conjunta de una reforma laboral en 2002, el rechazo al desafuero de Andrés Manuel López Obrador y el apoyo que le otorgaron a éste como una veintena de sindicatos a la campaña electoral de 2006 (Villasana, 2007:15).

Con la mayor pluralidad del sistema de partidos se ampliaron las oportunidades para que los sindicatos en general y el nuevo sindicalismo en particular diversificaran sus lazos políticos, lo que aprovecharon ocupando mayores espacios de representación política. Por ejemplo, en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (2003-2006) la UNT consiguió seis legisladores, con base en candidaturas provenientes del PRD, PRI y PAN (Bensusán, 2006:258).

Un rasgo característico del nuevo sindicalismo encabezado por la UNT ha sido promover esquemas de representación de los trabajadores en el que se negocien los cambios en las modalidades de contratación que tienen como propósito incrementar la productividad y competitividad de las empresas en el contexto de implementación de políticas neoliberales, pero conservando su autonomía frente al gobierno y ante el patrón (Xelhuanzi, 2006:23).

En lo concerniente a la posición frente al orden económico político vigente y las reformas implementadas por el gobierno a partir de su constitución en 1997, los sindicatos de la UNT se han manifestado de manera crítica en aspectos como gobernabilidad, democracia, justicia, así como en contra de la eventual aprobación de la reforma laboral, la privatización de la industria eléctrica<sup>12</sup>, la reforma hacendaria, las reformas a la seguridad social tanto del IMSS y del ISSSTE en 2007<sup>13</sup>. Sin embargo, han carecido de la fortaleza necesaria para presionar de manera efectiva tanto a los empleadores como el gobierno y lograr la aprobación de su propio proyecto de reforma laboral.

Para analizar las diferencias entre los segmentos del sindicalismo tradicional y el nuevo sindicalismo y precisar de mejor manera cuáles son los intereses que comparten, en qué aspectos difieren y cuáles son los recursos de poder que tienen, nos guiamos por el siguiente esquema:

---

<sup>12</sup> X Congreso Nacional Ordinario Balance de la UNT a 10 años <http://www.unt.org.mx/docs/balance10aniversario.pdf>

<sup>13</sup> Desplegados diversos de la UNT, <http://www.unt.org.mx/docs/info.htm>

**Cuadro 8 Semejanzas y diferencias del sindicalismo en México (CT y UNT)**

Sindicatos Miembros	Principales demandas	Recursos de poder	Vínculos con partidos	Intereses en la reforma
<p><b>CT-CTM</b> (Tradicional)</p>	<p>El respaldo del gobierno, a través del reconocimiento de sus dirigentes, respeto a los procesos vigentes de designación de sus líderes y conservación de los recursos de poder institucionales.</p>	<p>A) Poderes coactivos:            1-Capacidad de imponer la agremiación como forma indispensable de acceso al empleo, aunada a la pérdida del mismo en casos de renuncia o expulsión del sindicato titular de un contrato colectivo (cláusulas de exclusión) (Art. 395, LFT)            2-Derecho de imponer al poder patronal la firma de un contrato colectivo (Art. 384, LFT)            3-Carácter de la huelga (suspensión total de labores) como derecho de las mayorías que se impone a las minorías y al patrón que no puede remplazar a los huelguistas ni continuar los trabajos con los no huelguistas (Art. 447)            B) Titularidad de los contratos colectivos de los sindicatos de la Industria minera, ferrocarriles, automotriz, maquiladora y de sindicatos del sector público),            C) Alianza con el gobierno y empresarios.            D) Control de la representación obrera en órganos tripartitos administrativos (CNSM, IMSS; etc.) y jurisdiccionales (JCYA)</p>	<p>PRI PAN</p>	<p>Sostener los mecanismos de control sobre los trabajadores (Cláusulas de exclusión por ingreso y separación) y conservar recursos de poder institucionales y privilegios.</p>
<p><b>UNT</b> (Nuevo Sindicalismo)</p>	<p>Desmantelar el modelo corporativo            Separación de los órganos de justicia en materia laboral del poder ejecutivo            Libertad de afiliación sindical            Contratación colectiva auténtica            Ejercicio libre del derecho de huelga            Bilateralidad en las relaciones laborales</p>	<p>A) Poderes coactivos, descritos arriba.            B) Titularidad de contratos colectivos de treinta asociaciones sindicales (entre los más importantes el de TELMEX e IMSS).            C) Sus líderes gozan un cierto grado de legitimidad ante sus bases debido a los procesos democráticos de elección de dirigentes.            D) Capacidad de movilización de sus bases.</p>	<p>PRD</p>	<p>Flexibilidad negociada a cambio de que se nivele el terreno de juego, conservar los derechos adquiridos y recursos de poder institucionales.</p>

Fuentes: Elaboración propia a partir de Bensusán, 1998, 2005 y 2006. Villasana 2007.

## **Principales demandas del sindicalismo tradicional**

Como ya se mencionó de manera general, los cambios de política económica que iniciaron a partir de la década de los ochenta, dieron paso a una nueva correlación de fuerzas en la relación sindicatos – Estado, en la que los primeros paulatinamente perdieron poder frente al empleador y al gobierno.

La respuesta de algunos de los sindicatos de la CTM al modelo económico propuesto por Miguel de la Madrid, fue la demanda de un aumento salarial mediante movimientos huelguísticos, que pese a que las dirigencias nacionales habían dispuesto posponerlas o cancelarlas, se registraron oficialmente 13 536 emplazamientos a huelga y 230 estalladas. La respuesta del gobierno ante este acto de indisciplina fue el trato distante con las dirigencias sindicales, sin reconocer su representatividad. Hacia los asalariados, conservó una política económica dura, inflexible, que sacrificó niveles de bienestar en aras de la ortodoxia financiera (Pérez, 20023).

Después de estos hechos y sin un programa integral de modernización sindical la dirigencia de la CTM aceptó la extensión de las políticas neoliberales en los años siguientes, respaldando los programas o pactos económicos como estrategia política de colaboración con el gobierno, lo que demuestra que dejaron de lado las demandas de aumentos salariales, extensión de la seguridad social e incremento de prestaciones económicas. Además, los líderes de la CTM desistieron de su derecho de recurrir a la huelga como medio para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores.

Con el abandono de las demandas de los trabajadores y la renuncia a los medios tradicionales de lucha sindical, los dirigentes sindicales perdieron los medios que les legitimaban ante sus bases, en tanto, no existen prácticas democráticas en el sindicalismo tradicional que legitimen a sus líderes, el reconocimiento oficial que hace el gobierno de los representantes sindicales es fundamental para que éstos conserven los recursos de poder institucionales. Lo que nos permite sostener que sus principales demandas en relación a la

reforma laboral se encuentren en el respeto a los procesos vigentes de designación y conservación de los recursos de poder institucional.

A cambio del apoyo del gobierno, los líderes sindicales bajo una nueva estrategia de cooperación con las grandes empresas privadas y públicas sustentada en los contratos colectivos de protección, ofrecen a los empleadores y al gobierno la disciplina de los trabajadores. Además, las dirigencias sindicales han aceptado la flexibilización laboral promovida desde los años ochenta en adelante por los empresarios y avalada por el gobierno (Bensuán, 2000:426). Lo que ilustra una serie de intercambios que resultan convenientes para empleadores, gobierno y sindicatos, sin necesidad de modificar la legislación laboral.

### **Principales demandas del nuevo sindicalismo**

En el marco de la recesión económica y la prolongada crisis de representación del sindicalismo, surgió la UNT como alternativa sindical, con el propósito de fortalecer su posición y peso en la formulación e instrumentación de las políticas públicas. A diferencia de la dirigencia de la CTM, busca cambiar el pacto corporativo estatista (Ortega, 1999:175) por un corporativismo social, en un terreno de juego más nivelado, con respaldo de las bases, donde el gobierno no determine a ganadores y perdedores.

Por ello la UNT, tiene entre sus demandas básicas la reforma democrática del sindicalismo junto con la reforma productiva, lo que implica el desmantelamiento del corporativismo y la ampliación de la bilateralidad en el terreno de la gestión del cambio tecnológico y organizativo de la empresa (Bensusán, 2000:429).

Pese a que la UNT no tiene un proyecto económico de nación representa a un sector importante del sindicalismo que a partir del respeto a la autonomía sindical, su solidaridad con otros movimientos sociales y su rechazo a las políticas de corte neoliberal. La UNT ha tratado de mostrarse como alternativa moderna del sindicalismo, recuperando las demandas de los trabajadores y conciliándolas con las necesidades de los procesos de reestructuración

productiva y modernización de las empresas. Sin embargo, la correlación de fuerzas que existe al interior de las instituciones laborales principalmente (CNSM, IMSS, INFONAVIT y diversos espacios de concertación, entre otros), les es desfavorable, por ello su insistencia en reformar los principales elementos legales que sustentan al modelo corporativo, que se encuentran en las Leyes reglamentarias del Artículo 123 que facultan al ejecutivo para crear dependencias que regulen el registro de sindicatos, la administración de la justicia laboral, el manejo de los salarios mínimos, el acceso a la protección social y prestaciones económicas como la obtención de un crédito para la vivienda, entre otros.

### **Recursos de poder del sindicalismo tradicional**

La central obrera con mayor fuerza y que es el interlocutor real dentro del CT, es la CTM, el CT, como organismo cúpula no tiene una capacidad de negociación colectiva, pues esta se sustenta en la CTM y sus sindicatos nacionales de industria como el STPRM y el SUTERM lo que le ha permitido tener un papel hegemónico en las negociaciones de las demandas del sindicalismo tradicional.

Los principales recursos legales de los que dispone la dirigencia del sindicalismo tradicional se sustentan en los llamados poderes coactivos, que consisten en la imposición de la agremiación al trabajador, como forma indispensable de acceso al empleo, aunada a la pérdida del mismo en casos de renuncia o expulsión del sindicato titular de un contrato colectivo (cláusulas de exclusión). Además de la capacidad de imponer al poder patronal la firma de un contrato colectivo (Bensusán, 1998:60) que les ha permitido a los líderes sindicales configurar una estrategia en base a las facilidades que ofrece la actual legislación para imponer la huelga a las empresas aún sin tener el consentimiento de los trabajadores, lo que se traduce en un recurso eficiente para pactar contratos colectivos de protección con los empresarios, siendo éste un antídoto a la rigidez contractual, pues las dirigencias sindicales han aceptado la incorporación de la flexibilidad en las grandes empresas e industrias privadas y públicas (automotriz, maquiladora, y de sindicatos del sector público) a cambio del monopolio de la representación de los trabajadores sindicalizados (Bensusán, 1998:61).

Por otro lado, la estrategia de colaboración que han mantenido las dirigencias sindicales con el gobierno y empresarios, en los últimos años, les ha permitido conservar el control de la representación obrera en órganos tripartitos administrativos (CNSM, IMSS, INFONAVIT entre otros).

En este sentido, la alianza extendida hasta los gobiernos panistas, muestra cómo el sindicalismo tradicional pese a su debilitamiento continúa manteniendo un poder que le permite ofrecer al también debilitado poder ejecutivo (en lo que respecta a su capacidad de intervención en la vida sindical) la gobernabilidad de las relaciones laborales.

Como ejemplo de la capacidad de desestabilización en la empresa por las dirigencias sindicales se encuentran el conflicto gubernamental con el sindicato minero - metalúrgico dirigido por Napoleón Gómez Urrutia, el cual ilustra la declinación de la capacidad presidencial para imponer como antes su voluntad en el mundo sindical. Este conflicto estalló en febrero de 2006, cuando la STyPS “tomó nota” en menos de 24 horas de la destitución del dirigente minero Napoleón Urrutia y todo su Comité Ejecutivo y reconoció a un nuevo liderazgo a solicitud de dos miembros del Comité de Vigilancia de una organización que afilia a alrededor de 80 mil agremiados, argumentando un supuesto fraude en el manejo de recursos obtenidos por la privatización de Cananea al comienzo de los años noventa. La duración de este largo conflicto –todavía no ha sido resuelto tres años más tarde- evidencia la inoperancia de los viejos métodos de control, generando altos costos económicos y sociales por la paralización de labores en varias empresas y el peligro de cierre de las mismas (Bensusán, 2006:261).

### **Recursos de poder del nuevo sindicalismo**

Por su parte, la dirigencia sindical de la UNT también cuenta con recursos legales que le brindan la capacidad para imponer la agremiación, el derecho de pactar con el empleador la firma de un contrato colectivo y el recurso de emplazamiento de huelga. Sin embargo, el nuevo sindicalismo se encuentra restringido para hacer uso efectivo de los mismos, debido a que el poder ejecutivo cuenta con las llaves de acceso a los organismos de negociación

tripartita, mediante los cuales controla el derecho a huelga, el reconocimiento de nuevos sindicatos, la firma de contratos colectivos y la resolución de conflictos obrero-patronales. Además, la negociación de las políticas laborales es controlada por el gobierno en alianza con los líderes del sindicalismo tradicional y las cúpulas del gran empresariado dejando sin oportunidad a la UNT para influir en la toma de decisiones tales como el aumento de salario y las políticas de protección a los trabajadores.

Pese a ello los recursos de poder que le da la Ley a la UNT son aprovechados para conservar la titularidad de los contratos colectivos de trabajo que poseen, mediante las cláusulas de exclusión Sin embargo, a diferencia del sindicalismo tradicional, han establecido procesos transparentes<sup>14</sup> en las revisiones contractuales de sus miembros exponiendo los resultados de los acuerdos alcanzados en las asambleas de la UNT y difundidos a la opinión pública tales como medios electrónicos y desplegados en la prensa.

Las prácticas democráticas en la UNT como la elección de sus representantes brinda un grado de legitimidad del que carece el sindicalismo tradicional, lo que a su vez permite asumir una posición autónoma frente al ejecutivo, obteniendo el reconocimiento oficial de éste a sus dirigentes sindicales que es la llave para acceder a las instancias de negociación tripartitas.

Pese a ello, el control que asume el ejecutivo en las instancias de negociación en base a un diseño institucional que hace posible el dominio de la posición oficial en alianza con la dirigencia del sindicalismo tradicional y los representantes empresariales, limita la capacidad de los dirigentes de la UNT para influir en las políticas salariales, de seguridad social y de diversas prestaciones económicas.

Por ello entre sus estrategias de gestión se encuentra la creación de alianzas con otras fuerzas sociales, suscribiendo pactos y acuerdos de solidaridad y acción común con organizaciones como la Coalición Pro Justicia en las maquiladoras, el Frente Sindical

---

<sup>14</sup> Ver <http://www.unt.org.mx/consejo4/inf8cons.htm>

Mexicano, el Barzón y la agrupación del movimiento conocida como “El campo no aguanta más”<sup>15</sup>. Lo cual le otorga una capacidad de movilización de sus agremiados ausente en el sindicalismo tradicional, sin que sea suficiente para imponer sus demandas e intereses frente a la posible reforma laboral.

Por ello, la pregunta sería ¿realmente el nuevo sindicalismo está interesado en desmontar el modelo corporativo o prefiere aprovechar las ventajas que éste le ofrece? ¿En qué casos los beneficios del cambio serían mayores que los costos? La respuesta al parecer es que las ventajas que obtiene con la legislación actual y el temor a perderlas en un contexto desfavorable para los intereses de los trabajadores, ha llevado al nuevo sindicalismo encabezado por la UNT a asumir una estrategia conservadora respecto al cambio en la legislación laboral, lo que permite sostener que entre las coincidencias con el sindicalismo tradicional se encuentran en el sostenimiento de los derechos adquiridos y los mecanismos de control sobre los trabajadores entre ellos las cláusulas de exclusión por ingreso. De desaparecer dicha cláusula los patrones preferirán la contratación de trabajadores no sindicalizados, disminuyendo así la importancia de los sindicatos en la empresa.

### **Vínculos del sindicalismo tradicional con los partidos políticos**

Los miembros del CT como parte de la estructura del PRI mantuvieron una disciplina férrea al partido hasta el año 2000 en que el PAN ganó la presidencia de la república. Gracias a este hecho se ampliaron las oportunidades políticas para el sindicalismo tradicional al diversificar espacios de poder en otros partidos<sup>16</sup>, sin perder sus vínculos con el PRI, aunque como ya se ha señalado más arriba hay una importante disminución de los diputados del sector obrero en dicho instituto político.

Por otro lado, cuando Vicente Fox tuvo la oportunidad de cambiar la relación entre el Estado y los sindicatos, promoviendo un sindicalismo, moderno y funcional sin compromisos de afiliación política o de incorporación a un partido político prefirió dar

---

<sup>15</sup> Ver <http://www.unt.org.mx/docs/balance10aniversario.pdf>

<sup>16</sup> Entre los casos más importantes se encuentra el del SNTE (el cual se analizará con mayor detalle en el siguiente capítulo), organismo que ha sido beneficiado con candidaturas plurinominales en el PAN, PRI, PRD y PT (Aguilar, 2007:71).

continuidad a la estructura corporativa del sindicalismo tradicional, lo cual se ilustra con el reconocimiento de los procesos antidemocráticos de reelección de las dirigencias sindicales tradicionales en el SUTERM, en el STRM, en el STPRM, en el STFRM, en el SNTE, es decir, en los sindicatos nacionales más importantes (Aguilar, 2007:54).

### **Vínculos del nuevo sindicalismo con los partidos políticos**

Por su parte, la UNT también ha obtenido nuevos espacios de representación gracias a la mayor pluralidad política lo cual creó oportunidades para diversificar sus lazos políticos y ocupar cargos de elección popular a través de diversos partidos (PRI, PAN y PRD).

Los vínculos más estrechos de la UNT parecen encontrarse con el PRD, sin que ello haya significado una relación de subordinación. Como ya se ha mencionado algunos de sus sindicatos tuvieron una participación en la campaña electoral del 2006 en apoyo a la candidatura de AMLO y más recientemente han llegado a un acuerdo de colaboración política firmado entre el Frente Amplio Progresista, la UNT y otras organizaciones sociales<sup>17</sup>.

### **Principales intereses en la reforma del sindicalismo tradicional**

A partir de la revisión de las demandas y los recursos de poder del sindicalismo tradicional es posible sostener que el principal interés de la dirigencia sindical en el proceso de reforma laboral se puede ubicar en el sostenimiento de los mecanismos de control que le permiten contar con bienes de intercambio atractivos tanto para los empresarios como para el gobierno, es decir, ofrecer la gobernabilidad de las relaciones laborales y contratos de protección a los empleadores a cambio del reconocimiento de sus liderazgos y la conservación de sus recursos de poder coactivos y el trato privilegiado en las instituciones laborales de carácter tripartita.

---

<sup>17</sup> X Congreso nacional ordinario balance de la UNT a 10 años, <http://www.unt.org.mx/docs/balance10aniversario.pdf>

## **Principales intereses en la reforma del nuevo sindicalismo**

Con base en el análisis de las demandas y los recursos de poder de los miembros del nuevo sindicalismo se sostiene que su principal interés frente a la posibilidad de la reforma laboral, es la creación de instituciones que ofrezcan imparcialidad en las negociaciones contractuales, el eventual derecho a huelga como medio para gestionar mejores condiciones laborales de sus agremiados, la fijación de aumentos salariales, de vivienda y de protección social al trabajador. A cambio aceptan la legalización de la flexibilidad negociada entre empleadores y sindicatos.

En suma, hay elementos para considerar que los dos grandes bloques del sindicalismo frente a la posibilidad de la reforma laboral tienen incentivos para asumir una estrategia conservadora. Por su parte el nuevo sindicalismo al no contar con los recursos de poder suficientes para impulsar su propuesta de cambio, percibe que de ceder derechos adquiridos le representa un mayor costo frente a las potenciales ganancias del cambio institucional, por lo que los dirigentes de la UNT tienen incentivos para conservar sus recursos de poder actuales renunciando momentáneamente a su demanda de transitar de un modelo corporativo- estatista a uno de carácter social como estrategia para cambiar la correlación de fuerzas que favorezcan su capacidad para integrarse en condiciones más niveladas a las negociaciones de política laboral. En contraparte, el sindicalismo tradicional tiene fuertes incentivos para defender el modelo corporativo vigente, pues no está dispuesto abrir el juego político a los otros sectores sindicales, pues esto significaría la pérdida de hegemonía que ha conservado en las instituciones laborales aún bajo el contexto democrático que se vive en el país.

### **2.1.2 Grupos empresariales**

En México las organizaciones empresariales se han conformado de dos maneras: las promovidas por el gobierno a través de la Ley de Cámaras de Comercio y de Industria que las considera de interés público y las de carácter privado que se constituyeron como asociaciones civiles. Las más importantes son la CONCANACO, CONCAMIN y

CANACINTRA, en tanto que las más representativas de origen privado son la COPARMEX y el CCE (Arriola, 1988:49-50).

La COPARMEX, a diferencia del resto de las organizaciones empresariales, se encuentra registrada en la STyPS como un sindicato patronal, desde que nació en el año de 1929 ha tomado un papel protagónico en el estudio de las relaciones obrero-patronales. De hecho fue la principal organización de empresarios que mantuvo una fuerte oposición a la reglamentación del artículo 123 de la Constitución que dio origen a la LFT en 1931<sup>18</sup>, su principal crítica hecha a esta norma es el enorme poder que se les brinda a los sindicatos con la incorporación de las cláusulas de exclusión en los contratos colectivos de trabajo (Puga, 1993:79).

A pesar de la oposición de la COPARMEX por la aprobación de la LFT, el pacto corporativo entre empresas, sindicatos y Estado, representó un esquema de negociación eficiente en el que las demandas de las cámaras empresariales tanto oficiales como independientes, obtuvieron garantías para la acumulación de capital. A cambio, los empresarios aceptaron participar en los esquemas de negociación tripartita tales como la CNSM<sup>19</sup>, las Asambleas generales del IMSS<sup>20</sup> e INFONAVIT<sup>21</sup> y los esquemas de la administración de los conflictos-patronales a través de las JCyA que dependen del poder ejecutivo.

---

<sup>18</sup> Entre el 12 y 18 de septiembre de 1929, se realizó en la ciudad de México una convención de Delegaciones Industriales de la República Mexicana. Con el objetivo de analizar la propuesta del proyecto LFT propuesto por Emilio Portes Gil. En el curso de las reuniones de la convención se propuso la creación de un organismo que afiliara a las personas que tuvieran el carácter de empresarios sin importar la rama de su acción. Como resultado el 25 de septiembre del mismo año se presentó el acta constitutiva de la COPARMEX (Reyes, 1979:16).

<sup>19</sup> La existencia de la CNSM se encuentra estipulada en la fracción VI del artículo 123 constitucional y reglamentado en los artículos 551 al 574 de la LFT. En el artículo 551 queda establecido que la Comisión funcionará con un presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica y en el artículo 552, que es facultad del presidente de la república nombrar al presidente de la CNSM. Por su parte, el Consejo de Representantes se integra con el presidente de la Comisión, que tiene el voto del gobierno, y de dos asesores, con voz informativa, designados por el secretario del Trabajo y Previsión Social. Este consejo está integrado además, con un número igual, no menor de cinco, ni mayor de quince, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones, designados cada cuatro años (Garavito, 2007:30-31).

<sup>20</sup> Art. 258 de la Ley del IMSS

<sup>21</sup> Art. 7 Ley del instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Por su parte, la COPARMEX mantuvo su actitud crítica hacia las políticas estatistas, proteccionistas y pro sindicales. Sin embargo, en vista de las garantías que ofreció el Estado a las empresas no obtuvo el respaldo de las demás Cámaras empresariales. Así entre los años cuarenta y hasta mediados de los setenta tuvo un perfil bajo de acción política.

El resto de las Cámaras fortalecieron su alianza con el gobierno, la cual prevaleció por encima de sus diferencias y conflictos ocasionales. Pero a partir de los años setenta, el activismo político de los empresarios encabezados por la COPARMEX producto de la implementación de políticas gubernamentales tales como la reedición del populismo y las condiciones de competitividad que imponía la apertura de la economía, fueron condiciones en las que el sector empresarial independiente encontró eco a su demanda de tener una relación de autonomía con el gobierno, condición que no había sido posible porque en años anteriores los empresarios requirieron del apoyo del Estado y de su intervención directa en sectores de la economía donde no contaban con los recursos necesarios para invertir, pero al haberse fortalecido del pacto corporativo entre 1940-1970, contaron con mayores oportunidades para replantear su relación con el Estado (Valdés, 1997:156).

Así, entre 1973 y 1988, los empresarios agrupados en el grupo Monterrey empezaron una campaña respaldada tácitamente por empresas trasnacionales, grupos industriales y al menos una parte del sector financiero. Los empresarios que representaban a esos sectores libraron una doble batalla, tanto por modificar su relación de fuerza dentro del Estado mexicano, como por imponer su punto de vista al interior del conjunto de la clase. Éste último fue el propósito primordial que orientó la fundación del CCE en 1975 como organismo cohesionador de intereses de las principales cámaras empresariales (CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX, Asociación de Banqueros y el Consejo Mexicano de hombres de negocios) lo que fue fundamental para recuperar y obtener posiciones que reforzaron su poder económico particularmente de los grandes grupos empresariales (Puga, 1993:164).

En el núcleo del activismo empresarial de mediados de los años setenta reside la necesidad del sector privado de supervisar más activa e independientemente las estrategias políticas

del gobierno para hacer frente a la inestabilidad de la economía que se hace presente hacia la mitad de los años sesenta y que se extiende hasta la crisis de 1994-95. Los empresarios dudaban de la compatibilidad de responder a los objetivos del desarrollo capitalista y la justicia social, a partir de 1982, año en el cual la crisis económica adquiere dimensiones particularmente agudas y las estrategias gubernamentales para atender a esos dos objetivos comienzan a modificarse en forma sustancial dando lugar a la aparición de un modelo económico de características diferentes a los preexistentes (Valdés, 1997:156). Asimismo se modificó la correlación de fuerzas de los actores (sindicatos-empresarios-gobierno) a favor del gran empresariado agrupado en el CCE.

Por otro lado, bajo el marco de la crisis económica y las políticas de libre mercado, la COPARMEX presentó en 1986 una serie de propuestas de reforma a la LFT, cuyo punto central era la flexibilidad del trabajo con la justificación de que la modernización del país hacía urgente la reforma a fin de impulsar la recuperación económica y la confianza de los inversionistas (Chávez, 2006:10).

En este sentido, para dar paso al análisis de las razones políticas que encaminaron a la COPARMEX a ser la promotora de los cambios en la legislación laboral, se sintetizan algunas características generales del empresariado a partir de la formación del CCE, con el fin de encontrar las coincidencias de los empresarios en la reforma laboral.

### **Principales demandas**

La COPARMEX como ya se mencionó se manifestó desde su origen en contra de las políticas estatistas, proteccionistas y pro sindicales que caracterizaron el mercado intervencionismo estatal. Con el surgimiento del CCE esas viejas críticas y demandas hechas por la COPARMEX fueron retomadas por el conjunto de los empresarios solicitando al Estado garantías para sus capitales, salarios determinados por las condiciones particulares de las empresas y el rendimiento individual de los trabajadores. Asimismo, se contemplaba flexibilizar la distribución de las labores, suprimir los ascensos por antigüedad, reducir las faltas justificadas, cancelar el registro de los sindicatos promotores

de huelgas ilegales y sancionar a los dirigentes, imponer el arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes de los conflictos que dieran lugar a huelgas y prohibir las cláusulas de exclusión y las huelgas por solidaridad (Bensusán, 2002:2).

Sin embargo, a diferencia de la COPARMEX que pedía una reforma laboral que incluyera las demandas mencionadas, el resto de los miembros del CCE mantuvieron una posición conservadora, pues no existía un consenso amplio sobre los cambios adecuados, ni tampoco una posición estable del sindicato patronal, por ejemplo los planteamientos de la COPARMEX hechos en 1986, sobre incluir prácticas democráticas en el sindicalismo tradicional estuvieron orientadas a dismantlar el corporativismo-estatista, pues el sostenimiento del mismo les parecía inadecuado por los poderes coactivos que les brinda la legislación actual a los sindicatos. No obstante, la COPARMEX abandonó su idea de introducir prácticas democráticas en la LFT en sus propuestas siguientes, en parte porque entre sus otras demandas se encontraba un paquete de reformas económicas tales como las privatizaciones y la apertura de la economía, para lo que se requería el apoyo de los dirigentes del sindicalismo tradicional (Bensusán, 2002:4).

Por otro lado, la alianza entre los empresarios con la creación del CCE, no significó que las acciones de los empresarios fuesen iguales o que los canales de gestión coincidieran, de hecho, en los ochenta, la nacionalización de la banca disparó la participación electoral de algunos empresarios (uno de los casos más relevantes fue la candidatura a la presidencia del ex dirigente de la COPARMEX, J. Manuel Clouthier en 1988) lo que fue aprovechado por las demás cámaras integrantes del CCE para negociar el Pacto de Solidaridad Económica, que sirvió para brindar apoyo a la campaña realizada por el PRI y obtener prebendas en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (Puga, 1993:169).

Entre los beneficios otorgados a los empresarios a raíz de las políticas del gobierno de Salinas de Gortari destacan las privatizaciones de empresas estatales, la apertura a la inversión privada de amplios sectores económicos y la política de topes salariales. Los beneficios se siguieron extendiendo en el sexenio de Ernesto Zedillo y quizá el más sobresaliente fue la protección de las empresas en quiebra por la crisis de 1994, mediante la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

## **Recursos de poder de los empresarios**

Entre las fuentes de poder de los empresarios se encuentran los vínculos que guardan con los organismos internacionales, con grupos de estudio, fuentes de crédito, medios de opinión pública y en particular con la televisión privada. Además, los empresarios del país han tenido la oportunidad de participar en la formulación de leyes y políticas públicas, en una especie de lobbying consistente en el acceso directo a los secretarios de Estado, recurso de poder fundamental en la medida en que los canales de gestión de sus intereses son directos (Puga, 1993:84-87).

Por otro lado, a partir de los acuerdos tripartitas y de gobernanza económica (PIRE, PAC, Pronasol entre otros) los empresarios ampliaron su influencia en la planeación económica del país, en la discusión permanente de las políticas económicas con el gobierno y la vigilancia sobre el mismo. Estos cambios fortalecieron principalmente al gran empresariado creando mayores oportunidades de participación en la agenda de gobierno, en la medida que el control absoluto que tenía el Ejecutivo en la economía fue disminuyendo debido a la incorporación de políticas de libre mercado y la mayor participación de los empresarios en la economía (Ortega, 2006:240).

Entre los miembros del CCE, una prioridad fue fortalecer su capacidad de influencia en los cambios económicos que el gobierno realizó entre la década de los ochenta y noventa, proceso que estuvo por encima del interés de cambiar la legislación laboral propuesta por la COPARMEX en 1986 y 1988 (Puga, 1993:163).

Pese a los reacomodos en las negociaciones entre el gobierno y el CCE, la participación de miembros de la COPARMEX y otros empresarios en los cargos de elección popular a través del PAN no se detuvo, logrando triunfos en entidades como Guanajuato, Jalisco, Querétaro y Nuevo León, hasta llegar a la Presidencia de la República en el 2000. Esta transformación reflejó un complejo proceso político que va desde la presencia de una oposición real para lograr el máximo nivel de poder formal (Montesinos, 2007:317).

El ascenso a la presidencia de Vicente Fox (2000) y en particular y el nombramiento de Carlos Abascal Carranza, ex presidente de la COPARMEX, como Secretario del Trabajo<sup>22</sup>, representó un recurso de poder fundamental para los miembros del CCE pues tenían el interlocutor ideal para orientar el contenido de un nuevo modelo de regulación laboral en 2002.

### **Principal Interés en la reforma**

Los empresarios encabezados por la COPARMEX y respaldados por su organismo cúpula CCE han propuesto reconocer jurídicamente la flexibilización laboral como estrategia para incrementar la competitividad y el empleo en el país, lo cual coincide con las recomendaciones hechas por el Banco Interamericano de Desarrollo, que de acuerdo a sus estudios señala que el problema de los bajos salarios no se debe al excesivo poder de negociación de los empleadores respecto de los trabajadores, sino a la baja y estancada productividad del trabajo (BID, 2004:124).

Sin embargo, las prioridades sobre la necesidad de promover una reforma laboral, no se encuentran en el reconocimiento jurídico de la flexibilidad, pues ésta es un hecho en la práctica, lo que buscan es disminuir los costos que acarrea el sostenimiento del esquema corporativo, es decir, reducir al mínimo los poderes coactivos de los sindicatos, de manera tal que la relación laboral esté orientada entre trabajador y empleador, evitando que los sindicatos hagan emplazamientos a huelga injustificados con el propósito de establecer un contrato colectivo de trabajo o emplazamientos a huelga por solidaridad, lo que incrementa los costos laborales y pone en riesgo la existencia de una empresa. Como el cambio en ese sentido no ha sido posible, los empresarios han optado por aprovechar las ventajas que les ofrecen los sindicatos mediante el establecimiento de contratos colectivos que les permiten

---

<sup>22</sup> Otros nombramientos de altos funcionarios provenientes en el gabinete de Fox fueron el de Antonio Sánchez Díaz de Rivera, subsecretario de Desarrollo social; el director de PEMEX, Raúl Muñoz Leos, y el presidente de la Comisión de Seguridad, José Antonio Ortega (GCI, 2001:12).

contar con condiciones favorables a sus intereses y además evitar que las dirigencias sindicales emplacen a huelga.

### **2.1.3 Gobierno**

#### **Poder ejecutivo**

A partir de 1988, año en que entró a la agenda de gobierno la posibilidad del cambio de la legislación laboral, los distintos ejecutivos, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), intentaron acordar con los sindicatos y empresarios una propuesta de reforma. Sin embargo, el común denominador de sus estrategias de negociación fue el distanciamiento de las discusiones del cambio dejando que los actores elaboraran una propuesta de reforma de manera conjunta.

En este sentido, la pregunta que seguimos es: ¿por qué los distintos ejecutivos (Salinas, Zedillo y Fox) no le dieron un lugar prioritario en la agenda de gobierno a la reforma laboral? Para responder este cuestionamiento a continuación se expone de manera general el contexto en que se pretendía reformar la legislación laboral.

#### **Oportunidades de cambio**

Después del proceso de sucesión presidencial de 1988, que llevó al poder a Carlos Salinas (1988-1994) y a iniciativa de la STyPS, se constituyó la Comisión Revisora de la LFT, que contaba con la presencia de comisionados del Estado, empresarios y sindicatos. En esa negociación, se tenía como propósito cambiar la reglamentación de las relaciones laborales como la flexibilización de las condiciones de contratación, el poder para contratar y despedir, la movilidad horizontal y vertical en los mercados internos de trabajo, el trabajo temporal, el trabajo por hora, la liberalización del procedimiento de registro de los sindicatos, pero no se llegó a resultados tangibles, por la oposición de la CTM (Zapata, 2006: 83-84).

Otro factor que explica porque el presidente Salinas no decidió impulsar la reforma laboral, se encuentra su interés por conservar el control sobre las relaciones laborales y la productividad de la mano de obra con el propósito de recibir apoyo de los líderes del sindicalismo tradicional a las reformas económicas de privatización de empresas paraestatales y apertura económica, que él había propuesto.

Con el inicio de las negociaciones del TLCAN en 1990, el sindicalismo tradicional se enfocó a exigir que nada cambiara en la legislación laboral, en el contenido de los contratos colectivos, o en su relación con el Estado, a cambio ofreció su respaldo al ex-presidente Salinas para avanzar en las negociaciones, adhiriéndose a la política del gobierno y a la apertura económica (Narváez, 2001:96-97).

El sexenio de Salinas de Gortari concluyó con el mismo modelo de regulación laboral, en el que los sindicatos mantuvieron las ventajas del sistema corporativo y los empresarios continuaron teniendo el apoyo del gobierno en la aplicación de nuevas modalidades de contratación, postergándose la actualización de legislación laboral.

Aunque parecía haber conformidad con el status quo, nuevamente en el sexenio de Ernesto Zedillo se retomaron los trabajos de la reforma laboral, en esta ocasión las propuestas provenían de los partidos políticos. En 1995 el PAN<sup>23</sup> elaboró su propuesta de reforma laboral seguida por la del PRD<sup>24</sup> en 1997.

---

<sup>23</sup> La iniciativa panista plantea la legalización de la flexibilización, se propone la creación de Jueces de lo Social, dependientes del Poder Judicial, de carrera y, por tanto, inamovibles salvo responsabilidad, una mayor bilateralidad en el tema de la productividad, la capacitación y el reparto de sus resultados, aumenta el nivel de importantes prestaciones (vacaciones, aguinaldo, primas de vacaciones y dominical y licencia por maternidad) e instaura la participación de los trabajadores en los activos de las empresas, además de mejorar el sistema de reparto de utilidades” (Bensusán, 2002:42)

<sup>24</sup> Por su parte, el PRD construyó un proyecto que se concentra en la protección legal y flexibilidad negociada, manteniendo vigentes los principios en materia de estabilidad laboral en el trabajo, sin ampliar las posibilidades de las contrataciones temporales o despidos. El segundo punto es el referente a la productividad y distribución de beneficios, donde además de incluirse una definición amplia de la primera se establece la bilateralidad plena en la adopción e implementación de los cambios necesarios para alcanzar su incremento y el impacto salarial del mismo, a través de la creación de las comisiones mixtas de productividad y capacitación, de funcionamiento permanente en las empresas. El tercer punto, es la liberalización de los derechos colectivos, donde se contempla la creación del registro público de organizaciones sindicales y contratos colectivos con total autonomía del poder ejecutivo. Finalmente, se propone la eliminación de las juntas de conciliación y arbitraje y remplazarlas por la creación de tribunales laborales en el ámbito del poder judicial (Bensusán, 2002:45-48).

La propuesta del PAN, alertó a la COPARMEX y la CTM del peligro de llevar el debate de la eventual reforma a la legislación laboral a los partidos políticos, por ello con el propósito de evitar dicha situación hubo un acercamiento entre dichos actores.

Por su parte, Carlos Abascal como presidente de la COPARMEX (1995-1997) promovió junto con la CTM un pacto llamado Nueva Cultura Laboral, en el que se reconocía la colaboración entre sindicatos y empresas a partir de once principios<sup>25</sup>, este hecho más que destacar por su contenido, trascendió porque con el recuperaban el espacio de negociación en lo referente al cambio de la legislación laboral a través del control que ofrecen los mecanismos de negociación corporativos, limitando el alcance de las propuestas de los partidos políticos (Bensusán, 2000:418).

En cuanto a las razones que tuvo Ernesto Zedillo para no darle un lugar prioritario en su agenda de gobierno a la reforma laboral, se encontraban la crisis económica de 1994-1995, el levantamiento armado del EZLN en 1994 y la pérdida de la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados en 1997, todas ellas condiciones que disiparon nuevamente las oportunidades de cambio.

---

<sup>25</sup> 1. El trabajo humano tiene un valor ético y trascendente que debe ser respetado y protegido por la sociedad. 2. El fundamento que determina el valor del trabajo es en primer lugar la dignidad de la persona de quien lo ejecuta, lo cual determina su primacía sobre las cosas, sistemas económicos y administrativos. 3. El trabajo, además de ser el medio legítimo de manutención del ser humano y su familia, debe ser también el medio de desarrollo integral de la persona. 4. El trabajo es fuente de derechos y obligaciones para el hombre. Los derechos deben ser respetados y promovidos. Las obligaciones deben ser cumplidas con espíritu de responsabilidad y autoexigencia. 5. El lugar mayoritario del trabajo en la actualidad es la empresa, donde confluyen trabajadores, directivos e inversionistas, la cual no podría existir sin ellos, la solidaridad entre sus integrantes y su decidida participación favorecen la productividad y la calidad para la competitividad radica sobre todo en la coordinación de los sectores productivos. queremos promover la adopción de medidas creativas y encontrar salidas prácticas y eficaces a los obstáculos. 6. Para poder elevar el nivel de vida de la sociedad, es necesaria la productividad, que es un proceso en el que intervienen numerosos factores y que debe permitir una remuneración mejor a las personas que intervienen para lograrla. El trabajo que genera desarrollo es garantía de paz social. 7. Los esfuerzos por asegurar mayores beneficios a los trabajadores deben tener siempre en cuenta la situación económica en general del país y de las empresas en particular. 8. Vivimos en un mundo económico globalizado. Esta realidad debe impulsar la creatividad, la responsabilidad social, la imaginación de todos los mexicanos para adoptar una nueva cultura laboral mexicana que permita alcanzar el pleno empleo con productividad y calidad para la competitividad. 9. La nueva cultura laboral mexicana debe tener como sustento fundamental el diálogo, la concertación y la unidad de esfuerzos entre las organizaciones sindicales y los directivos empresariales. Invariablemente buscaremos que dicha cultura se oriente a la creación y permanencia de empresas, a la conservación y promoción del empleo, al aumento de la rentabilidad, a la justa distribución de las utilidades y a la lucha contra la corrupción de líderes sindicales y empresarios. 10. El problema clave de la ética social al que deben contribuir conjuntamente en su solución organismos empresariales, sindicatos y gobierno, es el de la justa remuneración de todos los factores de la producción, procurando ante todo que se den las condiciones favorables para la generación de empleo digno y productivo. 11. La CTM y la COPARMEX estamos convencidos de la importancia de que el gobierno impulse las condiciones favorables para el óptimo desarrollo del trabajo. Por lo anterior, solicitamos a la Secretaría del Trabajo que apoye la presente iniciativa de convocar a los organismos sindicales y empresariales involucrados a traducir en acciones concretas esta nueva cultura laboral.

Por otro lado, durante el proceso electoral del año 2000, dos de los tres principales candidatos a la presidencia de la República, Cuauhtémoc Cárdenas y Vicente Fox, signaron el documento que académicos, líderes de diferentes sindicatos (no tradicionales) y algunos legisladores propusieron a los candidatos a la presidencia de la República, el cual consistía en un acuerdo sobre veinte compromisos por la libertad, la democracia sindical, el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos para la agenda laboral y el programa de gobierno. Lo que suponía un conjunto de reformas institucionales para eliminar los obstáculos que enfrentan los trabajadores en el derecho de asociación, libertad sindical, ejercicio del derecho de huelga, contratación colectiva auténtica y la existencia de un sistema de justicia laboral autónomo.

El triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del año 2000, las reformas económicas ya implementadas, la superación de la crisis económica, la ola democratizadora que se vivía en el país y el capital político con el que llegó Vicente Fox, se configuraron como condiciones que abrieron una oportunidad para que el ejecutivo asumiese un papel protagónico en las negociaciones de la reforma laboral, pues las posibilidades que brindaba el contexto le eran favorables a diferencia de sus antecesores, lo que significó un capital político que incrementaba las expectativas para superar la oposición de los sindicatos tradicionales y de la COPARMEX para reformar la legislación laboral.

Pero el nuevo titular del poder ejecutivo optó por la continuidad de la vieja alianza sindicatos-presidencia, aprovechando el pragmatismo del sindicalismo tradicional e insertándose en el lugar de los anteriores presidentes de origen priísta. De esta manera, el ejecutivo apostó por el sostenimiento del corporativismo, pues en él encontraba un activo que le permitía preservar la gobernabilidad de las relaciones obrero-patronales a cambio de prebendas y protección a los liderazgos del sindicalismo tradicional.

Bajo dichas condiciones, el presidente Fox en 2001 convocó a sindicatos y empresarios a participar en la Mesa Central de Decisión con el propósito de lograr un acuerdo que permitiera reformar la Ley laboral. Esta meta fue delegada a su Secretario del Trabajo, Carlos Abascal Carranza, cuya responsabilidad era establecer un mecanismo de

concertación entre los diferentes actores con el propósito de elaborar un anteproyecto de ley y llevarlo al Congreso para su discusión con la expectativa de que tuviera suficiente respaldo de los legisladores.

### **Recursos de poder**

El fundamento principal de los recursos de poder de los ejecutivos involucrados en el proceso de reforma dependen del arreglo político bajo el cual se sustenta el modelo corporativo<sup>26</sup> que consiste básicamente en un pacto político entre los sectores productivos y el gobierno. Como parte de este arreglo el modelo de regulación laboral da amplias facultades al ejecutivo para intervenir en las relaciones obrero-patronales en diversas áreas.

Entre los principales elementos legales que sustentan al modelo corporativo, están las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional que facultan al ejecutivo para crear dependencias que regulen el registro de sindicatos, la administración de la justicia laboral, el manejo de los salarios mínimos, entre otros. Las principales instituciones públicas mediante las cuales interviene el gobierno en las relaciones obrero-patronales son la STyPS, la CNSM y las JCyA, por citar sólo a las más importantes (Xelhuantzi, 2006:16).

### **Principales intereses en la reforma**

Considerando que los diferentes ejecutivos involucrados en el proceso de reforma laboral mencionados, han optado por darle continuidad al corporativismo-estatista, como medio para negociar cambios económicos, políticos y reformas tales como en el sistema de seguridad social. Nos permite sostener que el principal interés del ejecutivo es garantizar la gobernabilidad de las relaciones obrero-patronales a través del sostenimiento o incremento de los mecanismos de control que le brinda la legislación actual entre los que se encuentran

---

<sup>26</sup> Al estar incorporados los sindicatos más importantes a la estructura política del PRI, el ejecutivo tenía un control sobre las dirigencias de los sindicatos fincando así el sistema corporativo de corte estatal. Junto a las facultades legales con que contaba el ejecutivo en materia laboral, la integración de los principales sindicatos al partido en el gobierno le brindó un gran poder discrecional para administrar los conflictos obrero - patronales y garantizar así la paz laboral. Sin embargo, con la alternancia en la presidencia el sindicalismo gana mayor autonomía del ejecutivo, lo que ha modificado la correlación de fuerzas.

el reconocimiento de los líderes sindicales mediante la toma de nota, la declaración de legalidad de un emplazamiento a huelga, el control de la JCyA. Pues todos estos recursos legales y políticos le permiten al ejecutivo mantener un ambiente de paz laboral y admitir los cambios de flexibilidad demandados por el sector empresarial con la colaboración de los sindicatos.

## **2.2 Fases del proceso de reforma laboral**

Las fases principales del proceso de la reforma a la legislación laboral entre 1989 y 2001, conforme a los acontecimientos, objetivos, actores y métodos utilizados pueden ser resumidas de la manera siguiente:

**Cuadro 9 Principales acontecimiento entorno al proceso de reforma laboral (1989-septiembre 2001)**

<b>Acontecimientos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Actores y métodos</b>	<b>Resultados</b>
Comisión para la reforma de la legislación laboral abril de 1989.	Legitimar la iniciativa que se presentaría al Congreso de la Unión	Concertación tripartita tradicional para discutir la iniciativa del Ejecutivo. Después se dijo que el proyecto de reforma debía resultar de las propuestas de los representantes del capital y el trabajo	La comisión nunca llegó a funcionar por la oposición de la CTM.
Propuestas preliminares de la COPARMEX, junio de 1989 y 1993	Se buscaba promulgar una ley laboral flexible, acorde con las necesidades de las empresas en la crisis y la restructuración productiva	Fue elaborada por la COPARMEX y respaldada por otras organizaciones empresariales. Volvió a retomarse en 1993, organizadas en 14 puntos, para presentarse al candidato del PRI a la Presidencia de la República	Se convirtieron en el blanco de los ataques de los sindicatos por su radicalidad. La CTM viró su posición a favor de la adopción de una reforma de la legislación después de conocerse estas propuestas, entre otras razones.
Audiencias Públicas en la Cámara de Diputados, agosto de 1989	Abrir el debate sobre la reforma y evitar la imposición presidencial	Fueron convocados por la diputación obrera del PRI y las restantes fracciones parlamentarias	Hubo numerosas intervenciones de académicos, profesionales y sindicalistas que definieron sus posiciones e hicieron una fuerte crítica al corporativismo sindical, lo que igualmente favoreció el viraje de la CTM para oponerse en adelante a la reforma y evitar que se tramite ante un Congreso con una creciente expresión de la pluralidad política
Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad (ANEPyC) y la Calidad, 25 de mayo de 1992	Modernizar las relaciones laborales y preparar las empresas para un escenario competitivo después de la apertura comercial y en los prolegómenos del TLCAN, con la intención de aumentar la cooperación obrero-patronal	Concertación tripartita tradicional fuertemente influida por los planteamientos gubernamentales y el PNCyP (1991-1994), concebida como alternativa ante la imposibilidad de conseguir acuerdos para la reforma de la legislación	El ANEPyC dio lugar a la firma de convenios de productividad en las empresas en 1993-1994, que disminuyeron significativamente después de la crisis de 1994-1995.
PND 1995-2000	Se orientaba a remover los factores de rigidez del mercado laboral	Delegaba en los actores la responsabilidad de acordar una reforma de amplio alcance, dejando fuera los aspectos políticos que provocaban la resistencia de la CTM	Logró que los empresarios abandonaran sus propuestas y se acercaran a la CTM para enfrentar las presiones externas provenientes de los partidos políticos

Acontecimientos	Objetivos	Actores y métodos	Resultados
Iniciativa de reforma del PAN, 1 de julio de 1995	Reformar la Constitución, Apartado A y la LFT para aumentar la flexibilidad laboral, mejorar las condiciones de trabajo, acabar con el corporativismo sindical y garantizar la independencia de la justicia laboral	Fue elaborada por dos especialistas y discutida con diputados y senadores de ese partido para ser finalmente presentada en el Senado	Alimentó el debate sobre la reforma y provocó una reacción de acercamiento entre la COPARMEX y la CTM, para sacar la reforma del ámbito del poder legislativo
Pacto por una “Nueva Cultural Laboral” COPARMEX-CTM, 25 de julio de 1995 y Mesas por la Nueva Cultural Laboral, 1996	Acuerdo sobre los principios y valores que debían normar el diálogo, la participación y la responsabilidad compartida entorno a la productividad y el reparto de resultados.	Participaron la COPARMEX y la CTM, a iniciativa de la primera. Se flexibilizaron las posiciones extremas de las partes y acordaron 11 puntos destinados a revalorar el trabajo humano, propiciar niveles de remuneración justos, impulsar la capacitación, el cuidado del medio ambiente, consolidar el diálogo y la concertación, etc. Bajo la mediación y asistencia de la STyPS se organizaron diez mesas de trabajo con la participación de los mismos actores, y excepcionalmente la del STRM, donde se elaboraron los diagnósticos sobre diversos aspectos de la situación laboral del país.	Se acordó un conjunto de principios vagos y escuetos sin propuestas de cambio institucional ni compromisos exigibles por las partes, notoriamente insuficientes para atender la problemática reflejada en los diagnósticos. En lo fundamental se retomaron los señalamientos del ANEPyC.
Anteproyecto de reforma del PRD, 1997. Iniciativa de reforma de Laboral (Octubre del 2002)	Reforma del 123 constitucional, apartados A y B, LFT y LFTSE para mejorar las condiciones de trabajo, ampliar la bilateralidad, fortalecer el sindicalismo, eliminar el corporativismo y crear un sistema de justicia laboral independiente. La iniciativa de reforma retomó aspectos del anteproyecto para terminar con el corporativismo sindical	Elaboración por un equipo de especialistas interdisciplinario y representantes del partido. Fue sometido a discusión en diversos foros con sindicatos y organizaciones sociales afines a ese partido. Presentación en el Senado de proyecto de decreto de reforma del 123, apartado A y B, LFT SE.	Junto con la iniciativa del PAN de 1995, el anteproyecto del PRD alimentó el debate sobre la reforma y ayudó a concretar las alternativas a la legislación vigente. Entre junio y julio de 1998 la Cámara de Diputados convocó a un foro abierto de discusión sobre la reforma en diversos estados de la república.

Acontecimientos	Objetivos	Actores y métodos	Resultados
Diálogo obrero – empresarial hacia una “Nueva Cultura Laboral”, 1998	Aunque en un principio se proponía impulsar una reforma institucional de amplio alcance, terminó por limitarse a la promoción de una reforma procesal orientada a lograr una justicia laboral “pronta y expedita”.	Comité Técnico convocado por la STyP, retomando la experiencia de 1996 y los métodos tradicionales de concertación tripartita.	Elaboración de un proyecto de Código Federal de Procedimientos del Trabajo que finalmente fue rechazado públicamente por la cúpula de la CTM
Acuerdo sobre 20 compromisos por la libertad, democracia sindical, el cumplimiento de los derechos colectivos para la agenda laboral y el programa de gobierno	Adopción de un conjunto de reformas institucionales y legislativas para eliminar los obstáculos que enfrentan los trabajadores en el derecho de asociación, la libertad sindical, el ejercicio del derecho de huelga, la contratación colectiva auténtica y la existencia de un sistema de justicia laboral independiente	El Consejo y el comité por la libertad y la democracia sindical, integrado por académicos, sindicalistas, políticos y profesionales elaboró una agenda que se presentó a los candidatos a la elección presidencial de julio del 2000. Se realizaron mesas de trabajo para promover una amplia participación de trabajadores, organizaciones sindicales y sociales así como de legisladores y especialistas en la materia	Los 20 compromisos fueron aceptados por todos los candidatos, con la excepción del candidato del PRI.
Mesa Central de Decisión para la actualización y modernización de la legislación laboral, julio del 2001	Garantizar la autonomía sindical, impulsar la capacitación y la competitividad de las empresas, hacer eficiente la justicia laboral.	Concertación entre representantes de los patrones y trabajadores, con la participación de la UNT, bajo la coordinación de la STyPS. Los integrantes de las comisiones de trabajo y previsión social del Congreso participarían como observadores. Sin embargo, no aceptaron este papel marginal y se deslindaron por completo de la MCD.	Realización de diversas reuniones para discutir propuestas presentada por la STyPS entorno al marco conceptual y otros aspectos de la LFT.

Fuente: Tomado de Bensúsán, 2002.

En base al grado de polarización de las posiciones sindicales y patronales, la manera en que el aparato estatal intentó superar las diferencias, los actores involucrados y la naturaleza de los espacios en los que se tramitó el proceso de reforma laboral, Graciela Bensusán (2000), analiza en tres fases el proceso de reforma laboral. La primera (1988-1989): la vía tradicional, la segunda (1990-1994): la vía indirecta y el ANEPyC (1992) y una tercera fase (1995-1998): vías paralelas del PND, la Nueva Cultural Laboral y las propuestas partidarias (PAN-PRD).

De la primera la autora sostiene que la razón por la que la vía tradicional no llegó a funcionar, fue por las posiciones conservadoras de los miembros del sindicalismo tradicional, en la medida que la propuesta dada a conocer por la COPARMEX amenazaba directamente el futuro del corporativismo, pues recortaba los poderes coactivos de los sindicatos, abriendo las puertas para que los trabajadores escogieran otras opciones organizativas y el manejo individual de sus relaciones con los patrones (Bensusán, 2000:410).

De la segunda fase, la firma del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPyC, 1992), sostiene que este mecanismo no respondió a las expectativas patronales ni sindicales. Entre las líneas de acción que se sugieren en el acuerdo estaba la modernización de las estructuras organizativas, superación de líneas de la administración, relaciones laborales, entre otras. Por tanto, el fracaso de este proceso lo atribuye a una estrategia cupular de naturaleza inductiva, por vías indirectas que no tocaron el marco institucional y sin proponer cambios reales en las políticas laborales y económicas, manteniendo el modelo de salarios bajos como estrategia de competitividad y sin tocar el modelo corporativo (Bensusán, 2000: 414).

Por último, en la tercera fase, denominada vías paralelas: el PND, NCL y propuestas partidarias (PAN-PRD), se señala que la presentación del PND (1995-2000) reactivó la posibilidad de reformar la legislación laboral, el eje que seguía el cambio dentro del plan estaba orientado por la promoción de la flexibilidad, lo cual fue rechazado por la CTM, sin embargo el apoyo de las cúpulas sindicales para apoyar los topes salariales era fundamental

bajo el contexto de crisis en el que estaba el país, por lo que los empresarios de la COPARMEX tomaron una estrategia más conservadora frente al eventual cambio. Por su parte, el PAN presentó una propuesta encaminada a reformar el artículo 123 y promulgar una nueva LFT, que se apartaba del modelo de regulación y representaba una amenaza para el viejo arreglo corporativo, por su parte, sin incentivos para apoyar esta reforma la CTM y la COPARMEX entablaron una negociación que concluyó en la firma del pacto de la NCL, más que una propuesta o real colaboración, los líderes de la CTM y de la COPARMEX, pretendieron alejar de los partidos políticos, el debate de la reforma laboral (Bensuán, 2000: 416-17).

En la tesis se pretende, ampliar la explicación del por qué los actores nuevamente no encontraron incentivos para concretar la reforma laboral en el proceso de 2001 a 2002, para ello se analiza a continuación las estrategias de negociación, las posiciones de los actores en la MCD de 2002 y las conclusiones de las negociaciones.

### **Estrategias y reglas de la negociación 2002**

Con el ascenso del PAN al poder y las propuestas que anteriormente se hicieron desde dicho instituto político podría haberse esperado un cambio de estrategia del nuevo gobierno. Las experiencias previas ilustraban la ineficiencia de las negociaciones tripartitas en las que la polarización de las posiciones de los actores frente al contenido de los cambios terminaba por orillarlos al conservadurismo, en tanto el ejecutivo se mantenía al margen de las negociaciones del cambio.

Bajo este marco, el equipo asesor de la STyPS coordinado por el entonces Subsecretario de Previsión Social, Rafael Estrada Sámano, se dio a la tarea de seleccionar información sobre reformas exitosas en otros países (Alcalde, 2006:44). De hecho, se revisó con mayor detenimiento el caso de España, en donde sindicatos y empresarios lograron, al margen de la autoridad laboral, una propuesta que definió un nuevo rumbo en el desarrollo integral de las empresas, con base en un esquema de productividad. Dada esta experiencia a iniciativa

de Carlos Abascal Carranza titular de la STyPS, se invitó a líderes del CT, al presidente de la COPARMEX y de la CONCAMIN a una gira de trabajo en España (Reforma, 22/02/01).

En base a dichos antecedentes, el 12 de julio de 2001, los sectores empresarial y obrero acordaron bajo la coordinación del gobierno instalar la MCD para la modernización de la legislación laboral. En una reunión efectuada en las instalaciones de la STyPS, los participantes nombraron dos representantes empresariales y dos sindicales que se reunirían cada quince días para establecer temas y mecanismos de negociación. Claudio X. González, presidente del CCE y Jorge Espina, presidente de COPARMEX, fueron los representantes de los empresarios, mientras que Javier Pineda Serino de la CTM y Luis Jaime González de la UNT; el Gobierno Federal se limitó a poner las herramientas y a coordinar la mesa de discusión, sin proponer ningún punto en particular (Reforma, 12/07/01).

Lo que significó la reedición del mecanismo cupular y corporativo de las negociaciones previas, pese al interés inicial del Secretario del Trabajo por revisar las experiencias internacionales y retomar el camino de éxito de las mismas a través de estrategias innovadoras.

Por otro lado, el Secretario del Trabajo definió varias reglas en las que debería desarrollarse la negociación. La primera fue que toda propuesta de cambio debía ser respaldada por unanimidad, lo cual podría ser atractivo discursivamente pero hacía mínima, sino es que nula, la probabilidad de alcanzar acuerdos. La segunda regla, limitaba los trabajos de la MCD a la LFT sin tocar el artículo 123 constitucional. Con esta decisión el gobierno limitaba el problema público de la reforma laboral a una reglamentación que no era de cambio estructural. Además ésta regla representaba para el sindicalismo tradicional y los empresarios, la oportunidad de legalizarla flexibilidad conservando el sistema corporativo, mientras que para la UNT era un obstáculo para negociar los asuntos que consideraba trascendentales, la reforma estructural del corporativismo estatista, lo que era fundamental para nivelar el terreno de juego.

La tercera regla restringía la participación de los legisladores (tenían voz pero no voto) en la MCD, lo que resultó contraproducente pues no se ofrecían incentivos a los miembros del Congreso para impulsar una propuesta en la que no participaron. La cuarta regla era partir de cero, es decir, que la STyPS no formuló una propuesta base, lo que expresaba un bajo compromiso pues la naturaleza del cambio implicaba diferencias que debían conciliarse o resolverse por la parte gubernamental, a lo que se rehusó el Secretario del Trabajo ofreciendo a cambio un amplio margen a los actores para discutir los contenidos de los cambios de las reformas. Con dicha estrategia se apostó por el *status quo*, pues las experiencias de los anteriores intentos de reforma ilustraron cómo el gobierno, mediante su ausencia de las negociaciones, consiguió que los sindicatos y empresarios en base a sus intereses apostaran por la vigencia de la legislación laboral.

Por su parte, Rafael Estrada y Pablo Retes asesores encargados de los trabajos de la reforma laboral, le advirtieron al Secretario del Trabajo, Carlos Abascal sobre la inviabilidad de sacar la reforma de la Ley laboral, en base a las reglas fijadas en la MCD, por lo que le propusieron elaborar un documento que contuviera las posiciones de los distintos partidos, organizaciones sindicales, organizaciones internacionales y académicos, y que a partir de ese documento, que se presentaría ante la MCD, se irían haciendo adecuaciones; según las propuestas de los tres actores y se pondrían de acuerdo en lo presentado o se harían otras sugerencias (Cervantes, 2002:16-17).

Sin embargo, Carlos Abascal, se negó a cambiar las reglas de negociación que impuso y además se opuso a una consulta a la sociedad, dejando la discusión en un nivel cupular (Cervantes, 2002:17), estrategia que en el pasado también disipó las oportunidades del cambio, en tanto, la negociación entre élites limitó la legitimidad de la política pública.

Ante dichas restricciones para la negociación de la reforma, las diferencias tan amplias entre los actores provocaron divisiones en la MCD constituyéndose dos bloques, por un lado, la UNT y por el otro el CT, CCE y la STyPS, lo que paralizó la negociación y orilló a los actores a presentar sus propias propuestas de reforma.

## **El debate en los medios de las negociaciones de la MCD**

Siguiendo el debate entre los participantes de la MCD en los medios impresos podemos identificar cuatro momentos de las negociaciones, 1) la formación de la agenda, 2) la alineación entre actores con preferencias compatibles, 3) la posición de los partidos y 4) el proceso legislativo.

### **La formación de la agenda**

Una vez establecidas las reglas de negociación e instalada la MCD, Carlos Abascal Carraza manifestó que una nueva ley podría ser un instrumento que contribuiría a generar un mayor número de empleos en el país y a través del tiempo ir generando una remuneración cada vez mayor mediante la productividad y capacitación, asimismo señaló que la autoridad laboral dejaba la iniciativa a los sectores productivos para consensar el anteproyecto de reforma laboral (Reforma, 12/07/01).

Sin embargo, dicha posición imparcial desapareció pues Carlos Abascal Carranza intentó establecer una agenda con el CCE que consistía en diez temas que no implicaban cambios constitucionales, sino de forma y procedimiento para normar el empleo temporal y de aprendiz; regular la subcontratación y las responsabilidades laborales de las empresas y promover la libertad sindical con propuestas como la simplificación o eliminación del requisito de toma de nota. Los miembros del sindicalismo tradicional reaccionaron a este hecho de manera negativa y aseguraban que la agenda de la reforma no se encontraba agotada. Por su parte, Hernández Juárez y Héctor Barba representantes de la UNT en la MCD consideraron que la agenda impulsada por Abascal se alejaba de los puntos que buscaban reformar, entre ellos la eliminación del apartado B del artículo 123 constitucional, la sustitución de la CNSM por un Instituto Nacional del Salario, la Productividad y el Empleo, la suplantación de las JCyA por jueces federales de lo laboral y la elevación de la contratación colectiva a rango constitucional (La Jornada, 24/03/02).

Bajo dicho contexto, los representantes del CCE pidieron al grupo de abogados del Subsecretario de Previsión Social, Rafael Estrada Sámano, que se retomara el anteproyecto del Código de Procedimiento Laboral elaborado en el sexenio de Ernesto Zedillo con la participación del CT-CTM como base de la agenda de los trabajos de la MCD. Por su parte, la dirigencia de la UNT rechazó dicha propuesta argumentando que dejaría intactos los controles corporativos y sindicales. En respuesta a la negativa de los sindicatos el CCE pidió que se rescatara el anteproyecto elaborado por el ex subsecretario del Trabajo, Javier Bonilla, con la iniciativa privada, también elaborado en el sexenio de Zedillo, pero quien se opuso a esta solicitud fue el equipo de Rafael Estrada. Ante la dirección que llevaban las negociaciones, la UNT amenazó con levantarse de la MCD exigiendo que la discusión de la reforma partiera de los veinte compromisos firmados por Vicente Fox durante su campaña, lo que rechazaron los miembros del CCE y los dirigentes sindicales del CT-CTM (Cervantes, 2002:17).

Para los dirigentes de la UNT tomar como base de la discusión el Código Procesal del Trabajo era cuestionable, pues concluían que ni la STyPS ni los empresarios tenían la intención de concretar una reforma democratizadora, respecto a lo cual Hernández Juárez comentó: “los integrantes de la UNT no ganamos nada con permanecer en la MCD, pero sí tenemos mucho que perder, porque nos hemos dado cuenta de que nada más nos quieren ahí para convalidar la propuesta [pues] Abascal va a tener todo en sus manos para poder legitimar su trabajo” (La Jornada, 12/04/02). Sin embargo, el poder de veto que las propias reglas le concedían y la posibilidad de ventilar públicamente las controversias, terminaron por justificar su permanencia en las negociaciones.

Pero las propuestas de la UNT, eran inaceptables debido a que la prioridad de los miembros del CCE era legalizarla flexibilidad e incrementar los requisitos para ejercer el derecho de huelga y el registro de sindicatos, es decir, fortalecer los controles sobre los mismos. Para el gran empresariado lo que se encontraba en juego era el reconocimiento legal de la flexibilización. Por su parte, el gobierno tenía como principal preocupación preservar la gobernabilidad que las dirigencias sindicales tradicionales le garantizaban a cambio de no tocar el arreglo corporativo. Así sin una agenda unificada los actores comenzaron a elaborar sus propuestas sobre la reforma laboral

### **La alineación entre actores con preferencias compatibles**

Ante la oposición de los representantes del CCE, el CT/CTM y el Secretario del Trabajo (o también llamados los sectores) de incluir en la agenda de la MCD las propuestas de los delegados de la UNT, éstos buscaron otros foros de discusión y llevaron el debate a la Cámara de diputados en un intento por generar alianzas con legisladores de diversas fuerzas políticas y lograr un proyecto alternativo al que proponían las dirigencias sindicales del CT-CTM y los miembros del CCE. Dicha estrategia, sin embargo, fue considerada por los sectores como desleal, pues las reglas de la MCD establecían el trabajo en unidad, a lo que los delegados de la UNT replicaron señalando la negativa del Secretario del Trabajo para realizar una reforma integral. Por otro lado, previendo una propuesta alternativa la STyPS descalificó públicamente las acciones de la UNT al sostener que cualquier especulación o documento que violara los derechos fundamentales de los trabajadores, como la huelga y la libre sindicalización, lo consideraría inválido. Se informó también que no existía ninguna propuesta unilateral, ni tampoco un documento final para la reforma, afirmando que los dirigentes del CT/CTM y el CCE continuaban asistiendo cotidianamente a las reuniones en la dependencia (La Jornada, 18/04/02).

Por su parte, los líderes de la UNT expresaron su rechazo a la propuesta de reforma que trabajaban el CCE, el CT y la STyPS, al considerarla una contrarreforma laboral, sosteniendo que bajo ninguna circunstancia se avalaría una propuesta de dicha índole. Y aquello que no fuera acordado en la MCD de la STyPS lo presentarían ante el Congreso de la Unión para discutirlo con los partidos políticos y la sociedad en su conjunto (La Jornada, 18/04/02).

La respuesta de los miembros del CCE y CT-CTM fue cuestionar las propuestas de la UNT afirmando que eran unilaterales, pese a lo cual los representantes de la UNT presentaron sus propuestas de reforma a los medios de comunicación y a legisladores de diversos partidos políticos. Además aprovecharon la conmemoración del Día del Trabajo para manifestarse públicamente entorno a una reforma laboral estructural. En ese mismo día, pero en los pinos el Presidente Vicente Fox, ante líderes del CT pidió a las organizaciones sindicales a consolidar el cambio democrático, a ceder en algo para concretar una reforma

laboral que permita nuevas inversiones, más empresas, la creación de centros laborales y la generación de empleos (Reforma, 2/05/02).

La declaración del presidente Fox provocó una reacción negativa en los líderes del CT-CTM, quienes señalaron que no negociarían en secreto con el Gobierno Federal ninguna legislación que atentara contra los derechos de los trabajadores. Cuestionados por los medios de comunicación sobre la reunión que tuvieron con el Presidente, los representantes del CT-CTM sostuvieron que era importante mantener el diálogo con las autoridades y agregaron que no se podía ofrecer apoyo sin restricciones cuando la iniciativa impulsada por el gobierno no era acorde con las necesidades de miles de trabajadores ni garantizaba la creación de empleos (Reforma, 2/05/02), pero el status quo de la ley tampoco lo garantiza, el problema del mensaje del presidente Fox era que promovía la democracia en los sindicatos, lo cual no estaban dispuestos a ceder los líderes del CT-CTM, pues una reforma en ese sentido les restringiría sus recursos de poder coactivos.

Por otro lado, la UNT anunciaba ante los medios que su propuesta de reforma laboral sería apoyada por las fracciones parlamentarias de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y posiblemente también lo hiciera el Verde Ecologista de México, para llevarlo al pleno de la Cámara de Diputados (La Jornada, 18/06/02).

Mientras tanto los representantes del CCE y la STyPS señalaban que el anteproyecto obtenido en la MCD contaba con un consenso de 80 por ciento de su contenido, por lo que esperarían que el ejecutivo lo presentara en septiembre ante el Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación (La Jornada, 17/07/02). Por su parte, la CTM avaló lo declarado por el CCE. En tanto que el Secretario del Trabajo señaló que esperarían la eventual introducción de su propuesta al Congreso de la Unión (Reforma, 30/08/02). En respuesta y tratando de ser los primeros en dar ese paso formal, el PRD y la UNT presentaron el 31 de octubre de 2002 ante la Cámara de diputados su propia propuesta de reforma (Alcalde, 2006:47).

Así, después de año y medio de negociaciones entre los dirigentes del CT/CTM y el CCE llegó a un consenso para presentar su propuesta en el Congreso de la Unión, el 12 de diciembre de 2002, mediante un grupo de legisladores del PRI, PAN y PVEM. Pero la

presión que introdujo la presentación de la iniciativa legislativa de la UNT y el PRD sobre el grupo de los sectores abrió la posibilidad de que el sindicalismo tradicional rectificara su postura -o revelara su verdadera preferencia- exigiendo que se retiraran del anteproyecto los contenidos de sesgo democrático, evitando con ello que se legislara entorno a la libertad de afiliación sindical y la eliminación de la toma de nota como mecanismo de designación de los representantes de los trabajadores.

Así, el cambio propuesto por los sectores quedó reducido al Código Federal de Procedimientos Laborales, eliminando la propuesta de voto secreto para elegir a los representantes sindicales, que pese a su inicial aceptación por parte del CT/CTM fue finalmente vetado por las cúpulas del sindicalismo tradicional.

Sin embargo, los empresarios y líderes del CT/CTM valoraron positivamente que su propuesta era la única que unificaba tres partidos políticos. Javier Pineda Serino, Secretario del Trabajo de la CTM y representante del CT en la MCD destacó que no existía pérdida de derechos (Reforma, 27/11/02), quedando cerrado el círculo de las negociaciones de reforma laboral en la MCD.

## **Posición de los partidos políticos**

Unos meses antes de que se fijaran las reglas y estrategias de negociación de la reforma laboral, algunos legisladores manifestaron la posición de los partidos políticos sobre el cambio. El PAN en el 2001, como partido en el gobierno replanteó su posición de 1995 en la que se había proclamado a favor de la democracia sindical, la flexibilización y la autonomía de los organismos de impartición de justicia laboral, en esta ocasión desistió de su propuesta original pues se pretendía conseguir el apoyo del sector obrero del PRI para realizar la reforma, mismo que se oponía a la libertad y democracia sindical (Reforma, 29/04/01).

Por su parte, el PRI respaldaba la estrategia proveniente de la Secretaría del Trabajo de no partir de algún documento previo, de acuerdo con José Ramírez Gamero, priísta y presidente de la Comisión del Trabajo de la Cámara de Diputados, encontraban mayores ventajas en una negociación abierta que partiera de cero. Al interior del PRI se conocía bien la resistencia de las cúpulas sindicales de perder espacios de poder causados por cambios en el modelo corporativo, por lo que se limitaron a opinar que la reforma debería de contener modificaciones que flexibilizaran la actividad laboral, sin perder prestaciones y creando empleos (Reforma, 29/04/01).

En el PRD, algunos legisladores, entre ellos su coordinador Martí Batres, manifestaron que el cambio fundamental era la democratización de los sindicatos (Reforma, 29/04/01), además de que los cambios debían incluir la desaparición del apartado B del artículo 123 constitucional y facultar a la CNDH para que tuviera competencia en asuntos laborales (Reforma, 14/05/02).

Por otro lado, en un intento por conciliar las diferencias del proceso de negociación en la MCD, la STyPS invitó a los partidos a ser parte de un anteproyecto que tuviese como eje principal el consenso de los patrones y sindicatos. Bajo este marco, el PRD organizó un foro en la cámara de diputados, en el que se subrayó la necesidad de terminar con el corporativismo sindical e incluir medidas que incentivaran la productividad, como la flexibilización (La Jornada, 06/06/02), lo que coincidía con la posición de la UNT.

## Proceso en el poder legislativo

La propuesta de reforma de los sectores fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el 12 de diciembre de 2002, por el Diputado del PRI Roberto Ruiz Ángeles. En la instalación de las sesiones en Conferencia de las Comisiones de Trabajo y Previsión Social de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Legislatura LVII, para el estudio y análisis de la reforma laboral, se acordó no reformar el artículo 123 Constitucional, además, a partir de un estudio comparativo de las propuestas de reforma tomar como base del cambio institucional el anteproyecto de los sectores, lo que significó dejar de lado la un cambio estructural como lo pretendía la UNT y el PRD. Por su parte, las comisiones de Trabajo y Previsión Social de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Legislatura LIX, se instalaron en Conferencia Parlamentaria el 21 de abril de 2004 para continuar con el análisis de la propuesta de reforma laboral retomando los acuerdos de la pasada legislatura sin que se llegara a un acuerdo final<sup>27</sup>.

## Posiciones de los actores frente a la posible reforma laboral de 2002

Para ilustrar las posiciones de los actores sobre el sentido que debería tomar la reforma laboral en 2002, se recupera un estudio comparativo (Bensusán 2003) sobre los contenidos de las diversas propuestas que han hecho la COPARMEX, el PAN, el PRD/UNT y el CCE/CT.

---

<sup>27</sup> Consultado en el sitio web de la cámara de diputados.  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/003\\_comisiones/001\\_ordinarias/trabajo\\_y\\_prevision\\_social/reforma\\_laboral](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones/001_ordinarias/trabajo_y_prevision_social/reforma_laboral)

**Cuadro 10 Comparativo de las propuestas sobre la reforma laboral**

<b>Propuesta</b>	<b>COPARMEX</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD/UNT</b>	<b>CCE/CT</b>
Protección, flexibilidad y productividad	Conservación de condiciones de trabajo mínimas. Menor nivel de protección y ampliación de discrecionalidad patronal vía la flexibilidad numérica, funcional y de los tiempos de trabajo (negociación trabajador/empleador). Conservación de CNSM.	Mejoramiento de condiciones de trabajo (reducción de la jornada y aumento de las prestaciones). Participación de los trabajadores en los activos de las empresas. Ampliación limitada de la flexibilidad numérica (restricciones, facilidades para los contratos temporales, periodo de prueba) de los tiempos de trabajo, salarial y funcional. (negociada-unilateral). Bilateralidad en productividad capacitación y reparto de resultados de resultados a nivel de centros de trabajo (delegados-comités de empresa) y sectorial. Conservación de CNSM.	Mejoramiento de condiciones de trabajo (reducción de la jornada y aumento de las prestaciones). Conservación de la estabilidad laboral. (PRD admitió el periodo de prueba en forma restringida) Supresión de la CNSM y creación del INSPAU. Flexibilidad negociada: funcional, salarial y de los tiempos de trabajo. Bilateralidad en productividad, capacitación y estímulos a nivel de centros de trabajo (delegados del personal y comités de empresa), sectorial y nacional.	Conservación de trabajo mínimas. Ampliación de la flexibilidad numérica, funcional y de los tiempos de trabajo (negociación trabajador /empleador). Conservación de CNSM. Comisiones mixtas de productividad y capacitación con facultades limitadas.
Autonomía y registro sindical	Simplificación del trámite de registro. Supresión de cláusulas de exclusión.	Simplificación de trámite de registro y eliminación de restricciones. Supresión de cláusulas de exclusión.	Simplificación del trámite de registro público de sindicatos (incluyendo directivas) y contratos colectivos con total autonomía e imparcialidad. Libre determinación de tipos organizativos, incluyendo los sindicatos internacionales. UNT: procedimiento de titularidad ante el registro público de sindicatos y contratos colectivos, con reglas que permitan dar transparencia y legitimidad al proceso y establezcan condiciones de equidad en la contienda intersindical.	Mayores requisitos para la conservación del registro que actuarán como candados para evitar el avance del sindicalismo independiente.

Propuesta	COPARMEX	PAN	PRD/UNT	CCE/CT
Representatividad y contratación colectiva auténticas	Sin cambios	<p>Negociación de pactos colectivos de trabajo con la representación electa en la empresa (procedimientos con garantías contra la manipulación patronal).</p> <p>No se prevé la protección ante prácticas antisindicales.</p> <p>Negociación a través de los representantes electos en los centros de trabajo.</p>	<p>PRD: Se mantuvo la negociación a cargo del sindicato con la participación de delegados de los trabajadores (o en su caso, del comité de empresa) y (PRD/UNT) se exige que el patrón comunique previamente a los trabajadores que un sindicato demanda la celebración del contrato. En caso de disputa, obligatoriedad del recuento previo, por voto secreto.</p> <p>PRD/UNT: Se establecen sanciones para las prácticas patronales discriminatorias y antisindicales.</p> <p>PRD: Participación de delegados de los trabajadores junto a las directivas sindicales.</p> <p>PRD: votación de cláusulas de exclusión por la asamblea.</p> <p>Propuesta de la fracción Parlamentaria del PRD (1998): prohibición de la cláusula de separación.</p> <p>Propuesta UNT: sin cambios.</p>	Restricciones para el emplazamiento de huelga con fines de contratación colectiva. (mayor protección al <i>status quo</i> en materia de titularidad).
Liberalización del derecho de huelga	Mayores restricciones e intervención estatal (aumento de la capacidad estatal de prevención y resolución de conflictos). Terminación: arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes.	<p>Ampliación del objeto: defensa de interés colectivo.</p> <p>Nuevo requisito: Votación de la asamblea previa al estallido.</p> <p>Modalidad: definida o indefinida.</p> <p>Servicios públicos esenciales: presentación de servicios a juicio de la autoridad administrativa.</p> <p>Terminación: arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes después de 30 días de estallada.</p>	<p>Igual.</p> <p>UNT/sin cambio</p> <p>Votación de la asamblea de trabajadores previa al estallido/PRD.</p> <p>Sin cambio.</p> <p>Prestación de servicios esenciales ordinarios, según enumeración de ley/PRD UNT/ sin cambio.</p>	

<b>Propuesta</b>	<b>COPARMEX</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD/UNT</b>	<b>CCE/CT</b>
Sistema de Justicia laboral independiente	Conservación de juntas de conciliación y arbitraje Cambios procesales: tendientes a eliminar protección al trabajador.	Jueces de lo social en el ámbito del poder judicial. Cambios procesales en el marco de la reestructuración completa del sistema de justicia laboral.	Jueces laborales en el ámbito del poder judicial. Cambios procesales en el marco de la reestructuración completa del sistema de justicia laboral.	Conservación de juntas de conciliación y arbitraje Cambios procesales igual a COPARMEX t Propuestas del Proyecto de Código Procesal en el marco de NCL (1999)
Cambios en el artículo 123 de la Constitución	Sin cambios	Reforma del apartado A	Reforma del Apartado A y supresión del B + creación de un capítulo para TSE en Título de Trabajos Especiales de la LFT, conservando derechos adquiridos y reconociéndoles plenos derechos colectivos.	Sin cambios

Fuente: Bensusán, 2003.

Siguiendo el cuadro comparativo existen elementos que permiten sostener que los cambios promovidos por los diversos actores se han concentrado, entre otros aspectos, en la flexibilidad como condición para incrementar la productividad y su relación con un mayor o menor grado de garantías de protección social para los trabajadores, la democracia sindical que incluye los aspectos de autonomía, libertad de asociación, la representatividad y contratación colectiva auténticas y en especial la huelga, uno de los recursos de poder más importantes de los sindicatos. Asimismo se muestran las propuestas que los sindicatos, grupos empresariales y partidos políticos han hecho sobre el sistema de justicia laboral y el nivel del cambio en la legislación, Constitucional o Ley reglamentaria de la misma.

Para analizar las preferencias de los actores involucrados en las propuestas de cambio se propone el siguiente esquema para mostrar sus posiciones, de manera resumida, en relación al proceso de reforma de la legislación laboral.

**Cuadro 11 Preferencias de los actores de la MCD, del PRD y PAN (1995)**

Actor	Flexibilidad laboral		Democracia sindical		Ámbito del cambio		Huelga		Justicia laboral	
	Amplia	Restringida	A favor	En contra	Constitucional	Ley reglamentaria	Restringida	SQ	Autónoma	SQ
CT-CTM	*			*		*		*		*
COPAR MEX CCE	*			*		*	*			*
PAN		*		*		*	*		*	
PRD UNT		*	*		*			*	*	*

Fuente: Elaboración propia.

### **Flexibilidad laboral**

Tanto la COPARMEX, CCE, el CT y la CTM, coinciden en legalizar la flexibilidad (de manera amplia), sin embargo, conservan como mecanismo de control la CNSM, de la cual se sirven para acordar los aumentos salariales, este hecho es relevante porque de aceptar la flexibilidad sin conservar los mecanismos de control salarial, las dirigencias del

sindicalismo tradicional estarían dando elementos a los patrones para prescindir de los sindicatos en la empresa que de por sí se vería restringida su presencia de reconocer legalmente la flexibilidad.

Por su parte, el PAN en sus propuestas de 1995 (recordemos que en el proceso de 2002 desistió de promover su proyecto) planteó aceptar la flexibilidad (restringida) a cambio de compensar a los trabajadores con prestaciones económicas y sociales. Lo que coincide con la propuesta de la UNT y del PRD.

### **Democracia sindical**

Los sectores promueven cambios que restringen la posibilidad de prácticas democráticas en los sindicatos conservando el sistema tradicional de designación de los dirigentes sindicales mediante la toma de nota. Por su parte, la COPARMEX desde su origen ha promovido la supresión de las cláusulas de exclusión que otorgan un recurso de poder coactivo a los sindicatos, lo que significaría la liberalización del derecho de afiliación de los trabajadores a un sindicato o bien optar por negociar directamente con el patrón. Además, disminuiría la importancia de los sindicatos en la empresa, pues al incrementar la contratación individual la razón de sostener el corporativismo desaparecería, en la medida que la probabilidad de un movimiento de huelga o protesta sin que los trabajadores estén organizados es poco probable.

Por otro lado, en el nuevo sindicalismo y en el sindicalismo independiente existen en mayor o menor grado, según sea el caso, procesos democráticos de elección de sus dirigentes, transparencia en las negociaciones de los contratos colectivos, autonomía frente al patrón y el gobierno, todas estas prácticas son posibles sin cambios en la ley.

Por lo tanto, la UNT y el PRD promueven la democracia sindical como estrategia para debilitar el dominio del CT/CTM en los órganos de negociación tripartita y además proponen crear instituciones autónomas encargadas del registro de sindicatos, contratos colectivos, negociaciones salariales y de resolver los conflictos obreros-patronales, entre

otros, a fin de tener posibilidades de posicionarse mejor en las negociaciones colectivas de las relaciones obrero-patronales. Sin embargo, al igual que los miembros del sindicalismo tradicional, la UNT no promovió cambios a las cláusulas de exclusión que son claramente antidemocráticas al atentar contra el derecho de libre asociación.

## **Huelga**

En este punto existe un aparente consenso en restringir el derecho de huelga de los sindicatos entre el grupo de los sectores (CCE y CT/CTM), sin embargo, cabe aclarar que el control de la huelga es una moneda de cambio que han utilizado los dirigentes del sindicalismo tradicional para justificar su existencia y funcionalidad ante el Estado y el patrón, por tanto reconocer el incremento de requisitos sería formalizar lo que opera en la práctica, pero a cambio los líderes del sindicalismo tradicional pusieron como condición sostener los candado institucionales que le permiten tener el monopolio de la representación de los trabajadores de las empresas en que se encuentran. En contraparte, la UNT/PRD no promueven algún cambio al respecto, pues la huelga junto con la movilización de sus agremiados constituyen sus principales recursos de poder.

## **Justicia laboral**

Para los sectores la propuesta de cambio en el sistema de justicia laboral debía tomar como base aspectos procesales que agilizaran las resoluciones de las diferencias obrero-patronales, sin que se restringiera las facultades del poder ejecutivo para intervenir en la administración de los conflictos, lo que significa dejar en manos del presidente las decisiones que corresponden al Poder Judicial. En contraparte la propuesta del PAN (1995) consideraba la independencia de los órganos de justicia, sin embargo, en cuanto Vicente Fox llegó a la presidencia se abstuvo de insistir en dicho punto. Por su parte la UNT y el PRD consideran que el poder judicial debe ser el encargado de arbitrar los conflictos laborales y así evitar que la alianza entre los líderes del CT/CTM-CCE/COPARMEX y gobierno, les permita imponer resolutivos “injustos” en los conflictos del sector laboral.

## **Ámbito del cambio**

Por último, las propuestas hechas por los sectores se limitan a la LFT, lo que no responde a las necesidades de adecuar la legislación laboral al entorno actual. A diferencia de las propuestas hechas por el PAN y el anteproyecto de la UNT/PRD que si considera aspectos de carácter estructural pues las modificaciones propuestas sugerían cambiar el artículo 123 constitucional, sin que por ello se haya decidido negociar con los empresarios un intercambio de reglas en las que se eliminen por ejemplo el derecho de huelga por solidaridad y la cláusula de exclusión por separación, a cambio de obtener recursos de poder que les permitan a las dirigencias del nuevo sindicalismo e independiente nivelar la correlación de fuerzas, lo que abriría el juego de intercambios entre patrones y sindicatos.

## **Los ejes de las negociaciones de la reforma laboral**

Bajo la exposición anterior se sostiene que al igual que las propuestas promovidas a finales de los años ochenta, los anteproyectos de reforma de 2002 pueden examinarse en dos grandes ejes:

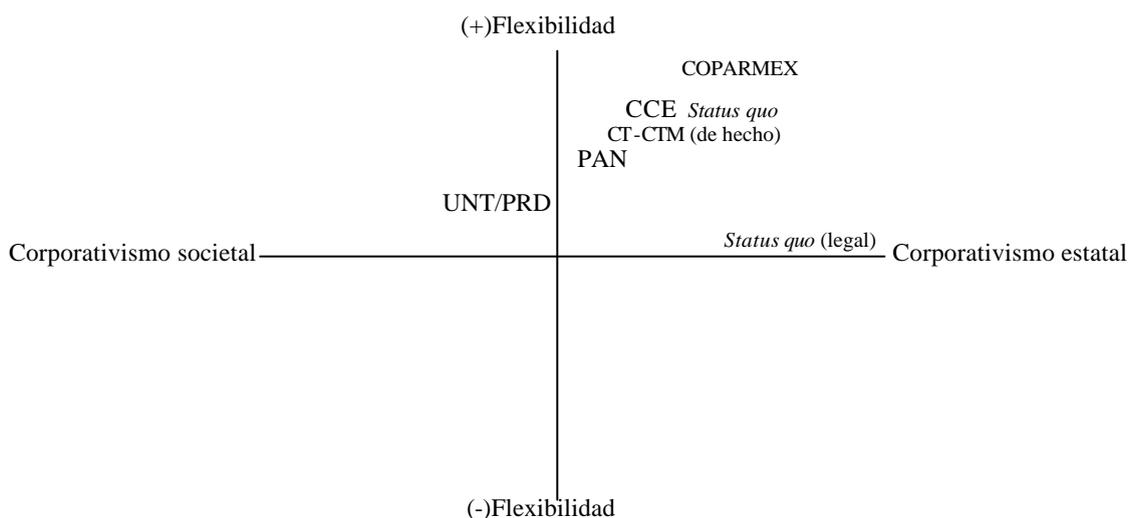
- 1) El grado de flexibilidad en sus diversas modalidades (salarial, numérica, funcional) y el nivel de protección de los trabajadores, que las modificaciones promovidas ofrecen.
- 2) El tipo de arreglo político que alude al grado y forma de intervención del gobierno en las relaciones capital trabajo.

Siguiendo las propuestas hechas por los participantes en la MCD, existen dos opciones claras sobre el grado de flexibilización y el nivel de intervención estatal que pretenden con el cambio. La propuesta del PRD/UNT es por un corporativismo de corte societal en el que se reconoce la autonomía de los actores en las relaciones laborales, con procesos electorales abiertos y competitivos. Así mismo, reconocen la necesidad de incluir modalidades de flexibilidad laboral, siempre y cuando sea negociada con entre patrones y sindicatos. En contraparte el conservadurismo de los sectores apuesta por la continuidad de un pacto corporativo-estatista que suele estar asociado con sistemas políticos en que las relaciones

laborales están estrechamente subordinadas al poder burocrático central y en el que las elecciones o no existen o son plebiscitarias (Schmitter, 1992:37). También pretenden legalizar la flexibilidad pero haciendo mínima la capacidad de negociación de los sindicatos.

Por otro lado, considerando los cambios de hecho en las relaciones laborales y el avance democrático del país. El *status quo* se analiza en dos perspectivas: 1) El real, en el que se consideran los avances de la flexibilización del trabajo y el grado de autonomía que los sindicatos tienen con respecto al Estado, y 2) El *status quo* legal. En este sentido, las posiciones de los sindicatos, empresarios y partidos a partir de sus propuestas de reforma se ilustran de la manera siguiente:

**Figura 2 Posiciones de los actores en los ejes de la reforma**



Como se puede apreciar en la Figura 2, el espacio que ocupan las propuestas hechas por el grupo de los sectores se encuentra tan cercano al *status quo* de hecho, que explica porque los actores no tenían incentivos para modificarlo.

Por su parte el PAN, antes de que llegara a la presidencia de la República tenía una preferencia por el cambio más cercana a la que proponen la UNT y el PRD. Sin embargo, al abandonar sus propuestas previas dejó de ser promotor del cambio, pues encontraba que

para su gobierno era un riesgo muy alto perder los mecanismos de control que le permitían al ejecutivo garantizar la gobernabilidad de las relaciones laborales.

En el caso de la posición de la UNT y el PRD se encuentra más alejada del *status quo* de hecho, lo que explica en parte por qué son los más interesados en el cambio de la legislación laboral. Tal vez sin proponérselo como objetivo central el modificar el actual modelo de regulación laboral que hace posible la hegemonía de los dirigentes del sindicalismo tradicional en los organismos de negociación tripartita, sus propuestas se encuentran orientadas a ampliar las posibilidades de construir un nuevo pacto de gobernabilidad laboral que minimice la capacidad de desestabilización de las cúpulas del sindicalismo tradicional.

### **2.3 Una Ley conveniente para actores adversos al riesgo**

Una de las razones por las que el ejecutivo no fue ni ha sido un promotor de la reforma laboral es la amenaza que representa un cambio en el mundo del trabajo que atente contra la gobernabilidad laboral. Esta preocupación coincide con los intereses estratégicos del sindicalismo tradicional, el cual a partir de los recursos de poder que le ofrece la legislación actual es un actor muy poderoso capaz de conciliar los ajustes demandados por los empresarios a cambio de rechazar cualquier modificación que formalice la flexibilización (que los vuelva innecesarios) o que incluya elementos democráticos a la vida sindical.

Para precisar los hallazgos en el capítulo se presenta el desglose de las variables explicativas, recordando que para cada actor la elección de cambios dependía de su percepción de cómo preservar sus intereses estratégicos, aceptando y promoviendo ciertas modificaciones e intercambios, de forma tal que sus preferencias dependerían de los costos de reformar o no la legislación laboral.

**Cuadro 12 El cambio institucional en la legislación laboral: modelo mínimo**

Caso	Costo de no reformar	Recursos de Poder		Preferencia de actores	Resultado
		Asimetría	Bienes intercambiables		
Legislación Laboral	+	+++	+	No reforma	SQ

Los signos indican los valores de la variable, por ejemplo, cuando el costo de reformar es muy alto (+++), medio (++) o de no reforma, es muy bajo (+) o nulo (=), es más probable la no decisión.

### Costos de no reformar

Los actores con más influencia –el sindicalismo tradicional, la mayoría de los empresarios y quizás el propio poder ejecutivo – percibían que el costo de emprender un cambio institucional podría superar al de no hacerlo, pues en el pasado habían logrado modificaciones de hecho y algunos cambios en los contratos colectivos que, o bien satisfacían parcialmente sus necesidades de flexibilidad en el mercado de trabajo, en el caso de los empresarios, o bien protegían la posición privilegiada del liderazgo sindical, en el caso de los representantes tradicionales, o bien brindaban gobernabilidad en el mundo laboral, en el caso del gobierno. Sólo el llamado nuevo sindicalismo parecía tener más que ganar con la reforma, aunque con el viejo arreglo también recibe beneficios lo que explicaría por qué tampoco se movilizó a favor de su propia propuesta de reforma cuyo carácter fue esencialmente defensivo. En suma, modificar el *status quo* resultó imposible entre actores con recursos de poder suficientes para imponer cambios de hecho, limitando así el número de bienes intercambiables, necesarios para que sindicatos y empresarios tuviesen incentivos para promover la reforma laboral.

En la perspectiva del ejecutivo, resultaba menos costoso no reformar pues la gobernabilidad que garantizaba el sindicalismo tradicional no la podría obtener fácilmente con cambios democratizadores. Entonces, quienes coincidieron en una alianza “contra intuitiva” (dados los acuerdos de campaña del presidente Fox y las historias opuestas, incluso entre el sindicalismo de filiación priísta y el PAN) fueron el poder ejecutivo y el sindicalismo tradicional, que encontraron coincidencias, incluso con las posturas del CCE, en la defensa de sus intereses estratégicos. Por su parte, los miembros del CCE podían aceptar el *status*

*quo* por lo que no encontraron atractivo avanzar en un cambio que no les ofrecía certidumbre sobre sus ventajas.

Posponer, sin embargo, los cambios integrales que la regulación necesitaba, pudo haber satisfecho el auto-interés de corto y mediano plazo de los principales actores, pero dejó sin resolver un grave problema público, que implica estancamiento y retrocesos en la competitividad de las empresas, así como vulnerabilidad social y limitaciones a la libertad sindical de los trabajadores.

### **Asimetría en los recursos de poder**

Pese a que los sindicatos han tenido una pérdida de poder colectivo manifestada en su baja capacidad para negociar el incremento de prestaciones sociales, garantizar el cumplimiento de derechos y en la disminución de la tasa de sindicalización, aún cuentan con el monopolio de la representación allí donde la tienen y la afiliación a los sindicatos tradicionales es todavía numerosa, por lo que aun pueden negociar el reconocimiento de sus cúpulas al tener consigo la llave de la paz laboral en ciertos sectores estratégicos de la economía.

Por ello, la propuesta alternativa del nuevo sindicalismo de institucionalizar prácticas democráticas en la vida sindical le resultó poco atractiva al ejecutivo, pues vulneraba su alianza con el sindicalismo tradicional, que a pesar de la filiación partidaria de sus dirigentes garantiza la gobernabilidad de las relaciones laborales.

Por su parte, el poder del gran empresariado representado por el CCE, le permite imponer cambios de facto en las relaciones de trabajo con la anuencia de los sindicatos tradicionales, por lo que difícilmente aceptarían una ley democratizadora de los sindicatos que atente contra la paz laboral, que desafíe los cambios flexibilizadores de hecho o cualquier otra modificación que incremente sus costos.

## **Número de intercambios posibles**

Los bienes intercambiables implicaban transacciones muy desiguales y riesgosas. ¿Por qué los empresarios limitarían sus posibilidades de reducir costos laborales vía flexibilización si las posibilidades para iniciar una huelga son casi ilimitadas?, ¿qué podría obtener el sindicalismo tradicional a cambio de la democratización en la selección de dirigentes considerando que esto pondría en riesgo su propia supervivencia?, ¿por qué el gobierno arriesgaría la actual gobernabilidad del mundo del trabajo y el funcionamiento regular de la producción económica si para no perderla y cambiar con el consenso de todos los interlocutores tendría que armonizar intereses tan disímiles?.

## **Consecuencias del *status quo*: ¿Quién gana y quién pierde?**

Los líderes del sindicalismo tradicional han sostenido de manera retórica que no se requiere una reforma a la legislación laboral ya que lo necesario es el cumplimiento de las reglas establecidas, pero en realidad no se refieren exactamente a las normas formales sino que hacen alusión al arreglo corporativo, que permite la flexibilidad de hecho sin modificar los controles del modelo corporativo ni las modalidades de contratación que se encuentran en la legislación. Legalizar estas prácticas implicaría reducir su capacidad de intercambio con los empresarios, en la medida que los patrones podrían contratar trabajadores no sindicalizados y negociar individualmente con ellos, debilitando la representación sindical y cuestionando incluso su existencia. Por ello si bien ésta es una alternativa que produce la combinación de intereses entre los actores con mayor capacidad de veto, no era viable ni racional esperar que ocurriera.

Por su parte los líderes del nuevo sindicalismo han calificado a la actual ley como ineficiente y omisa, debido a que no se cumple y no considera aspectos como el avance tecnológico. Por lo tanto creen que es necesario adecuarla al entorno actual. Sin embargo, su principal interés se ha centrado en incorporar a la legislación la libertad y la democracia sindical, como estrategia para aumentar sus oportunidades de expansión y mostrarse como la opción de sindicalismo que en el país se requiere. Esta reforma les permitiría disputar la

titularidad de contratos colectivos así como la presencia en las instancias gubernamentales de negociación de la política laboral, de las que se ha mantenido al margen.

Finalmente, a pesar de los frustrados intentos por adecuar la legislación laboral a las necesidades del entorno actual, los actores han podido construir un equilibrio alterno al de la ley, que les permite sostener sus intereses estratégicos. Bajo dicho esquema los empresarios han logrado abaratar los costos laborales sin necesidad de reformar la legislación, el sindicalismo tradicional mantiene sus privilegios, el nuevo sindicalismo aprovecha las ventajas del corporativismo y el gobierno consigue la paz laboral: ¿necesitan más razones para el conservadurismo?

Con el sostenimiento del *status quo* y la nueva postergación de la reforma laboral, los ganadores -o los que no perdieron eludiendo el cambio de la legislación laboral- fueron los empresarios, el sindicalismo tradicional y el gobierno. Los primeros siguen haciendo cambios de hecho en las relaciones de trabajo, al tiempo que se les continúa proporcionando paz laboral. Para el sindicalismo tradicional, se preserva el monopolio de la representación y la falta de transparencia en la vida sindical, lo que favorece al actor más afín con los empresarios y el gobierno, que en este momento es precisamente el sindicalismo tradicional, salvo excepciones (como en el caso de Telmex).

Estos beneficios para las dirigencias sindicales tradicionales, son sin embargo parcialmente extensivos al nuevo sindicalismo en relación a los casos en donde detenta la titularidad de los contratos colectivos y las cláusulas de exclusión. De esta manera goza de los mismos privilegios de exclusión de competencia y control de los opositores, así como puede administrar discrecionalmente los recursos que obtiene vía la contratación colectiva, muchas veces con criterios de lealtad que le permiten conservar el poder de las organizaciones. Finalmente, el gobierno refuerza su alianza con los empresarios al preservar la paz laboral así como las facultades de intervención en la vida sindical, lo que genera no pocos beneficios.

Lo que en un momento de la negociación del proyecto de los sectores apuntó a una reforma en las reglas de competencia por las dirigencias sindicales se frustró con la oposición del

sindicalismo tradicional, recortando así la propuesta alternativa en tal magnitud que posteriormente ni el ejecutivo ni los legisladores estuvieron dispuestos a impulsarla.

Por otro lado, quienes más perdieron en el corto plazo con la “no reforma”, son los trabajadores desorganizados o incluidos no representativos (que no lograron mejoras salariales ni hacer efectivos los derechos vigentes) y los sindicatos que constituyeron la UNT y que seguirán enfrentando a la exclusión como principal rival en la competencia por ganar la representación de los trabajadores.

Sin embargo, conforme a mi definición del problema público, en el mediano y largo plazo todo el país en su conjunto y todos los actores, incluso los que encontraron aceptable preservar el *status quo* irán perdiendo sea en competitividad, representación o gobernabilidad del mundo laboral.

Por último, cabe señalar que a finales del segundo año de la administración de Felipe Calderón, el Secretario del Trabajo presentó un nuevo anteproyecto de reforma que pretendía regular a las empresas que subcontratan personal, al obligarlas a registrarse ante la autoridad laboral, fijando la presunción de ser dolosa cuando en una misma empresa una o más personas subcontratadas percibían salarios menores a los que tienen quienes laboran para la empresa beneficiaria (La Jornada, 12/04/08). Esta propuesta, reconoce la necesidad de legalizar la flexibilidad planteando que sean los sindicatos los que la negocien, de forma tal que se disminuyan las asimetrías patrón – trabajador.

La propuesta de reforma del gobierno de Calderón y las que pueden presentarse en el contexto de esta nueva discusión, indican los límites y alcances de cada actor, pero las condiciones políticas y económicas emergentes plantean nuevos dilemas y oportunidades. ¿Si el PRI logra una nueva mayoría legislativa, el PAN en el ejecutivo lo acompañaría en el predecible conservadurismo de este partido en materia laboral?, ¿El PAN y el poder ejecutivo estarían dispuestos a aliarse con el PRD y los legisladores del FAP para democratizar la vida sindical antes de que terminen los trabajos de la actual legislatura?, ¿qué papel tomaría el sindicalismo tradicional con el PRI como mayoría legislativa y

eventualmente de regreso a la presidencia de la República? ¿Le conviene al país preservar el arreglo político que favoreció el priato previo a la democratización, que le resultó funcional a las administraciones panistas y que podría “estar allí” en el probable retorno del PRI a la mayoría legislativa y la titularidad del poder ejecutivo?. Frente a la potencial caída del empleo bajo el marco de la crisis económica mundial provocada por el déficit fiscal de la economía estadounidense (2008), ¿el sindicalismo tradicional garantizará el control sobre los trabajadores que permite la paz laboral en las relaciones obrero-patronales?, ¿será una oportunidad para que los líderes sindicales del CT-UNT, empresarios y el gobierno acuerden la reforma laboral con el objeto de generar empleos e incrementar la competitividad de las empresas o preferirán postergar el cambio hasta que se supere dicha situación?

### Capítulo III Reforma del ISSSTE

El objetivo de este capítulo es analizar el proceso de reforma de la Ley del ISSSTE de 2007, para lo que se caracteriza a los actores que tomaron parte en ésta en base a sus intereses y recursos de poder. Una vez presentados, se da cuenta de las alianzas e intercambios de bienes entre ellos, se exponen las fases de la reforma y se ubican los promotores del cambio, las motivaciones y preferencias que tuvieron.

Este capítulo intentará responder por qué los sindicatos, el poder ejecutivo y los partidos políticos lograron acuerdos para reformar la ley del ISSSTE en 2007 y por qué el ejecutivo jugó un papel tan activo en la promoción de la negociación y el acuerdo de reforma del régimen de pensiones del ISSSTE.

La explicación radicaría, a nuestro juicio, en el hecho de que para modificar el régimen de pensiones de los empleados públicos, el cambio institucional formal era indispensable, dado que los actores no podían confinar al ámbito de las prácticas informales la solución de un problema público que venía postergándose desde que se reformó la Ley del IMSS en 1995. Más aún, el cambio debía tocar a la misma Constitución, por lo que se requería construir un amplio consenso que respaldara la iniciativa de reforma.

En este contexto el ejecutivo federal percibía que los costos de reformar serían menores que los de no reformar y propuso un intercambio mutuamente provechoso a las dirigencias de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, que obtendrían ganancias netas a cambio de aceptar las nuevas reglas y contribuir a resolver un grave problema financiero, independientemente de sus consecuencias sobre el futuro de las pensiones de dos millones de trabajadores.

Además, en el capítulo se analizan las condiciones en las que fue posible el intercambio de bienes entre los actores involucrados en la reforma del ISSSTE, desde el sexenio de Fox hasta su aprobación. Así, se observa la relación entre el gobierno y los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y los cambios que se han dado al interior del sindicalismo público y en la legislación que los regula, así como, las alianzas entre los

actores en torno a la reforma en el marco del contexto económico en que tuvo lugar este proceso.

Las variables explicativas, al igual que en el capítulo anterior, son la percepción que los actores tuvieron de los costos de cambiar y los recursos de poder de que disponían. Cuando los actores perciben altos costos por mantener el *status quo*, la probabilidad de que opten por cambiarlo será mayor; si los actores interesados en el cambio cuentan con suficientes recursos de poder para imponerlo, muy probablemente lo hagan, pero si no, tendrán que negociarlo con las otras partes involucradas ofreciéndoles bienes intercambiables atractivos para ellas.

En suma, trataré de demostrar que el poder ejecutivo percibía que sostener el *status quo* era muy costoso, que su poder era suficientemente asimétrico, en su favor, respecto a los sindicatos del sector público y que además tenía suficientes bienes intercambiables que ofrecerles, haciendo posible entonces, acordar la reforma.

### **3.1 Actores, recursos de poder e intereses estratégicos**

#### **3.1.1 Sindicatos**

Los sindicatos del servicio público se encuentran organizados en dos federaciones: la FSTSE y la FEDESSP. La primera forma parte del CT y la segunda es resultado de la escisión en 2004 de varios sindicatos de la FSTSE. A pesar de la división, el sindicalismo del sector público comparte las características del modelo sindical corporativo- estatista, con algunas variaciones que analizaremos a continuación.

La fundación de la FSTSE en 1938 se dio bajo el control del Estado, cuando se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que normó y reglamentó la relación jurídica del trabajo burocrático. Inicialmente la FSTSE fue conformada por 29 sindicatos (FSTSE, 1982:569), pero con la expansión de la intervención

estatal en el desarrollo económico y social se fortaleció llegando a contar hasta con 93 organizaciones sindicales en el año 2000 (Aguilar, 2006:87).

A partir de la década de los cuarenta la alianza entre los líderes de la FSTSE con el gobierno se sostuvo mediante el tradicional esquema corporativo del control de las bases sindicales a cambio de recibir varias prerrogativas tales como tiendas sindicales, viviendas, guarderías infantiles, aguinaldo anual, entre otras, lo que le permitió a la Federación ofrecer bienes a sus agremiados, a cambio de su apoyo al régimen y el voto por el PRI (Leyva y Góngora, 2004:66).

Pero dicho esquema de intercambios fue disminuyendo paulatinamente con el transcurso de los años, en parte por la incorporación de cambios en la administración pública<sup>28</sup> y también por la disminución de espacios de elección popular para miembros de la FSTSE. Por otro lado, las resoluciones en materia laboral emitidas por la SCJN en 1999, fueron de gran importancia pues se aceptaba la existencia de más de un sindicato en las dependencias del Gobierno Federal, terminando con la unidad sindical obligatoria en el sector público (además se declararon inconstitucionales las cláusulas de exclusión aunque esto no creó jurisprudencia ni afectaba a los trabajadores al servicio del Estado, para quienes siempre estuvieron prohibidas). Estos cambios sentaron las bases de transformación futura del sindicalismo del sector público en tanto que crearon un clima favorable a la pluralidad sindical (GCI, 2001:8).

Pero sin duda el cambio más importante al interior en el sindicalismo del sector público se dio en el 2003, cuando las diferencias al interior del PRI entre Roberto Madrazo y la líder del SNTE y coordinadora de la bancada del PRI Elba Esther Gordillo<sup>29</sup> ampliaron las

---

<sup>28</sup> Entre los principales cambios se encuentran las reformas administrativas iniciadas a partir de 1965. La creación de la Comisión de Administración Pública que sentó las bases para el programa de la reforma administrativa orientada a frenar el crecimiento del trabajo en el sector público, suprimir prestaciones sociales, promoción del retiro voluntario, disposiciones que formaron parte de un conjunto de reformas a la LOAPF para reestructurar sus dependencias y entidades. Otros cambios relevantes en el sector público fueron implementados a partir de la década de los ochenta, con la transferencia de prestación de servicios a las dependencias de la administración pública de los Estados y la venta de empresas paraestatales que provocaron una disminución del personal del servicio público (Leyva y Góngora, 2004:67).

<sup>29</sup> El conflicto en el PRI entre Elba Esther Gordillo Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional y Roberto Madrazo presidente del partido, se dio porque el grupo político de Madrazo se oponía a que EEG ocupará la presidencia del PRI en las elecciones de 2006. Su rechazo lo fundamentaban en el apoyo que EEG dio a las políticas de Vicente Fox y su papel en la creación del Partido Nueva Alianza. Por su parte, los diputados del PRI y miembros del SNTE apoyaban el derecho de EEG a presidir el Partido (Gil, 2005:30-32).

diferencias entre las cúpulas sindicales de la FSTSE, lo que llevó al rompimiento de varios sindicatos con la FSTSE encabezados por el SNTE, constituyendo una nueva organización de trabajadores del Estado llamada Federación Democrática de Trabajadores del Sector Público<sup>30</sup>. Su toma de nota o reconocimiento oficial del gobierno se le otorgó en marzo de 2005, meses antes de entrar de lleno al proceso electoral de julio de 2006 (Aguilar, 2007:60). Para ilustrar las diferencias entre la FSTSE y la recién creada FEDESSP se presenta el siguiente esquema y se analiza en el siguiente apartado.

**Cuadro 13 Semejanzas y diferencias del sindicalismo en el servicio público en México (FSTSE y FEDESSP)**

Federación	Recursos de poder	Vínculos con partidos	Intereses en la reforma
<b>FSTSE</b>	Concentra el grueso de las organizaciones sindicales del sector público. Miembro de la CNOP Tiene representantes en la junta directiva del ISSSTE, en el FOVISSSTE, en el TFCA y la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.	PRI	Obtener acceso a la administración de las pensiones de los trabajadores.
<b>FEDESSP</b>	Concentra el grueso de los trabajadores sindicalizados del sector público. Por medio de Elba Esther Gordillo se consolidó como interlocutor con el Gobierno Federal, durante el proceso de reforma de la ley del ISSSTE. Tiene representantes en la junta directiva del ISSSTE, en el FOVISSSTE, en el TFCA y la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado. Miembros del SNTE guardan diversas posiciones en las dependencias del Gobierno Federal	PRI PAN PANAL PT PRD	Obtener acceso a la administración de las pensiones de los trabajadores.

Fuentes: Elaboración propia a partir de Zapata, 1987. Cervantes, 2006

<sup>30</sup> Entre los sindicatos disidentes se encuentran el de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Social, el Instituto Mexicano de la Radio, Comisión Nacional del Deporte, entre otros. El descontento de varios dirigentes sindicales con el actual Líder de la FSTSE no obedeció solo al conflicto entre Madrazo y Gordillo, sino a viejos problemas sobre todo por la segunda reelección el 5 de diciembre de 2003 de Joel Ayala al frente de la FSTSE (Robles, 2004:22-27).

## Recursos de poder

Durante más de 60 años la FSTSE ejerció el monopolio del poder sindical en el sector público. A partir de la reglamentación del apartado B de la LFT en 1963, la LFSTSE, estableció que en cada organismo público sólo podía existir un sindicato, además de que la FSTSE era la única que reconocía el Estado. De esta manera la legislación formalizó el monopolio de la representación de los trabajadores del servicio público que abarcaban:

“(…) las dependencias de los poderes de la unión, del gobierno del Distrito Federal [y] de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos” (LFSTSE, artículo 1, 2006).

Con las nuevas disposiciones de la LFTSE, se amplió el régimen de excepción a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados imponiendo la unidad sindical obligatoria. Sumándose a la FSTSE nuevos sindicatos de organismos públicos federales y estatales en los años siguientes (Leyva y Góngora, 2004:66).

Así los trabajadores del Estado contaron con una organización y un ordenamiento legal que institucionalizó su lugar en el sistema político. Desde el punto de vista organizacional la FSTSE construyó una estructura dominada por el comité ejecutivo nacional compuesto por treinta y dos secretarios y un secretario general que forma parte de la dirigencia de la CNOP. Además la FSTSE tuvo representantes ante el TFCyA, la junta directiva del ISSSTE, el FOVISSSTE y la PDTSE, lo cual es reflejo de los recursos de poder que dispuso durante largo tiempo de manera exclusiva (Zapata, 1987:24).

Pero con la separación en 2003, de 19 sindicatos de la FSTSE quedó muy debilitada al reducir su afiliación a 74 asociaciones sindicales con 746 mil agremiados y restringir su poder económico al perder alrededor de 90 millones de pesos en cuotas sindicales según

cálculos de los dirigentes disidentes (Robles, 2004:22). Por su parte, la nueva Federación creada por los sindicatos disidentes, llamada FEDESSP, sumó 1 millón 646 mil 688 afiliados, de los cuales 1.2 millones eran miembros del SNTE (Aguilar, 2006:87).

La FEDESSP obtuvo el derecho a que sus representantes participaran en la Junta Directiva del ISSSTE, así como en otros órganos de gobierno de ese Instituto, en febrero de 2007, después de que el juez Ricardo Olvera García declaró inconstitucional la Ley del ISSSTE que sólo permitía la presencia de representantes de la FSTSE en su Junta Directiva. El juez se basó en el criterio emitido en el 2005 por la SCJN, que ordenó el otorgamiento del registro a la FEDESSP y declaró inconstitucionales dos artículos de la LFTSE. Dichos ordenamientos establecían a la FSTSE como única central burocrática legalmente reconocida. Así, la FEDESSP pudo incorporar a sus representantes en los órganos directivos del ISSSTE (Reforma, 07/02/07).

Sin embargo, los verdaderos beneficiados con la resolución del poder judicial, fueron los miembros del SNTE que dentro de la FEDESSP son los que cuentan con los recursos de poder más valiosos. Además de las enormes sumas de dinero derivadas de las cuotas que se administran sin rendir cuentas<sup>31</sup>, hay que destacar, el papel de interlocutor que ha jugado EEG con el Gobierno Federal, las posiciones que tienen en la estructura de la SEP tales como la Subsecretaría de Educación Básica y las comisiones de escalafón, oficinas donde se decide la creación y asignación de nuevos puestos de trabajo así como en la aplicación de castigos o estímulos diversos, líneas de autoridad en donde se encuentran representantes del SNTE que llegan a confundirse con las de la burocracia de la SEP (Muñoz, 2006:92).

La estrategia de colaboración de los líderes sindicales del SNTE con gobiernos priístas y panistas les ha permitido alcanzar intercambios benéficos para ambos actores. Ejemplos de ello son el ANMEB, suscrito en 1992, que implicó la transferencia de los servicios educativos del Gobierno Federal. A cambio, la SEP reconoció a la dirigencia nacional del

---

<sup>31</sup> El 22 de enero de 2009, por decisión unánime los comisionados del IFAI concluyeron que LFT no obliga a los sindicatos a informar sobre el ejercicio de sus recursos (Reforma, 22/01/09).

SNTE como único interlocutor en las negociaciones salariales y de política educativa tanto a nivel federal como estatal (Muñoz, 2006: 100).

Otros ejemplos de políticas que el SNTE acogió fueron las iniciativas presidenciales, teniendo mayor éxito en su aprobación en materia educativa. Destaca el Programa de Escuelas de Calidad, enciclomedia, la guía de padres, el Compromiso Social para la Calidad de la Educación (CSCE), establecido en 2002, que comprometía al gobierno a promover 8 por ciento del PIB en la educación y al SNTE a aceptar que las plazas docentes se otorgaran mediante concursos de oposición y la reforma integral de educación secundaria (Muñoz, 2006:100). Además de la reciente Alianza por la Calidad de la Educación, firmada el 15 de mayo de 2008 con el gobierno de Felipe Calderón<sup>32</sup>.

A cambio del apoyo que el SNTE ha ofrecido al actual gobierno. Éste le ha dado espacios claves a colaboradores cercanos a EEG en la estructura de gobierno, entre ellos el nombramiento de Fernando González como subsecretario de Educación Básica de la SEP, cargo estratégico para el manejo del escalafón de los maestros y la Dirección General del ISSSTE a cargo de Miguel Ángel Yunes que le permite a los líderes del SNTE el acceso a los beneficios que representan 5 mil casas que anualmente se entregan al sindicato. Otros nombramientos son: el de Roberto Campa como secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Francisco Javier Yáñez como director de la Lotería Nacional (Cervantes, 2006:28-29).

En suma, la nueva configuración del sindicalismo del sector público a partir del 2003 hace evidente que la división de la FSTSE significó una disminución en la simetría de poder a favor del ejecutivo, que rompió con el monopolio de los líderes sindicales tradicionales (hasta cierto punto, porque fortaleció a EEG) y que permitió la aparición de un nuevo actor, la FEDESSP, que cuenta con un capital político importante en base a la cantidad de

---

<sup>32</sup> La ACE contempla la aplicación de un concurso de oposición a todos los maestros como mecanismo para la contratación y evitar que los profesores hereden o vendan sus plazas una vez jubilados (Gil, 2008:31).

afiliados que aporta el SNTE y de recursos económicos que le aportan a través de las cuotas sindicales.

### Vínculos con partidos

Uno de los recursos de poder más importantes con los que contaba la dirigencia de la FSTSE, eran los espacios de representación política que les ofrecía el PRI como miembros del sector popular, organizados en la CNOP. Esta condición definió la estructura, la acción política y la relación con el Estado durante más de sesenta años. Sin embargo, como ya se señaló en el capítulo anterior las candidaturas del sindicalismo tradicional, en el cual se incluye la FSTSE, disminuyeron drásticamente a partir de 1997, producto del quebranto de la hegemonía priísta en el poder legislativo y gobiernos locales (Leyva y Góngora, 2004:66).

Ello no pudo compensarse gracias a la mayor pluralidad política, debido al menor interés de los demás partidos (salvo justamente en el caso del PANAL) en vincular orgánicamente a los sindicatos y a los cambios institucionales que prohibieron la afiliación colectiva a los partidos políticos<sup>33</sup>.

Así la FSTSE contaba con apenas cuatro legisladores en la legislatura<sup>34</sup> LIX (2003-2006). En la legislatura LX (2006-2009), sólo contó con la diputación de Joel Ayala quien además es el dirigente de dicha Federación<sup>35</sup>.

Por su parte los vínculos que ha logrado construir la FEDESSP y principalmente el SNTE, con diversos partidos se refleja en el actual número de legisladores que obtuvo en la Legislatura LX los cuales se distribuyeron en cinco fuerzas políticas: en la cámara baja tiene un diputado en el PAN, dos en el PRI, cuatro en el PRD, dos en el PT, tres del PANAL y además un senador por este último (Aguilar, 2007:71).

---

<sup>33</sup> Artículo 22 del COFIPE <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm?s=>

<sup>34</sup> Alfredo Villegas, Concepción Castañeda Ortiz, Salvador Sánchez Vázquez y Marco Antonio García Ayala. Ver <http://www.jornada.unam.mx/2003/06/23/010n1pol.php?origen=politica.php&fly=2>,

[http://sitl.diputados.gob.mx/LIX\\_Legislatura/ALBUM%20DIPUTADOS%20X%20GP%20FOTO.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/ALBUM%20DIPUTADOS%20X%20GP%20FOTO.pdf)

<sup>35</sup> Ver <http://diputados-pri.org.mx:8080/index.php?option=ListaDiputados>

Mención especial merece el PANAL, partido de reciente creación (2005), el cual se constituyó a partir de tres agrupaciones políticas nacionales: Conciencia Política, la Asociación Ciudadana del Magisterio y el Movimiento Indígena Popular. Aunque su actual presidente, Tomás Ruíz, ha rechazado que el partido esté integrado exclusivamente por el magisterio, (Villasana, 2007:22) la columna vertebral del Partido es el SNTE.

### **Intereses en la reforma**

Durante el congreso Nacional Extraordinario de la FSTSE, celebrado el 5 de diciembre del 2003, Joel Ayala contó con el visto bueno de los agremiados para negociar con el Gobierno Federal la reforma al ISSSTE, lo cual formó parte del resolutivo de la asamblea en el que se manifestaron a favor del cambio siempre y cuando se contemplara la creación de un organismo de inversión financiera con un consejo ejecutivo de representación paritaria sindical de los trabajadores al servicio del Estado, para que funcionara como una AFORE pública (Ortega, s/a). Es decir, se avaló la individualización del esquema de pensiones, por lo que detrás o en el fondo de su propuesta se encontraba el verdadero interés por la reforma, el acceso a la administración de los recursos de las pensiones de los trabajadores.

Por su parte, las organizaciones de la FEDESSP, al haber renunciado a la FSTSE se encontraban fuera de la negociación llevada a cabo entre 2003 y 2005 entre el líder de la FSTSE Joel Ayala y el secretario de Hacienda Francisco Gil. Durante el tiempo que no contaron con registro oficial, demandaban ser tomados en cuenta bajo la excusa de que representaban al 80% de los trabajadores del sector público y argumentaban que no permitirían una reforma que no tomara en cuenta a las bases. Tras su reconocimiento oficial en marzo de 2005, acogió la propuesta de reforma del ISSSTE sin consultar a los trabajadores.

En este sentido, el verdadero interés en la reforma del ISSSTE por parte de los líderes de la FEDESSP, no era la consulta democrática ni la defensa de los derechos de los trabajadores, sino el acceso a la administración de las pensiones a través de un organismo público, tal como lo proponía Joel Ayala. Por lo tanto lo que se encontraba en juego eran las reglas en

que ambas federaciones pudieran formar parte de la administración de los ahorros de los empleados del servicio público.

### **3.1.2 Gobierno**

#### **Poder Ejecutivo**

Para explicar por qué la reforma del sistema de pensiones del ISSSTE no pudo concretarse en los sexenios anteriores al de Calderón pese al diagnóstico tan crítico de la situación financiera del Instituto, se analizan las oportunidades políticas y económicas (factores externos) que condicionaron y postergaron el cambio hasta 2007. Asimismo se da cuenta de los recursos de poder y el interés que tenía el poder ejecutivo.

#### **Oportunidades de cambio**

Muchos de los cambios estructurales adoptados en la administración del Presidente Zedillo y su antecesor, como la apertura comercial, la privatización, al mismo tiempo que la democratización y otras transformaciones dentro del PRI habían socavado la influencia de la mayor confederación laboral, la CTM. Por estas razones y en virtud de que el liderazgo de la CTM mantiene una alianza con el PRI, el gobierno vio mayores oportunidades en avanzar en la reforma del IMSS<sup>36</sup>, pactando con las cúpulas sindicales del CT/CTM sin preocuparse mucho por la oposición de los trabajadores (Dion, 2006:69).

Por lo que respecta a las oportunidades de cambio en el sistema de pensiones del ISSSTE, éstas eran más limitadas porque a diferencia del sindicalismo tradicional del apartado A, los sindicatos del apartado B agrupados en la FSTSE, no fueron afectados en el mismo grado por la apertura económica, razón por la que los funcionarios del gobierno no pudieron

---

<sup>36</sup> Dicha institución también funcionaba con un déficit actuarial en el sistema de pensiones, por lo que se propuso entre algunas soluciones pasar del esquema solidario o colectivo del esquema financiamiento de pensiones a uno individualizado administrado por AFOREs y organismos públicos (Afore siglo XXI del IMSS).

utilizar el tema de la competitividad<sup>37</sup> como excusa para modificar la legislación del ISSSTE. Sin embargo, podían haber usado como ahora el argumento de que era inviable financieramente, pero las amenazas (o incluso la posibilidad) de huelga por parte de los sindicatos de los sistemas de salud y de educación más grandes del país fueron suficientes argumentos para congelar la reforma de pensiones del ISSSTE (Dion, 2006:70).

En julio de 2003, Vicente Fox por conducto de la SHCP, retomó la propuesta de reforma al ISSSTE, planteando el problema del déficit actuarial y de flujo de caja, los subsidios cruzados hacia el fondo médico y de pensiones de los otros fondos de vivienda, préstamos, así como las ineficiencias administrativas. De acuerdo al diagnóstico de la SHCP se sostuvo que la mayor esperanza de vida, combinada con una edad promedio de retiro mayor y un menor número de cotizantes activos, complicaba la situación financiera del Instituto. Por ello se propuso como medidas correctivas el aumento de la edad de retiro y la creación de un sistema de cuentas individualizadas, para contar con un equilibrio financiero permanente y eliminar la trayectoria explosiva del déficit (La Jornada, 9/08/03).

Así el líder de la FSTSE y el Secretario de Hacienda iniciaron las negociaciones de la reforma del ISSSTE, en la que el primero como ya se mencionó demandaba la creación de un organismo público para la administración de los ahorros de los trabajadores y agregó a sus peticiones que la nueva Ley no afectara a los trabajadores en activo a cambio de aceptar la reforma. Bajo dicha lógica de negociación más que elaborar una alternativa de política pública sobre qué habría que reformar, se trataba de fijar las condiciones en las que el líder de la FSTSE daría su anuencia para la reforma.

En este sentido, a pesar que el gobierno concedió la creación de la AFORE<sup>38</sup> pública y ofrecer que la Ley aplicaría solo para los futuros trabajadores, como parte del intercambio

---

<sup>37</sup> El tema de la competitividad ha sido uno de los reiterados argumentos del gobierno y principalmente de los empresarios para adecuar el marco de la legislación laboral, sin que esta se haya concretado; por otro lado en el caso de la reforma del IMSS 1997, fue un argumento en el que incluidos los empresarios y gobierno, presionaron a los sindicatos del CT para que aprobaran los cambios de financiamiento de la Institución.

<sup>38</sup> Para una explicación detallada del funcionamiento de las AFORES ver: Solís, Fernando Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente. En <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/Deuda/Pensiones/capitulo5.pdf>

de bienes y de los acuerdos necesarios para concretar la reforma, esta no prosperó por varias razones. Entre las más importantes se encuentran la oposición de algunos líderes sindicales que ponían en riesgo la gobernabilidad de las relaciones laborales, la falta de consenso en la bancada del PRI y la cercanía de las elecciones de 2006.

Entre los dirigentes que se opusieron a la reforma se encuentran, Fernando Espino, líder del Sindicato del Metro, quien desconoció los acuerdos alcanzados entre Joel Ayala y el Secretario de Hacienda argumentando que no se representaba el sentir de las bases (Reforma, 12/01/05). Por su parte, Agustín Rodríguez, líder del Sindicato de Trabajadores de la UNAM, consideraba que la idea de individualizar las cuentas al crear una especie de AFORE pública, era un planteamiento que había demostrado su improcedencia y sostenía que la propuesta dejaba de lado el mejoramiento de los servicios médicos asistenciales. Ignacio Castillo, secretario general del Sindicato de SAGARPA señaló que la reforma planteada por el gobierno era inaceptable, porque el problema económico del ISSSTE no debía imputarse a los trabajadores. Santiago León, del sindicato de la CONADE consideraba que el bono para crear una cuenta individual para los trabajadores actuales era virtual ya que nunca la tendrían en sus manos. Por su parte, Rafael Ochoa, secretario general ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE reconoció la gravedad de la situación financiera del ISSSTE, pero sostenía que la reforma no debía costearse con los derechos de los trabajadores (Reforma, 15/04/05).

Los opositores sabían que la reforma ponía en juego la administración de los recursos de las pensiones del ISSSTE. Pero a pesar de la falta de acuerdos entre los sindicatos del sector público, Joel Ayala presentó su iniciativa de Ley del ISSSTE el 15 de diciembre de 2005, en el último día del periodo ordinario de sesiones tras una negociación de año y medio con el secretario de Hacienda (Reforma, 31/12/05), lo cual puede atribuirse a un intento por dejar fuera de las negociaciones a la FEDESSP y obtener los posibles beneficios de su eventual aprobación, es decir, el acceso privilegiado a la administración de las pensiones.

Sin embargo, la iniciativa no logró el consenso en la bancada priísta, además de haberla presentado al finalizar el periodo de sesiones de 2005, el ex dirigente del SNTE Tomás

Vázquez Vigil retiró su firma de la iniciativa (La jornada, 16/12/05), lo cual es atribuible a la búsqueda de espacios por parte de las organizaciones que componen a la FEDESSP.

Con las elecciones presidenciales en puerta, la reforma de Ley del ISSSTE no tuvo un lugar prioritario en la agenda de gobierno de Vicente Fox, debido a las diferencias entre los sindicatos, la falta de consenso en el PRI y la cercanía de las elecciones. Bajo este contexto el ejecutivo federal estimó que no había condiciones para promover la reforma, pues las inconformidades pudieron haber crecido y generar un clima poco favorable a la campaña del PAN.

Otra de las razones por la que Vicente Fox declinó en su intento por avanzar en las negociaciones de la reforma, fue el poder circunstancial de los sindicatos<sup>39</sup> asociado a elecciones tan competidas. Así se volvían aliados potenciales de un fuerte adversario electoral (AMLO)<sup>40</sup>, es decir, tenían un poder más simétrico con el ejecutivo. En consecuencia el riesgo de generar una fuerte oposición de las bases era mayor y la compensación a los dirigentes más difícil.

Por otro lado, si bien la negociación de la reforma a la Ley del ISSSTE se interrumpió públicamente durante el proceso electoral, hubo otros cambios que reconfiguraron los recursos de poder de los actores. Por su parte, Elba Esther Gordillo, lideresa magisterial, buscaba colocar a su gente en la Junta Directiva del ISSSTE y de sus órganos subsidiarios, como el FOVISSSTE. Para ello la FEDESSP, promovió una demanda de amparo con la que pretendía que sus representantes fueran incluidos en los órganos directivos del Instituto burocrático, a los que sólo tenían acceso los miembros de la FSTSE. El litigio inició el 3 de octubre, cuando la FEDESSP pidió al Poder Judicial declarar inconstitucionales tres artículos de la Ley del ISSSTE que preveían la integración de los órganos directivos, pero sólo consideraban a representantes de la FSTSE (Reforma, 22/10/06).

---

<sup>39</sup> Los dirigentes de la CNTE, solicitaron a los senadores cancelar la discusión de la iniciativa. Maestros de Michoacán y Oaxaca, principalmente, amenazaron con movilizaciones en la capital del país si los senadores no se comprometían antes del 16 de febrero de 2006 a suspender la discusión de las reformas, afirmaron que no bastaba con que la iniciativa ya no fuera debatida durante la campaña electoral como anunció el senador priista Joel Ayala, sino que debían garantizar que jamás sería votada (Reforma, 15/02/06).

<sup>40</sup> Andrés Manuel López Obrador candidato a la presidencia de la República en 2006, por la coalición "Por el Bien de Todos", conformada por el PRD, Convergencia y PT.

El fallo fue positivo, lo que le permitió a la FEDESSP tener un representante en el TFCyA accediendo a la fiscalización del presupuesto que se utiliza para las viviendas, a los organismos de vigilancia del desempeño de los funcionarios del ISSSTE, a la atención de los servicios médicos y previsión social, y, participar en la elaboración del presupuesto y distribución del mismo. De esta manera la FEDESSP pudo asumir parte de la titularidad de los burócratas del Estado, que mantuvo bajo su control la FSTSE hasta 2004 (Reforma, 07/02/07).

En este sentido, es posible sostener que con la aparición de un nuevo interlocutor en el sindicalismo del sector público y los intercambios entre éste y el ejecutivo se abrían mayores posibilidades para avanzar en la reforma del ISSSTE en el siguiente sexenio.

### **Recursos de poder**

Los recursos de poder conseguidos por la FEDESSP, disminuyeron la simetría de poder entre los sindicatos y fortaleció la capacidad de negociación del gobierno, al haber un actor más que ofrecía su apoyo a cambio de algunos bienes que estaban al alcance del ejecutivo. Así se abrió una oportunidad que permitió configurar una alianza entre Calderón y los dirigentes de la recién creada FEDESSP.

Con del sindicalismo del sector dividido y las cuentas pendientes del SNTE<sup>41</sup>, se presentó otra oportunidad para que el ejecutivo les ofreciera a los dirigentes sindicales del SNTE deslindarse de los presuntos malos manejos de los recursos para el financiamiento de la vivienda de los maestros, por lo que una moneda de cambio más del Gobierno Federal fue dejar en manos del SNTE la Dirección General del ISSSTE. Este paso era necesario para que el sindicato tuviera bajo su control el manejo del déficit financiero del Fideicomiso de Vivienda Magisterial, pues en la única auditoría interna que realizó el SNTE a dicho Fideicomiso, se precisó un mal manejo de alrededor de 651 millones de pesos.

---

<sup>41</sup> Desde que EEG ocupó la dirigencia del SNTE, en 1989, concentró su poder económico y las cuotas del sindicato en Vima, organismo creado para promover la vivienda de los trabajadores de la educación. Esta institución se encargó de comprar terrenos y construir casas para proporcionarlos a los agremiados. Sin embargo, la existencia de un déficit detectado por una auditoría interna, ilustra actos de corrupción (Cervantes, 2006:29).

“Noé Rivera -Domínguez, presidente de la Asociación Ciudadana del Magisterio, quien cuenta con una copia de la auditoría interna fechada en octubre de 1999 y firmada por el entonces secretario general del SNTE, Tomás Vázquez Vigil, indicó que no se realizó el acta de cierre de Vima por las anomalías detectadas y sólo se nombró como administrador a Francisco Yáñez Herrera. La auditoría de la operación de Vima la realizó el propio personal contable del fideicomiso, supervisado por la secretaria de Finanzas del SNTE. Encontrando pólizas por más de 326 millones de pesos sin soporte documental, se consignó la compra de más de mil 220 hectáreas de terrenos para vivienda sin la documentación debida, sin avalúos, estudios de suelo o de factibilidad de construcción, sin licencia o autorización de servicios públicos, sin planos catastrales, se encontró que los precios por metro cuadrado con que compró Vima estaban inflados, en promedio, entre 150 y 200 por ciento (...) Sin embargo, el fideicomiso se reformó y se suprimió la figura de Consejo de Vigilancia, con lo cual se legalizó que nunca se haya entregado un informe financiero” (Reforma, 10/01/07).

Actualmente la dirigencia del SNTE y particularmente el grupo político de EEG tienen acceso al fideicomiso Vima, con un fondo de 382 millones 250 mil pesos, cifra lejana al déficit financiero que se estima de 2 mil millones (Cervantes, 2006:29), lo que representó uno de los intercambios más importantes realizados entre el ejecutivo y la FEDESSP. Permitiendo el avance de las negociaciones de la reforma del ISSSTE aprobada en 2007.

### **Interés en la reforma**

A partir de los diversos diagnósticos del ISSSTE, hechos por los distintos encargados del poder ejecutivo (Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón) se planteó como problemática principal de la institución el pasivo de las pensiones que pone en riesgo la sostenibilidad fiscal y financiera del país. Además agregaban que el pago de un derecho (pensiones) puede obstaculizar otros servicios y derechos (salud, guarderías, préstamos, etc.). Consideraron que incrementar las cuotas bajo el actual régimen sólo era una solución temporal y no le restaba presión a las finanzas públicas en el largo plazo y sólo aumentar la edad de jubilación era demasiado complicado porque habría que llevarla a 75 años de edad. Por estas razones, el interés principal del Gobierno Federal en la eventual reforma del ISSSTE era llevar el sistema de pensiones solidario a un régimen de aportaciones capitalizadas individualmente (Alonso y Ulloa, 2006:20-21).

### **3.2 Fases del proceso de reforma del ISSSTE**

El proceso de reforma de la Ley del ISSSTE puede ser visto a través de dos grandes etapas. La primera se refiere al diagnóstico, que abarca los sexenios de Zedillo y Fox, periodo en el que se realizaron estudios técnicos sobre los contenidos de la reforma. La segunda se circunscribe a la negociación política bajo la cual se alcanzaron los acuerdos previos entre los sindicatos y el gobierno para la aprobación de la reforma, lapso que comprende la segunda mitad del sexenio de Fox y los dos primeros años del gobierno de Calderón.

#### **El diagnóstico del ISSSTE**

La reforma de las instituciones de seguridad social ha sido impulsada por el gobierno desde los años noventa, empezando por la del IMSS en 1995 y 1997 y concluyendo, por ahora, con la del ISSSTE en 2007. En este último caso, la Dirección General del ISSSTE dio a conocer en 2001 el diagnóstico sobre su situación<sup>42</sup>.

En este estudio se argumentó que el ISSSTE enfrentaba dos problemas cruciales: el déficit actuarial y financiero del Fondo de Pensiones y el déficit de operación del Fondo Médico, resultado del impacto de las transiciones demográfica y epidemiológica, la insuficiencia de las cuotas, el deterioro de las relaciones cotizante/derechohabiente y cotizante/pensionado, el incremento de beneficios sin respaldo financiero, la ausencia de reservas y el crecimiento proporcionalmente más alto del índice de precios de medicamentos con relación al índice general de precios (Alonso y Ulloa, 2006:11-12).

En el tercer año de gobierno de Vicente Fox, el Secretario de Hacienda inició las negociaciones con el líder de la FSTSE, afinando el diagnóstico de la situación financiera del ISSSTE, bajo el cual coincidieron en el alto costo que implicaba no reformar la Ley del instituto, pues los recursos provenientes de las aportaciones de los trabajadores, empezaron a ser insuficientes para cubrir los gastos de los servicios de salud por lo menos desde los años noventa, con lo que inició una tendencia deficitaria que se ilustra en el siguiente cuadro:

---

<sup>42</sup> Presentación titulada "ISSSTE: Situación actual y orientación al cambio", versión actualizada en el año 2003 bajo el título "ISSSTE: Logros, disciplina administrativa y problemática estructural" (Alonso, 2006:11).

**Cuadro 14 Situación financiera del ISSSTE**

<b>Cotizantes, pensionados y jubilados e ingreso y gasto en nómina de pensiones del ISSSTE, 1990-2006</b>								
Año	Trabajadores Cotizantes	Pensionados y jubilados	No. De cotizantes por cada pensionado	Ingreso-Gasto (millones de pesos)			Déficit	
				Ingresos Totales (A)	Gasto en nómina de pensiones (B)	Déficit (subsido) (A)-(B)	PIB	Gasto Programable del sector público <sup>2</sup>
1990	2012184	204344	9.8	755.3	925.5	-170.2	.02	.15
1991	2018456	218248	9.2	1185.9	1794.1	-608.2	.06	.41
1992	2045988	233406	8.8	1846.7	2641.9	-795.2	.07	.45
1993	2107146	249963	8.4	2120.7	3089.5	-968.8	.08	.47
1994	2149850	268211	8.0	2471.5	3833.9	-1362.4	.10	.55
1995	2180486	281888	7.7	2942.4	5065.8	-2123.4	.12	.73
1996	2188469	299850	7.3	3690.6	6517.9	-2827.3	.11	.70
1997	2220557	318363	7.0	4753.0	8711.6	-3958.6	.12	.75
1998	2274828	337798	6.7	5778.9	11171.2	-5392.3	.14	.90
1999	2304454	366707	6.3	6714.1	14277.8	-7563.7	.16	1.06
2000	2337814	385921	6.1	8152.9	17272.1	-9119.2	.17	1.07
2001	2368781	411080	5.8	9204.4	20392.8	-11188.4	.19	1.19
2002	2372657	441970	5.4	10021.2	24749.1	-14727.9	.24	1.37
2003	2367488	476072	5.0	10443.7	32794.7	-22351.0	.32	1.80
2004	2379233	510138	4.7	11264.1	33918.9	-22654.8	.29	1.71
2005	2398308	547318	4.4	11933.0	42142.8	-30209.8	.36	2.04
2006 <sup>e</sup>	2420090	585373	4.1	12620.8	40776.4	-28155.6	.31	2.00

1/Incluye el gasto en servicio médico a cargo del ISSSTE.

2/El gasto programable del sector público empleado en el cálculo, corresponde hasta 2005 al presupuesto ejercido, en 2006 al aprobado.

e/Cifras estimadas al mes de diciembre.

Fuente: Alonso y Ulloa Odilla, 2006.

A partir de estos datos y de las valuaciones hechas de la situación financiera del ISSSTE que ilustran el déficit del organismo, los encargados del poder ejecutivo han planteado la necesidad del cambio de regulación. Por su parte en el gobierno de Fox se argumentó que:

“el déficit del fondo había generado un pasivo pensionario que presionaba crecientemente las finanzas públicas: con base en millones de pesos constantes de 2002, se proyectó que durante el periodo 2001-2006 se destinarían 129.7 mil millones de pesos de las finanzas públicas para cubrir el pasivo de pensiones y, de mantenerse el actual sistema de reparto, entre 2007-2012 se requerirán 309.3 mil millones de pesos, y en el periodo 2013-2018, 531.1 mil millones de pesos en el periodo” (Alonso y Ulloa, 2007:10).

En base a dicho diagnóstico el gobierno fue perfilando una propuesta similar a la solución implementada en el IMSS en 1997, es decir, sustituir el modelo solidario de reparto por uno

de cuentas individuales que sería la base de todas las pensiones: riesgos de trabajo, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, incrementar la edad de jubilación, separar el servicio médico de los trabajadores en activo del financiamiento de la salud de los jubilados y pensionados, entre otras<sup>43</sup>.

### **La negociación política**

Como ya se ha señalado, la propuesta sustancial sobre el régimen de pensiones del ISSSTE estuvo centrada en asegurar la sustentabilidad de los servicios médicos y el sistema de pensiones del Instituto que con el viejo esquema parecía inviable. Para ello, se propuso la creación de un sistema de cuentas de ahorro individualizadas y el aumento de la edad de retiro, los cuales constituyen los ejes principales de los cambios.

En este sentido, el arreglo al que llegaron Joel Ayala líder de la FSTSE y Francisco Gil Secretario de Hacienda, consideraba la creación de una AFORE pública, manteniendo también el acuerdo de que los trabajadores en activo y pensionados actuales no serían afectados por la nueva legislación. Estos fueron aspectos claves que hicieron posible la anuencia del Joel Ayala para apoyar el cambio y sentar las bases de las negociaciones en el sexenio de Calderón, sin poner en peligro su control de los trabajadores afiliados a la FSTSE.

Sin embargo, dada la manera en que ascendió al poder Felipe Calderón tras el proceso electoral de 2006, el ejecutivo tuvo que esperar a que la efervescencia política disminuyera, pues la polémica de los resultados de la elección disminuían su capital político para convertirse en promotor del cambio, generalmente alto en el comienzo de una administración<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Ver Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2218-I, jueves 22 de marzo de 2007. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070322-I.html#Dictamenes>

<sup>44</sup> El ex candidato a la presidencia AMLO, ante la escasa diferencia con su competidor demandó la apertura de los paquetes electorales para descartar un posible fraude electoral, situación que se prolongó por varios meses, entre marchas y concentraciones en el zócalo de la ciudad de México, se evidenciaba la polarización del espectro político, por lo que el ascenso a la presidencia de Calderón no gozaba de legitimidad entre un sector importante de la población además del desconocimiento del gobierno que encabeza, por parte de la mayoría de los legisladores de la fracción parlamentaria del PRD.

Calderón tenía a su favor la alianza que había constituido Vicente Fox y EEG, quien necesitada de posiciones en el gobierno para cubrir el déficit del fideicomiso de Vivienda Magisterial y ante el interés de formar parte del consejo de administración de la AFORE pública, ofreció activos e intercambios que fueron aprovechados por el ejecutivo para pactar el apoyo a la reforma del ISSSTE.

Con dicho interlocutor y el beneplácito del líder de la FSTSE, se dieron los siguientes pasos para afinar la reforma, entre los que se encuentran el compromiso de aumentar la pensión garantizada de uno a dos salarios mínimos, el aumento de 19.75% a 25.14% de aportaciones obligatorias del gobierno, el otorgamiento de una cuota social de 3.5 % del salario de cotización para mejorar servicios de salud, la aportación del 5.5% del salario para el fondo de pensiones, la contratación formal de 300 mil trabajadores que estaban contratados por honorarios o eran eventuales, la aportación de 8 mil millones de pesos para servicios médicos y, además se destinaron recursos para el apoyo a préstamos personales y créditos hipotecarios a pensionados (Leal, 2007).

A partir de estos arreglos entre el ejecutivo y los líderes de los sindicatos públicos, los promotores del cambio, Joel Ayala en el senado y los diputados provenientes del SNTE, lograron a inicios de 2007 que las bancadas del PAN, PRI y PRD en la Cámara de Diputados perfilaran un primer acuerdo para concretar la reforma a la Ley de ISSSTE (Reforma, 26/02/07).

El 15 marzo de 2007, Samuel Aguilar Solís, diputado del PRI, presentó la Iniciativa en la Cámara de diputados turnándose a comisiones con copia para el Senado. Por su parte, la fracción parlamentaria del PRD anunció que trataría de frenarla, lo cual no ocurrió, pues el 19 de marzo se aprobó el dictamen en comisiones y el 22 de marzo fue avalada la reforma en el pleno de San Lázaro con 313 votos a favor de legisladores del PRI, PAN, PANAL, PVEM y Alternativa, y 146 en contra del PRD, PT y Convergencia y 2 abstenciones. El dictamen avalado en comisiones no sufrió ningún cambio (La Jornada, 24/03/07).

Posteriormente fue turnada a las comisiones del Senado y el 26 éste aprobó el dictamen (Leal, 2007), que incluía la creación de un sistema de cuentas individuales para pensiones de los nuevos trabajadores administradas por un organismo público llamado

PENSIONISSSTE. Se mantuvo también el acuerdo de que las personas que actualmente estuviesen jubiladas y pensionadas no sufrirían ningún cambio en sus ingresos y se agregó una modificación crucial que consistía en que los trabajadores en activo podrían optar por seguir en el sistema actual o por la nueva modalidad.

En este sentido, el arreglo entre sindicatos y el gobierno consistió en aprobar la reforma del ISSSTE a cambio de que las aportaciones que el Gobierno Federal hace al SAR-ISSSTE (administradas por bancos privados y que representan alrededor de 60 mil millones de pesos) pasaran al PENSIONISSSTE. Una vez hechas las transferencias los trabajadores activos (los nuevos por obligación pasarían automáticamente al sistema de cuentas individuales) podrían elegir entre ir al sistema de cuentas individuales o quedarse en el sistema de reparto. Si eligen el primero se sumaría la aportación del SAR-ISSSTE con la cuenta individual que los trabajadores abran con su bono y tendrían una sola cuenta. Si deciden permanecer en el sistema de reparto, entonces conservarían su cuenta individual en PENSIONISSSTE con los recursos del SAR-ISSSTE y se mantendrán por la otra vía para su jubilación en el régimen de reparto<sup>45</sup>.

Por otro lado, entre las objeciones que hizo el PRI a la propuesta de Iniciativa de reforma al ISSSTE se encontraba la manera en que se designaría al director del Instituto encargado de administrar las pensiones. En la propuesta inicial se sostenía que el titular de dicho organismo tenía que ser nombrado por el Senado de la República, instancia que también estaría encargada de auditar el manejo de estos recursos para asegurar su transparencia (Reforma, 21/03/07).

En este sentido, por conducto de Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Mesa Directiva del Senado, el PRI presentó la Iniciativa de reforma de Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, con el propósito de “blindar” el PENSIONISSSTE, la cual fue turnada a comisiones y aprobada junto con la Nueva Ley del ISSSTE el 29 de marzo. Posteriormente a la

---

<sup>45</sup> Ver Versión estenográfica de la conferencia de prensa que ofreció el licenciado Miguel Ángel Yunes Linares, Director General del ISSSTE, a los reporteros de la fuente, con motivo del Primer Aniversario de la promulgación de la Nueva Ley del Instituto. Hotel Fiesta Americana Reforma, Salón Sonora [http://www.issste.gob.mx/website/comunicados/discursos/2008/abr1\\_2008.html](http://www.issste.gob.mx/website/comunicados/discursos/2008/abr1_2008.html)

publicación de la Ley del ISSSTE de 2007 (Leal, 2007), la iniciativa del SAR fue enviada a la cámara baja para su aprobación.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó el cuatro de abril, también sin cambios, la minuta del Senado que reformaba la Ley del SAR. A finales del mismo mes se establecieron los requisitos que debía cumplir el titular del PENSIONISSSTE, la facultad de los trabajadores de traspasar su cuenta de ahorro al administrador que les ofrezca mejores rendimientos y se incluyó una disposición que establece que los trabajadores que no elijan administradora verán trasladados sus ahorros a las AFORES de mayor rendimiento<sup>46</sup>.

A pesar de los “candados” colocados en la Ley del SAR, que consistían básicamente en evitar que los líderes de los sindicatos o representantes populares tuvieran acceso al organismo (es decir, impedir que Elba Esther o Joel Ayala fueran los encargados de la administración del PENSIONISSSTE), en los hechos la comisión ejecutiva del organismo público se integró por representantes del Gobierno Federal, la FEDESSP y FSTSE, lo cual no es un obstáculo para que los líderes sindicales influyan en las decisiones correspondientes. A manera de ejemplo, el nombramiento del vocal ejecutivo de PENSIONISSSTE fue a propuesta de Miguel Ángel Yunes, Director del ISSSTE y colaborador cercano de Elba Esther (Boletín ISSSTE, 2007).

### **3.3 Un diagnóstico adecuado para el cambio institucional propuesto**

De manera puntual se puede sostener que las negociaciones llevaron al cambio del régimen de pensiones porque existían ganancias posibles bajo un arreglo que consistió en la individualización de cuentas de ahorro de los trabajadores administradas por un organismo público PENSIONISSSTE. Aún considerando que los trabajadores decidieran no afiliarse a dicho organismo, las aportaciones que hace el Gobierno Federal a las cuentas de ahorro de los trabajadores serán administradas por el nuevo organismo público, al cual tienen acceso los representantes de las federaciones de servidores públicos por un periodo

---

<sup>46</sup>Ver <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf>

de administración exclusiva de tres años, para después entrar a competir en el mercado de las AFORES privadas.

Para ello resultó crucial el acuerdo alcanzado entre Joel Ayala y el gobierno de Fox de que el cambio sólo afectaría de manera directa a los trabajadores futuros, mientras que los trabajadores en activo tendrían la opción de elegir entre quedarse en el esquema de regulación central, o trasladar sus ahorros al sistema de cuentas individuales, primero al PENSIONISSSTE y posteriormente tendrían la oportunidad de elegir entre dicho organismo o una AFORE privada. En base a esta decisión, los intereses estratégicos de los actores involucrados en la reforma del régimen de pensiones del ISSSTE alcanzaron un nuevo equilibrio que les otorgó beneficios con pagos superiores a los del *status quo*, sin poner en riesgo su control sobre los trabajadores.

A pesar del alto número de amparos -el presidente de la SCJN Guillermo I. Ortiz Mayagoitia informó que se habían admitido 128 mil de las más de 167 mil demandas de juicios de amparo contra la Ley del ISSSTE<sup>47</sup>- los cuestionamientos a los dirigentes no llegaron a convertirse en una seria amenaza.

Por su parte la SCJN, avaló en junio de 2008 el régimen de pensiones previsto en la nueva Ley del ISSSTE, al declarar únicamente la inconstitucionalidad de cinco artículos (el 25, párrafos segundo y tercero; 60, último párrafo; 136 y 251, así como el 10 transitorio, fracción 4), de los 254 y 47 transitorios que fueron impugnados en los amparos. Con esa decisión, los ministros declararon constitucional que un trabajador tenga la opción de cambiar su régimen de pensiones al sistema de bono o al PENSIONISSSTE, o que opte por quedarse en el régimen que tenía anteriormente<sup>48</sup>.

Con relación a las variables explicativas del modelo de análisis sobre el cambio institucional y la exposición anterior, se hallaron argumentos a favor de la hipótesis de que

---

<sup>47</sup> Ver <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/Noticias/2007/Noticia20070810.htm>

<sup>48</sup> Ver [http://www.proceso.com.mx/noticias\\_articulo.php?articulo=60079](http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=60079)

los sindicatos, el poder ejecutivo y los partidos políticos lograron acuerdos para reformar la Ley del ISSSTE en 2007, debido a que el cambio institucional formal era indispensable para modificar el régimen de pensiones de los servidores públicos, pues no podía modificarse la administración de las pensiones sin cambiar la Ley. Como vimos, el poder ejecutivo y las dirigencias sindicales tuvieron bienes que intercambiar, lo que llevó a sus titulares a jugar un papel activo en la promoción y concreción de la reforma.

Asimismo, se encontró evidencia que apoya la hipótesis que la reforma del ISSSTE se concretó porque el ejecutivo federal percibía que los costos de hacerla serían menores que los de no hacerla, lo que le llevó a proponer un intercambio mutuamente provechoso a las dirigencias de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, que obtendrían ganancias netas a cambio de aceptar las nuevas reglas y proporcionarle gobernabilidad a la relación laboral. Para precisar el análisis se expone cada una de las variables explicativas.

**Cuadro 15 El cambio institucional en el ISSSTE: modelo mínimo.**

Caso	Costo de no reformar	Recursos de Poder		Preferencia de actores	Resultado
		Asimetría	Bienes intercambiables		
ISSSTE	+++	+++	++=	Reforma	Cambio

Los signos indican los valores de la variable, por ejemplo, cuando el costo de reformar es muy alto (+++), medio (++) o de no reforma, es muy bajo (+) o nulo (=), es más probable la no decisión.

### Costos de no reformar

El cambio institucional logrado en la reforma del ISSSTE fue posible porque los actores percibían costos muy altos en no reformar, la asimetría de recursos de poder era favorable al poder ejecutivo (contando la alianza con EEG), promotor del cambio y los bienes intercambiables, en consecuencia, considerables, haciendo aceptable para todos la transformación.

Por su parte, los líderes sindicales Joel Ayala de la FSTSE y Elba Esther Gordillo del SNTE, quizás sin fuertes preferencias ideológicas y con intereses que convergían

encontraron suficientes incentivos para obtener ganancias secundarias de la reforma concediéndole al gobierno el bien que principalmente buscaba.

### **Asimetría en los recursos de poder**

Respecto a la reforma del ISSSTE, el control corporativo y las garantías de gobernabilidad monopolizadas por una FSTSE sin disposición a cambiar el régimen de pensiones, deriva en la parálisis institucional, por un lado, y el estancamiento en los recursos sindicales por el otro. Esta circunstancia fue capitalizada por un segmento desafiante de la dirigencia sindical, que desde unos años atrás había innovado en su política de alianzas sin romper con el PRI, acercándose en el nuevo contexto a partidos políticos opositores, invirtiendo recursos en la construcción de nuevas organizaciones partidarias y vinculándose a los titulares del poder ejecutivo de origen panista.

La división de la FSTSE y la creación de la FEDESSP en 2004 rompieron con el monopolio de la representación de los trabajadores al servicio del Estado y abrió el juego político para la eventual promoción de cambios institucionales. La nueva distribución de recursos de poder acentuó las asimetrías, concedió mayor capacidad de negociación al ejecutivo pues lo enfrentó a dos posibles negociadores competidores entre sí. Uno de ellos, la FSTSE debilitada y el otro, la naciente FEDESSP, necesitada del reconocimiento oficial y representación en los órganos del ISSSTE. En suma y conforme a mi posición, con dos centrales con agendas e intereses propios y en competencia frente al poder ejecutivo, la asimetría de recursos de poder se acentuó y los bienes intercambiables se ampliaron, incluyendo a otras esferas de acción, en las que particularmente la líder del SNTE EEG ha conseguido espacios de poder en la estructura de gobierno.

### **Número de intercambios posibles**

Las concesiones que el poder ejecutivo hizo a los sindicatos al servicio del Estado fueron diversas. Sobresalen el reconocimiento de la FEDESSP, la falta de seguimiento a la auditoría del Fideicomiso del Programa de Vivienda Magisterial practicada al SNTE y finalmente la creación del PENSIONISSSTE en cuyo órgano de gobierno participan los representantes de la FSTSE y de la FEDESSP.

Por su parte, el sindicalismo del sector público ofreció su venia a la reforma pero negoció las condiciones de ésta: la FSTSE solicitó y logró que los cambios no afectaran a los trabajadores en activo reduciendo así la percepción de riesgo entre estos últimos en consecuencia, limitando sus posibles motivos para oponerse, además de contribuir a no desgastar aún más el liderazgo de Joel Ayala. Por su parte, la FEDESSP promovió y logró la concesión de la administración por tres años de los recursos de las pensiones lo que permite a ambas federaciones decidir el destino de las mismas. Esto muestra que asumió una posición flexible y aceptó repartir los beneficios con los miembros de la FSTSE que aunque disminuidos en recursos y número de afiliados eran necesarios para incrementar la legitimidad de la política.

### **Ganadores y perdedores**

Los principales ganadores con el cambio en el régimen de pensiones del ISSSTE fueron en un primer momento el Poder ejecutivo que logró una reforma que su antecesor no había concretado, mejorando su imagen dentro y fuera del país. También ganaron en esta primera fase, la FEDESSP y la FSTSE que introdujeron al paquete de reformas sus propios puntos de vista y lograron una administración del nuevo organismo, afín a sus intereses.

En un segundo momento, los ganadores serán las AFORES privadas que se disputarán la administración de los ahorros de los trabajadores una vez que el plazo de exclusividad del PENSIONISSSTE haya concluido lo que les reportará mayores ganancias a las que ya

obtienen por el manejo de las pensiones de los trabajadores afiliados del seguro social, como se muestra a continuación:

**Cuadro 16 Comisiones sobre flujo y tasa de rendimiento histórica del sistema de Afores, 1997-2006**  
(Cifras promedio al cierre de cada año)

Año	Número de Afores	Comisión sobre flujo		Tasa de rendimiento histórico (TRNO 2/	
		% del salario base de Cálculo (SBC)1/	% sobre la cantidad ingresada	Nominal %	Real %
1997	16	1.40	2.57	ND	ND
1998	14	1.45	22.38	ND	ND
1999	13	1.58	24.37	ND	ND
2000	13	1.62	24.88	ND	ND
2001	13	1.61	24.76	12.72	3.63
2002	11	1.60	24.66	10.59	2.77
2003	12	1.41	21.62	9.57	2.91
2004	12	1.38	21.25	8.09	1.79
2005	16	1.29	19.87	8.24	2.58
2006	21	1.10	16.95	8.99	3.54

1/ SBC: Salario base cálculo. Monto que se obtiene de dividir entre 6.5% la aportación obrero patronal y estatal del seguro de Retiro, cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) (sin cuota social).

2/La tasa de Rendimiento Neto Observada (TRNO), es el rendimiento anual después del cobro de comisiones que han obtenido los trabajadores administrados por las Afores a partir del 30 de septiembre de 1997.

ND: No disponible

Fuente: Alonso y Ulloa, 2006.

Siguiendo el análisis de Alonso y Ulloa (2006), se ilustra el beneficio al que accederán los empresarios de las AFORES. En el periodo que va de 1997 a 2006 las altas tasas de comisión contrastan con los bajos rendimientos reales que ha otorgado el sistema.

### ¿Quiénes pierden entonces con la reforma?

A partir de la experiencia del caso de reforma del IMSS, en el que también se transitó de un esquema de pensiones sustentado en un fondo colectivo a uno de cuentas individualizadas se colocó la seguridad social más cerca del mercado. Los futuros trabajadores y quienes opten por el nuevo sistema serán los que más habrán de perder con el cambio. Se sostiene que si bien los líderes obtuvieron ganancias netas con el acceso a la administración del PENSIONISSSTE, no fueron considerados los intereses de los futuros trabajadores. La

percepción de los trabajadores actuales respecto de la reforma del ISSSTE fue predominantemente negativa como lo muestra el bajo porcentaje dispuesto a afiliarse al sistema de cuentas individualizadas. Aún sin cifras oficiales se estimó que dicho organismo inició operaciones con menos de 400 mil afiliados de 2.1 millones de potenciales afiliados (El Universal, 14/11/08).

Las ganancias del gobierno y la solución financiera que ofreció esta reforma fueron además limitadas. En el largo plazo, en tanto tendrá que mantenerse por varias décadas el diseño vigente (hasta que mueran todos los que están cubiertos por el viejo régimen), el sistema de pensiones representará un alto costo para el gobierno. Además como se muestra en los datos del rendimiento histórico del sistema de AFORES, 1997-2006, el sistema de individualización de cuentas no está brindando resultados positivos, lo que pone en riesgo el acceso a una pensión para miles de trabajadores en el futuro.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto en los capítulos precedentes, podemos concluir que el modelo de análisis permitió explicar la lógica bajo la cual operaron los actores en ambos procesos de reforma. En este sentido, el cuadro siguiente compara los valores que adquirieron las variables explicativas:

**Cuadro 17 El cambio institucional en el ISSSTE y la Legislación laboral: modelo mínimo.**

Caso	Costo de no reformar	Recursos de Poder		Preferencia de actores	Resultado
		Asimetría	Bienes intercambiables		
Legislación Laboral	+	++	+	No reforma	SQ
ISSSTE	+++	+++	+++	Reforma	Cambio

Los signos indican los valores de la variable, por ejemplo, cuando el costo de reformar es muy alto (+++), medio (++) o de no reforma, es muy bajo (+) o nulo (=), es más probable la no decisión.

El análisis a partir de las variables del modelo permite sostener que la reforma a la legislación laboral fue postergada porque el actual sistema de recompensas que ofrece el modelo de regulación laboral continúa reportando ganancias aceptables al bloque formado por el CCE y sindicalismo tradicional, actores que concentran altos recursos de poder a diferencia de la UNT. Pese a que era el actor con la propuesta más cercana a la solución del problema público planteado en la tesis no contó con recursos de poder suficientes para impulsar las modificaciones a la Ley ni buscó apoyos sociales y políticos para mejorar la correlación de fuerzas e impulsar su propuesta. Más bien, esta propuesta tuvo un carácter defensivo y se usó para oponerla al proyecto de los sectores con la intención de postergar la reforma.

Por su parte, el ejecutivo no obtuvo de sus interlocutores más afines -el CT/CTM y el CCE/COPARMEX- el consenso sobre una reforma que legalizara márgenes más amplios de flexibilización e incorporación de prácticas democráticas en los sindicatos. Por una parte, se debió a la oposición rotunda de las cúpulas sindicales del CT/CTM, pues de aceptar dicho cambio perderían los recursos de poder que les permite subsistir como representantes formales de los trabajadores. Por otra parte, las ganancias que obtendrían los

empresarios eran limitadas porque los niveles de flexibilidad conseguidos en los hechos seguían siendo mayores. Esto hizo que no encontrarán incentivos suficientes para arriesgarse con el cambio, menos aún para liberalizar algunas de las reglas del juego en materia de derechos colectivos.

De esta manera el número de intercambios entre los actores les reportaban pocas ganancias para sus fines haciendo que la estrategia conservadora fuera la dominante, posición que también compartía la UNT. En tanto la correlación de fuerzas no les era favorable, sus delegados optaron por permanecer en la MCD a fin de aprovechar el poder de veto concedido por el formato de las negociaciones en que se presuponía que el acuerdo tenía que ser por unanimidad. El resultado del abandono de la UNT de ese espacio, fue una propuesta de reforma que ni siquiera el ejecutivo decidió impulsar. Además, al haber marginado a los legisladores de las negociaciones, estos también carecieron de incentivos para aprobar una iniciativa en cuyo diseño no habían participado.

Por otro lado, el fracaso de las negociaciones en la reforma laboral también es atribuible a dos aspectos claves, la fijación de la agenda y las reglas de negociación de la MCD. Respecto a la primera el Secretario del Trabajo Carlos Abascal impulsó cambios que no implicaran modificaciones constitucionales lo que ilustra su posición conservadora frente a una reforma estructural, necesaria para atender los problemas de competitividad de las empresas y la protección social de los trabajadores. En cuanto al segundo aspecto, la reedición de las estrategias de negociación corporativas sin participación de los legisladores paralizó la negociación y orilló a los actores a presentar sus propias propuestas de reforma.

En el caso de la reforma del ISSSTE, las coincidencias sobre los altos costos de no reformar la legislación llevaron al ejecutivo a asumir un papel protagónico, teniendo a su favor la división del sindicalismo de la FSTSE con lo que apareció un nuevo interlocutor propiciando una nueva correlación de fuerzas a favor del presidente.

Con un interlocutor nuevo, el número de potenciales intercambios favorables a los fines de los actores se incrementó. El interés de EEG de contar con espacios en los órganos

directivos del ISSSTE para cubrir los fraudes del fideicomiso de vivienda magisterial y la necesidad del ejecutivo de contar con la anuencia de los sindicatos del sector público para resolver la crisis financiera por la que atravesaba el ISSSTE fueron decisivos.

Por su parte, los legisladores que aprobaron el cambio tuvieron incentivos para respaldar una política que tenía el aval de los sindicatos, disminuyendo así los costos políticos a pagar frente al electorado, a la vez que se presentaba ante la opinión pública como corresponsable de una reforma estructural largamente aconsejada por parte de los organismos económicos internacionales.

Por otro lado, las estrategias de negociación implementadas para lograr el cambio en el caso de la Ley del ISSSTE, si bien no existían reglas implícitas, se siguió el mecanismo tradicional de negociación con las cúpulas, pero a diferencia de la reforma laboral, el ejecutivo medió los intereses encontrados entre los sindicatos, ofreciendo bienes de intercambio que los actores involucrados en la reforma aceptaron y decidieron apoyar la reforma. Además los actores aprovecharon los diagnósticos elaborados en las administraciones pasadas obteniendo ventajas para aclarar los términos de los acuerdos.

### **Limitaciones del modelo**

Pese a que el modelo de análisis permitió identificar los intereses en que coincidían los actores así como entender su fuerza política y la percepción que tenían del cambio, tiene limitaciones para hacer un análisis comparativo que involucre aspectos más amplios de las condiciones que cambiaron en el contexto y que abrieron o cerraron las oportunidades para que el ejecutivo asumiera un papel activo en la reforma. La influencia de actores secundarios como el BID o el Banco Mundial tampoco pudo ser considerada aunque estuvo presente en ambos casos. Además el modelo no permitió estimar las implicaciones del sostenimiento del *status quo* de la legislación laboral o del cambio en la nueva Ley del ISSSTE, ni tampoco se contó con un diseño que permitiera el control sobre la selección de la información en prensa y el contraste de las posiciones de los actores en las fases del proceso de reforma.

Por tal razón se utilizó un modelo ampliado que intenta cubrir parte de dichas deficiencias y ofrecer un análisis comparado de los dos casos, mediante las siguientes preguntas: ¿Qué diferencias hay en los recursos de poder y estrategias de los actores?, ¿Quién fue el que logró realmente detener la reforma laboral y quién fue el protagonista del éxito en 2007? y ¿qué cambio entre 2002 y 2007?

**Cuadro 18 El cambio institucional en la legislación laboral: modelo ampliado.**

Actor	Recursos de poder	Ganancias de las propuestas		Alcance del cambio de la propuesta		Grado de conducción		Oportunidades políticas
		Sectores	PRD/UNT	Sectores	PRD/UNT	Gobierno	Partidos	
CT	++	+	=	Ley Federal	Constitucional	+	=	Capital político del presidente Respaldo de la opinión pública Previamente tenía un interlocutor interesado en el cambio
UNT	+	=	++					
CCE	+++	+	+					
Ejecutivo	++	+	+					

Los signos indican los valores de la variable, por ejemplo, cuando el costo de reformar es muy alto (+++), medio (++) o de no reforma, es muy bajo (+) o nulo (=), es más probable la no decisión.

**Cuadro 19 El cambio institucional en la Ley del ISSSTE: modelo ampliado.**

Actor	Recursos de poder	Ganancias de la propuesta	Alcance del cambio de la propuesta	Grado de conducción del gobierno	Oportunidades políticas
FSTSE	++	++	Ley federal	+++	Legitimidad del cambio entre los actores decisivos
FEDESSP	+++	+++			
Ejecutivo	+++	+++			

Los signos indican los valores de la variable, por ejemplo, cuando el costo de reformar es muy alto (+++), medio (++) o de no reforma, es muy bajo (+) o nulo (=), es más probable la no decisión.

## **Recursos de poder**

La principal diferencia entre los recursos de poder de los actores involucrados en los dos casos de reforma es que en el caso del ISSSTE se dio una nueva correlación de fuerzas en la que los actores con más poder estaban a favor del cambio, mientras que en el caso de la reforma laboral, la correlación de fuerzas se mantuvo a favor de los empresarios y las cúpulas del CT/CTM, siendo estos últimos los que se opusieron al cambio, pues sustentan sus intereses estratégicos en el actual *status quo*. De llevar a cabo la reforma con base en cualquiera de las dos propuestas emergentes hubiese significado una pérdida sustantiva de poder, pues en ambos casos se propusieron prácticas democráticas en la vida interna de los sindicatos, condición que incrementa el riesgo de dirigentes y empresarios de perder sus tradicionales mecanismos de control para garantizar la gobernabilidad de las relaciones laborales.

Al sostener los esquemas tripartitas de negociación entre los que empresarios, líderes sindicales y gobierno, se acuerdan las condiciones laborales de los trabajadores, los aumentos salariales, las políticas de prestaciones sociales y se conservan las cláusulas de exclusión que condicionan al trabajador a permanecer en el sindicato en contra de su voluntad, lo nos ilustra que renunciar a ese poder les significaría grandes pérdidas, en cuanto a que tienen garantizada la paz laboral, el monopolio de la representación de los trabajadores y los controles sobre la política laboral. Por su parte, legalizar la flexibilidad le restaría capacidad de influencia sobre los patrones, que se sostiene en su disposición a negociar, contratos laborales bajo cláusulas que les representan menores costos que los precedentes e incluso superar barreras contenidas en la LFT.

## **Ganancias**

La principal distinción en el esquema de reparto de ganancias derivadas de los cambios propuestos es que en el caso de la reforma laboral los beneficios que obtenían los miembros del denominado “grupo de los sectores productivos” eran tan bajos que prefirieron

continuar con el tradicional esquema de negociación tripartita y las prácticas informales como respuestas alternativas a la rigidez del modelo de regulación laboral.

En cambio, en el caso del ISSSTE, las reglas vigentes limitaban a los actores para alcanzar sus objetivos, que inevitablemente suponían adoptar una reforma legal. Además los actores coincidieron en este caso tanto en la necesidad de cambiarla la Ley como en el sentido de la misma, lo que incrementó los incentivos de los actores para pactar un arreglo.

### **Alcance de la reforma**

Existe también una diferencia sustancial en ambos procesos en lo que se refiere al alcance de la reforma. En el caso de la reforma laboral el cambio propuesto por la UNT implicaba modificaciones constitucionales que requerían de una mayoría calificada, además de que por su contenido se contraponían a los intereses estratégicos del CT/CTM, lo que dificultó cumplir con la regla de unanimidad fijada en la MCD. Además, de considerar lo anterior es necesario señalar que pese a que el PRI no ha presentado una propuesta de reforma mantiene vínculos con las dirigencias del sindicalismo tradicional pues tanto la CTM como la CNOP forman parte de la estructura orgánica del partido.

En lo que respecta a la reforma del ISSSTE esta suponía -en la formulación que dio base a la iniciativa cambios a una Ley Federal-, por lo cual sólo requería de una mayoría simple en el Congreso de la Unión, lo cual fue fácil de lograr, pues los promotores del cambio contaban con los votos suficientes de los legisladores.

### **Grado de conducción del gobierno y partidos**

En el caso de la reforma laboral el ejecutivo tuvo una participación baja, al no fijar una postura sobre el problema público desechando los diagnósticos o propuestas previas y optando por un esquema de negociación en el que actores con intereses tan disímiles tuvieran capacidad de veto, todo lo cual llevó al fracaso de la reforma. Además, con esta posición el gobierno respaldaba claramente los intereses estratégicos más conservadores sin

asumir esta posición abiertamente. Al generar un escenario tan desequilibrado y al mismo tiempo darle al actor más débil capacidad de veto, el resultado no podía ser otro.

Contrariamente, en el caso del ISSSTE el ejecutivo tuvo un papel más protagónico, enviando señales de colaboración con los sindicatos y disposición a realizar intercambios que les representaran ganancias aceptables. A su favor tenía la alianza con EEG quien fue un actor clave en el proceso de reforma, pues contaba con el respaldo de varios legisladores provenientes del SNTE ubicados en diversos partidos y el respaldo del sindicato más poderoso del sector público. Por su parte, Joel Ayala -líder de la debilitada FSTSE- ya había dado su consentimiento para aprobar la reforma en el sexenio de Fox, pues el gobierno cedió a sus condiciones eliminando obstáculos al cambio, aunque esto supusiera limitar sustancialmente beneficios que esperaba de la reforma.

### **Oportunidades políticas y económicas**

En 2002 el ejecutivo contaba con un capital político importante, producto de una elección democrática, había dado señales de posibilidades de cambio en el mundo del trabajo entre actores que anteriormente habían realizado propuestas. Sin embargo, al privilegiar la gobernabilidad corporativa frente a sus compromisos con la democracia, no tomó en cuenta los diagnósticos previos, limitó las negociaciones a una mesa fuera del ámbito legislativo y no fue capaz de respaldar a un interlocutor como la UNT que al menos públicamente se mostraba dispuesto a avanzar en la reforma que incluyera cambios institucionales que se orientaran a la atención del problema público. Por el contrario, amplió la alianza con las cúpulas del sindicalismo tradicional sin intentar legitimar su decisión de manera que se elevaran los costos de no reformar la legislación para los actores que se oponían al cambio: tanto el CT/CTM como los empresarios, según los temas.

En contraparte, en el 2007 sin tener el capital político con el que contó su antecesor, el ejecutivo logró negociar con un interlocutor al que otorgó varias compensaciones a cambio de su apoyo para reformar el régimen de pensiones del ISSSTE. Aprovechó los diagnósticos previos para legitimar su propuesta de cambio ante la opinión pública,

elevando el costo de sostener el *status quo*, cedió poder a la nueva federación, negoció directamente con los líderes sindicales y les ofreció atender a sus intereses estratégicos. Además promovió el cambio en el año en que no había elecciones federales e impulsó políticas complementarias a la reforma que intentaban darle un rostro bondadoso, entre ellas, aumentar la pensión garantizada de uno a dos salarios mínimos, la contratación formal de 300 mil trabajadores, la aportación de 8 mil millones de pesos para servicios médicos y apoyo a préstamos personales.

## **Recomendaciones de política**

Lo primero es saber para qué quiere la reforma el poder ejecutivo, si se trata de un cambio menor en el que no se pretende asumir el costo político de ampliar la autonomía de los órganos de impartición de justicia, registro de sindicatos, contratación colectiva, entre otros, lo más conveniente es no hacer nada, pues los cambios secundarios o procedimentales no representan suficientes ganancias para ninguno de los actores, en cambio afecta la credibilidad de las instituciones laborales porque evidencia la distancia entre las normas y los hechos.

Por el contrario si el ejecutivo decide asumir el riesgo de una reforma estructural, se sugiere hacer un diagnóstico confiable sobre la orientación de los cambios necesarios a partir del vasto conocimiento que existe sobre las propuestas de reforma realizadas (por académicos, sindicatos y empresarios) y de las experiencias internacionales considerando las implicaciones de los cambios propuestos.

De esta manera el ejecutivo estará en condiciones de redefinir el problema público tomando en cuenta una nueva articulación de intereses entre sindicatos, empresarios y el gobierno que genere un nuevo equilibrio que combine competitividad de las empresas y protección social para los trabajadores.

Por otro lado, el ejecutivo debe poner a consideración de empresarios, sindicatos y la sociedad en general la importancia del cambio de la legislación laboral, para enfrentar las consecuencias de la recesión económica de Estados Unidos. Pues bajo dicha coyuntura es muy probable que el nuevo gobierno de Barack Obama tome medidas proteccionistas (aumento de aranceles) en la economía estadounidense, que se cierren empresas, se restrinjan los créditos del exterior. Todas estas condiciones que están incrementando el nivel de desempleo. De acuerdo con datos de la ENOE de diciembre de 2008 la tasa de desocupación a nivel nacional fue de 4.32 % respecto a la PEA, proporción superior al promedio durante el año la cual se ubicó en 3.99% y a la que se registró en diciembre del año anterior de 3.4 % (INEGI, 2009:1-6)

De seguir la línea de una reforma necesaria para enfrentar la crisis económica global, la recomendación es elevar los costos de oponerse al cambio entre los miembros del CT/CTM, empresarios y partidos políticos. Proponiendo cambios que modifiquen la correlación de fuerzas dentro del sindicalismo para ganar interlocutores entre los sindicatos que no pertenecen al CT, esto significaría, negociaciones escalonadas con el propósito de crear coaliciones promotoras del cambio que compartan las adecuaciones a la legislación para poder avanzar en la creación de un modelo alternativo de gobernabilidad laboral democrático que disminuya la alta dependencia del sindicalismo tradicional como asegurador de la paz laboral.

De acuerdo a los resultados que arroja la tesis expuesta se considera que un posible detonador del cambio es la conciliación de los intereses de la UNT con los de la COPARMEX. Pues entre las propuestas de ambos actores existen bienes intercambiables posibles, entre ellos la restricción del derecho de emplazamiento a huelga por solidaridad, el reconocimiento de la flexibilidad negociada y la desaparición de la cláusula de exclusión por separación a cambio de que el sindicato patronal apoye la libertad de asociación y el voto secreto de la elección de los representantes de los trabajadores, transitando así a un nuevo arreglo político que se oriente más a la propuesta de una alternativa de política viable que colabore a generar empleos, incremente la competitividad de las empresas, ofrezca garantías de protección a los trabajadores y permita la gobernabilidad democrática en las relaciones laborales.

De seguir la recomendación anterior, el ejecutivo debe asumir el costo de abrir el juego a diferentes interlocutores sindicales incluyendo a la corriente sindical independiente que se ha rehusado a negociar por considerar que la correlación de fuerzas no les es favorable. De tener la voluntad política para conceder poder a esta parte del sindicalismo a cambio de garantías de gobernabilidad se elevarían los costos para los otros sectores del sindicalismo de mantener el *status quo*.

Por otro lado, ante la eterna amenaza del emplazamiento a huelga por parte del sindicalismo tradicional, cuyo carácter es monopolístico en sectores claves de la economía se

recomienda observar los avances en los resolutivos de la SCJN que sirvieron para reconocer una nueva federación en el sindicalismo del sector público, sin que el ejecutivo se haya desgastado en el juicio. El gobierno tiene en sus manos el proceso de organización sindical por lo que se debería aceptar las solicitudes de registro sin proteger como hasta ahora a los viejos sindicatos y crear incentivos entre los trabajadores para avanzar en la libertad de asociación y la democratización en las relaciones laborales, lo cual puede contribuir al desmantelamiento del modelo corporativo –estatista.

Por último, el problema fundamental para avanzar en la reforma es que el ejecutivo debe convencerse que de posponer los cambios integrales que la regulación necesita deja sin resolver un grave problema público, que implica estancamiento y retrocesos en la competitividad de las empresas, así como vulnerabilidad social y limitaciones a la libertad sindical de los trabajadores. Todos ellos son elementos que forman parte de la viabilidad de un proyecto de país, sin reglas claras que permitan enfrentar en mejores condiciones situaciones como la crisis económica global que hoy nos aqueja, los costos de oportunidad para cambiar la legislación en el futuro serán mayores.

## Bibliografía

- Aguilar, Javier. *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la Globalización*. México: FCE/IIS-UNAM, 2001.
- Aguilar, Javier. *La representatividad en el sindicalismo mexicano*. México: Plaza y Valdés, 2006.
- Aguilar, Javier. “La representatividad sindical mexicana”. En *Foro de consulta sobre la política laboral del gobierno del Distrito Federal: cuarta mesa “movimiento obrero y sindicalismo”*. México: Gobierno del Distrito Federal, 2007.
- Aguilar, Javier y Vargas Guzmán. *Reyna La CTM en el periodo de la globalización. Del sexenio de Carlos Salinas al gobierno de Vicente Fox, Mexico Fos, Mexico*: UNAM, 2006.
- Alarcón, Víctor, coord. *Metodologías para el análisis político: enfoques, procesos e instituciones*. México: UAM, 2006.
- Alcalde, Arturo. “Balance sindical del gobierno de transición: promesas incumplidas.” En *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, coord. Inés González. México: Friedrich Ebert, 2006.
- Alcalde, Arturo. “El difícil camino hacia la Reforma Laboral.” En *La Reforma laboral, que necesitamos: ¿Cómo transitar a una auténtica modernización laboral?*, coord. José Bouzas. México: UNAM, STUNAM, STAH, STRM, UNT, FAT, Fundación Friedrich Ebert, 2004.
- Alcalde, Arturo. “Reforma laboral. Una iniciativa para fortalecer el corporativismo.” En *Reforma laboral análisis crítico del proyecto de Abascal de la Reforma a la Ley Federal del trabajo*, coord. José Bouzas. México: UNAM, 2003.
- Alonso, Miguel y Ulloa, Odilia. “La reforma de pensiones del ISSST: Ayala-SHCP-Banco Mundial. Reflexiones para el debate”, México, 2006. [http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/rosario\\_ortiz/PDF/ROSARIO\\_01.pdf](http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/rosario_ortiz/PDF/ROSARIO_01.pdf) consultado en diciembre de 2008.
- Alston, Lee., Thráinn Eggerston, y North Douglas, eds. *Empirical studies in institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Alzaga, Oscar. “La política laboral en México y la pretendida reforma laboral.” *Alegatos*, No.62 (enero 2006): 141-158, UAM-Azcapotzalco.
- AI, Roderic. “La política en México. El declive del autoritarismo.” México: siglo XXI, 1995.

- Arrieta, Lorenzo. *Descalabro/continuidad del sector obrero del PRI: parte I* Ponencia presentada en el IV Congreso de AMET, abril 2003.
- Arriola, Carlos. *Los empresarios y el Estado 1970-1982*. México: Porrúa, 1988.
- Barba, Héctor. “Contenido y alcances de las iniciativas de reforma laboral de la UNT y de los sindicatos corporativos y empresarios.” En *Reforma laboral*, coord. Arturo Alcalde. México: UNAM-IIEC, 2003.
- Barrera, Edith. *Elementos de análisis para la discusión sobre la reforma laboral*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21272/105786/file/PB4002%20Elementos%20de%20análisis%20para%20la%20discusion%20sobre%20la%20refo.pdf>. Consultado marzo 2008.
- Bates, Robert., Greif Avner, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal y Barry Weingast. *Analytic Narratives*. New Jersey: Princenton University Press, 1998.
- Bensusán, Graciela. “La reforma a la legislación laboral (1988-2001) México: UAM-X, RISEL, 2002.
- Bensusán, Graciela. “Los determinantes institucionales de los contratos de protección” En *Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (OIRT)*, José Bouzas, coord. México: UNAM-OIRT, 2007.
- Bensusán, Graciela “Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CCE/CT.” En *Reforma laboral*, coord. Arturo Alcande. México: UNAM-IIEC, 2003.
- Bensusán, Graciela, coord. *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México: UAM-Xochimilco, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Porrúa, 2006.
- Bensusán, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral*. México: UAM-Xochimilco, Fundación Friedrich Ebert, FLACSO, Plaza y Valdés, 2000.
- Bensusán, Graciela. “El Sindicato Mexicano de Electricistas y la reestructuración laboral de Luz y Fuerza del Centro.” *Revista Mexicana de Sociología*, Año. 67, No. 3 (Julio 2005): 543-591, UNAM-IIS.
- Bensusán, Graciela. “Estrategias sindicales en América del norte.” En *A diez años del TLCAN*, coord. Carlos Alba. México: El Colegio de México, 2005.
- Bensusán, Graciela. “La reforma laboral.” *Economía UNAM*, No. 9 (septiembre 2006): 33-53, UNAM.

- Bensusán, Graciela. “La reforma de la legislación laboral (1988-2001)”. México: UAM, 2002
- Bensusán, Graciela. “Los determinantes institucionales de la flexibilidad laboral en México”. En *¿Flexibles y productivos?: estudios sobre flexibilidad laboral en México*, comp. Francisco Zapata. México: El Colegio de México, 1998.
- Bensusán, Graciela. “Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo entre el conservadurismo y la innovación institucional.” *Perfiles latinoamericanos*, No. 22 (2003): 11-49, FLACSO.
- Bensusán, Graciela. “Relación estado–sindicatos: oportunidades para la renovación durante el primer gobierno de alternancia” En *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectiva*, coords. José González y Antonio Gutiérrez. México: Plaza y Valdés, 2006.
- Berg, Janine., Ibrahim Coulibaly y Peter Auer, “¿El trabajo estable mejora la productividad?” *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 124, No. 3 (2005): 345-372, OIT.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Proceso Económico y Seguridad Social en América Latina : Informe*. Washington, D.C.: 1996.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Se buscan buenos empleos, los mercados laborales en América Latina*. Washington, D.C.: BID, 2004.
- Blanke, Svenja. “El sindicalismo mexicano entre la marginación y la recomposición” *Nueva Sociedad*, No. 211 (septiembre 2007): 109-123, Friedrich Ebert Stiftung.
- Bouzas, Alfonso., Arturo Alcalde, Néstor de Buen, Graciela Bensusán, Saúl Escobar, Rosa Garabito, Héctor Barba y María Xelhuantzi. *Reforma laboral. Análisis crítico del proyecto Abascal de Reforma a la Ley Federal del trabajo*. México: UNAM, UNT, FAT, ASPA, SUTGDF, 2003.
- Bouzas, José, coord. *Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (OIRT)*. México: UNAM-OIRT, 2007.
- Bouzas, José, coord. *La Reforma laboral, que necesitamos: ¿Cómo transitar a una auténtica modernización laboral?*, México: UNAM, STUNAM, STAH, STRM, UNT, FAT, Fundación Friedrich Ebert, 2004.
- Bouzas, José. “Por una reforma laboral integral” En *La Reforma laboral, que necesitamos: ¿Cómo transitar a una auténtica modernización laboral?*, coord. José Bouzas. México: UNAM, STUNAM, STAH, STRM, UNT, FAT, Fundación Friedrich Ebert, 2004.
- Bouzas, José. *Contratos colectivos de protección y el proyecto oficial de reformas laborales*. México: CONCAMIN, COPARMEX, OIT, 2003.

[http://www.coparmex.org.mx/eventos/forolaboral/ponencias/jose\\_bouzas.htm](http://www.coparmex.org.mx/eventos/forolaboral/ponencias/jose_bouzas.htm).  
Consultado octubre 2008.

Buen, Néstor de. “Una Ley en cambio permanente.” En *Reforma laboral análisis crítico del proyecto de Abascal de la Reforma a la Ley Federal del trabajo*, coord. José Bouzas. México: UNAM, 2003.

Camp, Roderic. *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*. México: FCE, 1995.

Castillo, Arturo del. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Series en Documento de Trabajo; 44*. México: CIDE, División de Administración Pública, 1997.

Castillo, Arturo del. *Transformación institucional en organizaciones gubernamentales. Series en Documento de Trabajo; 52*. México: CIDE, División de Administración Pública, 1998.

Centro Estudios Sociales y de Opinión Pública. *La seguridad social en México, panorama reciente y costo fiscal 2000-2005*. México: Cámara de Diputados, 2004.  
<http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Estudio%20Seguridad%20Social%20Final%202.pdf>. Consultado junio 2008.

Cervantes, Jesusa. “La reforma laboral sin futuro.” *Proceso: semanario de información y análisis*, No. 1315 (enero 2002) Comunicación e información.

Cervantes, Jesusa. “A la maestra lo que quiera.” *Proceso: semanario de información y análisis*, No. 1572 (diciembre 2006) Comunicación e información.

Chávez, Paulina. “Flexibilidad en el mercado laboral: orígenes y concepto” *Aportes: Revista de la Facultad de Economía*, Vol. 6, No. 17 (mayo 2001): 57-74, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Chávez, Paulina y Castañón, Alberto. “Una revisión de las propuestas de reforma laboral en México” XVII Conferencia Internacional “Estrategias de Desarrollo y Alternativas para América Latina y el Caribe”, Puebla. 18,19 y 20 de Octubre, 2006.  
<http://www.afeial.eco.buap.mx/presentacioncd/ponencias/MESA5/8m5.pdf>,  
consultado en diciembre de 2008.

Contreras, Óscar. “Los estudios acerca de la flexibilización laboral en México: algunas observaciones críticas.” *Estudios sociológicos*, Vol. 18, No. 54 (septiembre 2000): 727-735, El Colegio de México.

Cook, María. *The politics of labor Reform in Latin America: between flexibility and rights*. USA: Pennsylvania State University Press, 2007.

- Dion, Michelle. "Globalización, democratización y reforma del sistema de seguridad social en México, 1988-2005." *Foro Internacional*, No. 183 (2006): 51-80, El Colegio de México.
- Downs, Anthony. "Teoría económica de la acción política en una democracia" En *Diez textos básicos de ciencia política*, ed. Albert Batlle. España: Ariel, 2001, 2ª. ed.
- Dowse, R. y Hughes, J. *Sociología Política*. España: Alianza Universidad, 1999
- Espinoza, Enrique y Mónica Cárdenas. "El poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)." En *Para qué sirve el poder legislativo*, coords. Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon. México: UAM, Universidad de Colima, Porrúa, 2006.
- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. *Breve historia de la FSTSE*. México: FSTSE. [www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/124651/328476/file/historia%20FSTSE.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/124651/328476/file/historia%20FSTSE.pdf). Consultado junio 2007.
- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. *Testimonios históricos: la lucha por una ley protectora de los trabajadores y el surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*. México: FSTSE, 1982.
- Foro de consulta sobre la política laboral del gobierno del Distrito Federal: cuarta mesa "movimiento obrero y sindicalismo"*. México: Gobierno del Distrito Federal, 2007.
- Garavito, Rosa. "El proyecto de Abascal: refuncionalizar el sindicalismo corporativo" *El Cotidiano: revista de la realidad mexicana actual*, Vol. 19 No. 116 (noviembre 2002): 78-88, UAM.
- Garza, Enrique de la. *La situación del trabajo en México: Los proyectos de reforma laboral de la UNT y del CT-CCE*. México: UAM, Plaza y Valdés, 2006.
- Garza, Enrique de la. *La polémica sobre la reforma laboral en México*. México: UAM. <http://www.izt.uam.mx/amet/debate/polemica.doc>. Consultado junio 2007
- Garza, Enrique de la. *Reflexiones acerca de la reforma laboral*. México: UAM-Iztapalapa. 2001. <http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/articulos/reflexiones.pdf>. Consultado enero 2008.
- Garza, Enrique de la. "El sindicalismo y el cambio en las relaciones de trabajo" En *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectiva*, coords. José González y Antonio Gutiérrez. México: Plaza y Valdés, 2006.
- Garza, Enrique de la. *El sindicalismo mexicano frente a la transición política*. México: UAM. [http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/articulos/sindicalismo\\_mexicano.pdf](http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/articulos/sindicalismo_mexicano.pdf) (2001) Consultado enero 2008.

- Gil, José. “Ruptura” *Proceso: semanario de información y análisis*, No. 1504 (agosto 2005) Comunicación e información.
- Gil, José. “La ola magisterial” *Proceso: semanario de información y análisis*, No. 1667 (12 octubre 2008) Comunicación e información.
- Gil, José. “Alianza por la simulación” *Proceso: semanario de información y análisis*, No. 1668 (19 octubre 2008) Comunicación e información.
- González, Inés, coord. *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XX*. México: Friedrich Ebert, 2006.
- Goodin, Robert, comp. *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Grupo Consultor Interdisciplinario, “El mundo laboral en el Foxismo”. Carta de Política Mexicana, No. 264 (27 abril 2001).
- Grupo Consultor Interdisciplinario, “Reforma Laboral: Modelo para armar”. Carta de Política Mexicana, No. 289 (12 abril 2002).
- Gutiérrez, Antonio. “Breve recorrido histórico del sindicalismo mexicano” En *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectiva*, coords. José González y Antonio Gutiérrez. México: Plaza y Valdés, 2006.
- Gutiérrez, Roberto. *Un repaso a la propuesta tripartita hacia una nueva Ley Federal del Trabajo*. México: UAM. <http://prodeco.xoc.uam.mx/web/libros/2003/uno/pdf/03-1-06.pdf>. Consultado junio 2007.
- Guy, Peters. *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. España: Gedisa, 1999.
- Hernández, Enrique. *Productividad y mercado de trabajo en México*. México: Plaza y Valdés, 2000.
- Hinich, Melvin y Michael Munger. *Teoría analítica de la política*. España: Gedisa, 2003.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Situación de la Competitividad de México 2000: hacia un pacto de competitividad*. México: IMCO, 2005.
- Jiménez, Manuel. *La constitución general de los Estados Unidos Mexicanos y las juntas de conciliación y arbitraje*. México: UNAM-IIIJ. <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1165/15.pdf>. Consultado julio 2008.
- Lacavex, María y Yolanda Sosa. *La reforma laboral en México*. México: UNAM-IIIJ. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2458/41.pdf> Consultado agosto de 2008.

- Lanzara, Francesco “Por qué es tan difícil construir instituciones” *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 38, No. 152 (Marzo 1999): 925-952, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Leal F, Gustavo. “México: el gobierno derechista de Calderón: “Reforma” sin consenso. La seguridad social de los servidores públicos.” *Gaceta Laboral*. Vol. 13, no.2 (agosto 2007):269-278, Universidad de Zulia. [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-85972007000200006&script=sci\\_arttext&lng=es](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-85972007000200006&script=sci_arttext&lng=es). Consultado en diciembre 2008.
- Leyva, Marco. “Partido nueva alianza: la metamorfosis del SNTE en partido.” *El Cotidiano: revista de la realidad mexicana actual*, Vol. 21 No. 141 (enero 2006): 54-64, UAM.
- Leyva, Marco, Janette Gongóra y Javier Rodríguez. “La FSTSE, pasado y presente: disyuntivas del sindicalismo de los trabajadores del servicio público” *El Cotidiano*, Vol. 20 No. 128 (noviembre-diciembre 2004): 65-76, UAM.
- Loyo, Aurora. “El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005” *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 11 No. 030 (julio-septiembre 2006): 1065-1092, COMIE.
- Magar, Eric y Roero Vidal. “El impasse mexicano en perspectiva” *Foreign affairs en español*, Vol. 7 No. 1 (enero 2007): 117-131, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- McAdam, Doug., John McCarthy, Mayer Zald, eds. *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Medina, Ignacio. “Sindicalismo mexicano en transición” *Revista Universidad de Guadalajara*, No. 21. (Noviembre 2000), Universidad de Guadalajara. <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug21/art9.html>. Consultado octubre 2008.
- Mesa, Carmelo. “Política y reforma de seguridad social en América Latina” *Revista Nueva Sociedad*, No. 160. [http://www.nuso.org/upload/articulos/2757\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2757_1.pdf). Consultado diciembre 2008.
- Montesinos, Rafael. *El discurso político de las organizaciones empresariales: la transición desde la teoría de los sistemas*. México: UAM, 2007.
- Muñoz, Aldo. “El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia” *Nueva Antropología: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 20 No. 66 (julio 2005): 133-155, Asociación Nueva Antropología.
- Muñoz, Aldo. “El SNTE y su influencia en el poder legislativo en el marco de la alternancia” En *Para qué sirve el poder legislativo*, coords. Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon. México: UAM, Universidad de Colima, Porrúa, 2006.

- Nacif, Benito. "Las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo" *Política y gobierno*, Vol. 11 No. 1 (2004): 9-41, CIDE.
- Narváez, Sylvia. "El tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN) y la problemática del sindicalismo Trinacional" *Nueva Antropología: revista de ciencias sociales*, Vol. 18, No. 59 (abril 2001): 85-113, Asociación Nueva Antropología.
- North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE, 1993.
- Offe, Claus. "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este" En *Teoría del diseño institucional*. Comp. Robert Goodin. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Ortega, Max y Ana Solís. *Estado, crisis y reorganización sindical*. México: Itaca, 1999.
- Ortega, Max y Ana Solís. "Las luchas sindicales más importantes del sexenio Foxista" En *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectiva*, coords. José González y Antonio Gutiérrez. México: Plaza y Valdés, 2006.
- Ortega, Max. "Reforma del ISSSTE y sindicalismo corporativo" en <http://www-optica.inaoep.mx/~jjbaezr/issste/pdefes/Reforma-Sindicalismo.pdf>, consultado en diciembre de 2008
- Palma, Manuel. "Reforma microeconómica y arreglos institucionales: la política de competencia económica en México" *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 69, No. 1 (2007): 39-68, UNAM.
- Partida, Raquel. "Activistas, académicos y juristas frente a la reforma laboral" *Espiral: estudios sobre estado y sociedad*, Vol.11, No. 33 (mayo 2005): 191-214, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de políticas públicas*. FLACSO, 2007
- Pérez, Gabriel. "El sindicalismo mexicano frente a la Reforma del Estado" *Revista Cuicuilco*, Vol. 9, No. 25 (mayo- agosto 2002): 1-18, ENAH.
- Puga, Cristina "Empresarios Medianos, Pequeños Alejandro. "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual" *Desarrollo económico: revista de ciencias sociales*, Vol. 46, No. 184 (enero 2007): 475-503, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Puga, Cristina. "México: empresarios y poder". México: Miguel A. Porrúa, 1993.
- Remes, Alain de. "Elección racional, cultura y estructura: tres aproximaciones para el análisis de los fenómenos políticos y sociales. *Series en Documento de Trabajo; 109*. México: CIDE, 2000.

- Reynoso, Diego. "Actores institucionales y partidarios en el juego político mexicano" *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 68, No. 4 (octubre 2006): 667-691, UNAM.
- Reyes, Agustín. "La organización patronal en México". México: COPARMEX, 1947.
- Robles, Manuel. "Desmantelamiento sindical" *Proceso: semanario de información y análisis*, No. 1422 (febrero 2004) Comunicación e información.
- Ruíz, Clemente. "Reforma laboral y debilidad institucional" *Economía UNAM*, Vol. 2, No. 5 (2005): 41-55, UNAM.
- Sánchez, Germán. *El difícil camino de la reforma laboral*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. <http://www.redem.buap.mx/t2daza.html> Consultado septiembre 2007.
- Schelling, Thomas. *Micromotivos y Macroconducta*. México: FCE, 1989.
- Schmitter, Philippe y Gerhard Lehmbruch, coords. *Neocorporativismo I: más allá del Estado y del mercado*. México: Alianza Editorial, 1992.
- Schmitter, Philippe y Gerhard Lehmbruch, coords. *Neocorporativismo II: más allá del Estado y del mercado*. México: Alianza Editorial, 1992.
- Sotelo, Adrián. "La reforma laboral: la Ley Abascal" *Trabajadores*, No. 37 (julio 2003), Universidad Obrera de México. <http://www.redem.buap.mx/acrobat/adrian14.pdf> Consultado agosto 2007.
- Sotelo, Adrián. *Globalización, dependencia y desregulación laboral*. México: CELA-UNAM. [www.redem.buap.mx/word/2004\(4\)adrian.doc](http://www.redem.buap.mx/word/2004(4)adrian.doc). Consultado agosto 2007.
- Stein, Ernesto, coord. *La política de las políticas públicas*. Washington, D.C.: BID, 2006.
- Tilly, Charles. *From mobilization to revolution*. USA: University of Michigan, 1977.
- Tsebelis, George. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism" *British Journal of Political Science*, Vol. 25 (1995): 289-325, Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo" En *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, comp. Sebastian Saiegh. Buenos Aires: Eudeba, 1998.
- Ulloa, Odilia y Miguel Alonso. *Nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante*. México: Grupo parlamentario del PRD Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007. [http://prdleg.diputados.gob.mx/publicaciones/libros/nissste/nlissste\\_web.pdf](http://prdleg.diputados.gob.mx/publicaciones/libros/nissste/nlissste_web.pdf) Consultado septiembre 2008.

- Ulloa, Odilla y Alonso Miguel. “La reforma de pensiones del ISSSTE: Ayala-SHCP-Banco Mundial. Reflexiones para el debate”, México, 2006.
- Valdés, Francisco. *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*. México: Siglo XXI, 1997.
- Velasco, Edur. “Estructura y poder sindical en México: el retrato de una élite longeva” *Espiral: estudios sobre estado y sociedad*, Vol. 5, No.16, (septiembre 1999): 111-148, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Villareal, René y Rocío Ramos. “La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistemática” *Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 9 (septiembre 2001): 772-788, Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Villasana, Jaime. “Sindicalismo, partidos y globalización en México: una evolución constante” Universidad del País Vasco, 2007.
- World Bank. *Regional Perspectives on World Development Report 1995. Labor and Economic Reforms in Latin America and The Caribbean*. Washington D.C.: World Bank, 1995.
- Xelhuantzi, María. “El sindicalismo mexicano contemporáneo”. En *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, coord. Inés González. México: Friedrich Ebert, 2006.
- Zapata, Francisco. “La negociación de las reformas laborales a la ley federal del trabajo (1989-2005)” *Foro Internacional*, No.183 (2006): 81-102, El Colegio de México.
- Zapata, Francisco. *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1987.

## Sitios Web

“Ajusta gobierno relevo en la cúpula del ISSSTE.” *Reforma*, abril 6, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Alcalde, A. “La propuesta de reforma laboral de la STPS.” *La Jornada*, abril 12, 2008. <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/12/index.php?section=opinion&article=022a1p0l>, consultado en agosto 2008.

Anguiano, E. “Reforma del ISSSTE.” *El Universal*, abril 4, 2007. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/37206.html>, consultado agosto 2008.

Azcarate, M. y Sánchez, M. “La reforma a la Ley Federal del Trabajo, al margen de la opinión de los trabajadores.” *La Jornada*, abril 12, 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/04/12/oriente-h.htm>, consultado en mayo 2008.

Aziz, A. “La reforma lozano.” *El Universal*, abril 29, 2008. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/40379.html>, consultado noviembre 2008.

Barajas, A. “Dejan en secreto salario de Elba. Argumenta el IFAI que los sindicatos no están obligados a rendir cuentas” *Reforma*, enero 22, 2009. <http://www.reforma.com/NoticiasDelDia/NoticiasPorSeccion.asp?Seccion=nacional>, consultado en enero 2009.

Barranco, A. “Empresa/¿No que no?” *Reforma*, Febrero 22, 2001. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en mayo 2008.

Beltrán, V. “Sale reforma del ISSSTE de la agenda de gobierno.” *Reforma*, marzo 7, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Batrés, M. “Reforma laboral y Globalización” *La Jornada*, junio 6, 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/06/06/022a2pol.php?origen=opinion.html>, consultado en mayo 2008.

Becerril, A. “Plantea Joel Ayala reforma a la ley del ISSSTE; es similar a la propuesta de Fox.” *La Jornada*, diciembre 16, 2005. <http://www.jornada.unam.mx/2005/12/16/015n1pol.php>, consultado en agosto 2008, consultado en agosto 2008

Becerril, A. “Acuerdo PRI-AN blinda la reforma del ISSSTE.” *La Jornada*, marzo 23, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/23/index.php?section=politica&article=005n1p0l>, consultado en agosto 2008.

Becerril, A “Con el sabadazo del ISSSTE, Calderón y el PAN “chamaquearon” al PRI: perredistas.” *La Jornada*, abril 5, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/05/index.php?section=politica&article=005n1pol>, consultado en agosto 2008.

Becerril, A. “Disciplinan a senadores priístas; aprobarán la Ley del ISSSTE.” *La Jornada*, marzo 24, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/24/index.php?section=politica&article=003n1pol>, consultado en diciembre de 2008.

Becerril y Cruz. “Plante Joel Ayala reforma a la ley del ISSSTE; es similar a la propuesta Fox.” *La Jornada*, diciembre 16, 2005. <http://www.jornada.unam.mx/2005/12/16/015n1pol.php>, consultado en diciembre 2008.

Cámara de diputados, Honorable Congreso de la Unión. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf>, consultado en diciembre de 2008.

Celis, D. “Tiempo de negocios/Presentan hoy iniciativa de Ley del ISSSTE y viene afore pública con 18 meses de exclusividad.” *Reforma*, marzo 15, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. *Los retos de la competitividad en México. Una agenda de reformas inmediatas*. México: CIDAC, 2004. <http://www.cidac.org/vnm/pdf/Los%20retos%20de%20la%20competitividad%20en%20Mexico.pdf> Consultado agosto 2008.

Céspedes, R. “Inicia discusión sobre LFT.” *Reforma*, julio 12, 2001. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en mayo 2008.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Inversión extranjera directa y empresas transnacionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL, 2007. [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/32930/lcg2360e\\_Cap\\_I\\_f.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/32930/lcg2360e_Cap_I_f.pdf). Consultado julio 2008.

Cortés, M “Desde el piso de remates.” *El universal*, noviembre 2008, [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version\\_imprimir.html?id\\_notas=75100&tabla=columnas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_notas=75100&tabla=columnas) consultado diciembre 2008.

Dávalos, R. “Los ahorros de burócratas a manos privadas.” *La Jornada*, agosto 9, 2003. <http://www.jornada.unam.mx/2003/08/09/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>, consultado en mayo 2008

Estrop A. y Salazar, C. “Va reforma del ISSSTE.” *Reforma*, marzo 15, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Fuentes, V. “...Y logran espacios en ISSSTE.” *Reforma*, febrero 7, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

García, R. “Revisar la seguridad social.” *El Universal*, febrero 25, 2002. <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/editoriales.html?var=13358>, consultado agosto 2008.

Garduño, R. “Aplanadora legislativa aprueba ley del ISSSTE.” *La Jornada*, abril 23, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/23/index.php?section=politica&article=003n1p01>, consultado en agosto 2008.

Gómez, C. “Sindicatos, en alerta ante el posible albazo de la ley del ISSSTE.” *La Jornada*, diciembre 17, 2005. <http://www.jornada.unam.mx/2005/12/17/013n3pol.php>, consultado en agosto 2008.

González, M. “Reflexiones la otra reforma (II).” *Reforma*, febrero 1, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Granados, M. “Plaza Pública/ ¿Alianza la del Prian?” *Reforma*, mayo 23, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Granados, M. “Plaza Pública/ Elba Esther telefonea.” *Reforma*, noviembre 20, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Granados, M. “Plaza Pública/ Poderosa Gordillo.” *Reforma*, diciembre 14, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Guerrero C. López, E. y Pacheco, L. “Divide privatización a dirigentes sindicales” *Reforma*, mayo 2, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>,

Gutiérrez R. Roberto “Un repaso a la propuesta tripartita hacia una nueva Ley Federal Del Trabajo” <http://prodeco.xoc.uam.mx/web/libros/2003/uno/pdf/03-1-06.pdf>, consultado en diciembre 2008.

H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaría del apartado B) del artículo 123 constitucional*. México: Diario Oficial de la Federación, 2006. [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/28121963\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/28121963(1).pdf) Consultado septiembre 2008.

Heras, A. “A hurtadillas, se adjudica Gordillo presidencia “vitalicia” del SNTE.” *La Jornada*, julio8, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/08/index.php?section=politica&article=003n1p0l>, consultado en agosto 2008.

Hernández, L. “Elba Esther: adiós al PRI.” *La Jornada*, julio 14, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/14/index.php?section=opinion&article=022a1p0l>, consultado en agosto 2008.

Hernández, U. “Reforma al ISSSTE, ideal del gobierno.” *El Universal*, septiembre 30, 2003. [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=36069&tabla=finanzas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=36069&tabla=finanzas), consultado agosto 2008.

Herrera, J. y Teherán, J. “Exigen despolitizar reforma del ISSSTE.” *El Universal*, Junio 18, 2004. [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=112218&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=112218&tabla=nacion), consultado agosto 2008.

“Impugnan reforma al ISSSTE.” *Reforma*, febrero 16, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales. México: UNAM. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm?s=> consultado en enero 2009.

Instituto de Investigaciones Jurídicas “Ley del Instituto Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores” <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/94/default.htm?s=> , consultada diciembre de 2008.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. *Aprueba la junta directiva del ISSSTE la designación de Alejandro Díaz de León Carrillo como titular del pensionISSSTE*. México: ISSSTE, 2007. [http://www.issste.gob.mx/web/site/comunicados/boletines/2007/octubre/b169\\_2007.html](http://www.issste.gob.mx/web/site/comunicados/boletines/2007/octubre/b169_2007.html) Consultado octubre 2008.

IMSS, “Ley del Seguro Social”, <http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/15E5C49C-4938-4966-814D-D75878A6CCF1/0/LeySeguroSocial.pdf>, consultado en diciembre 2008.

INEGI. “Comunicado Núm. 010/09. Indicadores oportunos de ocupación y empleo cifras preliminares durante diciembre de 2008”, México: INEGI, 2009.

INEGI *IMSS-derechohabientes- tipo de afiliación -1990-2008*. México: INEGI, 2008. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=msoc03&s=est&c=1881> Consultado septiembre 2008.

Irabién L. “Demanda ISSSTE acelerar reformas.” *Reforma*, abril 21, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Lara, A. “Divide a sindicatos reforma del ISSSTE” *Reforma*, enero 12, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, Consultado en agosto de 2008.

Lara A. “Objetan reducir edad de retiro burócratas.” *Reforma*, enero 11, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Leal, G. “ISSSTE: “reformadores” sin “reforma.”” *La Jornada*, julio 2, 2005. <http://www.jornada.unam.mx/2005/07/02/021a1pol.php>, consultado en agosto 2008.

Leal, G. “ISSSTE: tres estampas sobre una “reforma” que nació muerta.” *La Jornada*, junio 2, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/02/index.php?section=opinion&article=014a1pol>, consultado en agosto 2008.

“Llaman a consensuar reforma del ISSSTE.” *El Universal*, octubre 4, 2002. [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=47188&tabla=estados](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=47188&tabla=estados), consultado agosto 2008.

Martínez, F. “Entregaron a la Cámara iniciativa de reforma laboral.” *La Jornada*, noviembre 28, 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/11/28/049n1soc.php?origen=index.html>, consultado en mayo 2008.

Martínez, F. “Gobernación inicia cabildeos.” *La Jornada*, marzo 23, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/23/index.php?section=politica&article=005n3pol>, consultado en agosto 2008.

Martínez, F. “Presentará el PRI la iniciativa laboral foxista, pero rasurada.” *La Jornada*, diciembre 1, 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/12/01/036n1soc.php?origen=index.html>, consultado en abril de 2008.

Martínez, F. “Se pliega liderazgo sindical del ISSSTE” *La Jornada*, agosto 13, 2004. <http://www.jornada.unam.mx/2004/08/13/010n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>, consultado en agosto 2008.

Martínez, G. “Sistema nacional de salud: de grave diagnóstico.” *Reforma*, julio 24, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Melgar, I. “Rechaza Ejecutivo cacicazgos.” *Reforma*, enero 8, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado agosto 2008.

Méndez, A. “Los amparos contra la ley del ISSSTE solo son 16 mil: PJF” *La Jornada*, febrero 2008, <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/01/index.php?section=sociedad&article=046n3soc> , consultado diciembre 2008.

Méndez, E, “Echan del PRI a Elba Esther Gordillo.” *La Jornada* julio 2, 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/09/049n1soc.php?partner=rss>, consultado en agosto 2008

Merlos, A “Rechazan reforma al ISSSTE.” *Reforma*, febrero 12, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Muñoz, P. “Impostergable, reforma a la ley del ISSSTE, dice líder sindical.” *La Jornada*, diciembre 6, 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/06/index.php?section=sociedad&article=049n2soc>, consultado en agosto 2008.

Muñoz, P. “Manejo de recursos, trasfondo de reformas a la ley del ISSSTE.” *La Jornada*, febrero 9, 2005. <http://www.jornada.unam.mx/2005/02/09/053n3soc.php>, consultado en mayo 2008

Núñez, E. “Pide presidente discusión responsable” *Reforma*, marzo 16, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Núñez E. y Salazar, C. “Cabildean el PRI y Calderón.” *Reforma*, marzo 8, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

“Ofrecen bonos por cambiar el régimen” *Reforma*, marzo 15, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Pacheco, L. “Exigen reforma con consenso.” *Reforma*, enero 10, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Pedrero, F. “Respalda el CT Reforma Laboral.” *Reforma*, agosto 30, 2002. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en mayo 2008.

Pacheco, L. “Rompe FSTSE con el ISSSTE; exige auditoría.” *Reforma*, abril 28, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Pedrero, F. “Consensan Reforma Laboral.” *Reforma*, noviembre 27, 2002. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en mayo 2008

Pedrero, F. y De la Torre, Hugo “Va UNT en contra.” *Reforma*, noviembre 27, 2002. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en mayo 2008.

Pensamiento, D. “Enfilan bancadas reforma del ISSSTE” *Reforma*, febrero 26, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Pensamiento, D. “Pelean burócratas control del ISSSTE.” *Reforma*, octubre 22, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Poy L. “Rectificación del SNTE no detendrá el progresivo repudio a Gordillo: CNTE.” *La Jornada*, julio 14, 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/14/014n1pol.php>  
<http://www.jornada.unam.mx/2006/02/03/006n1pol.php>, consultado en agosto 2008.

“Promete Gordillo auditoría al SNTE” *Reforma*, mayo 16, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Puentes, Esteban, Sergio Sesma y Octavio Gómez, “Estimación de la población con seguro de salud en México mediante una encuesta nacional”, *Salud Pública en México*, vol. 47 (2005) Secretaría de Salud, <http://www.insp.mx/rsp/files/File/2005/ESTIMACION.pdf>  
Consultado diciembre 2008

Quintana, E. “Coordenadas /La reforma que viene.” *Reforma*, enero 30, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Quintana, E. “Las trampas del consenso.” *Reforma*, enero 19, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Quintana, E. “Los nubarrones de 2005.” *Reforma*, enero 2, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado agosto 2008.

Quintana, R. “Coordinadas los alcances de la reformas del ISSSTE.” *Reforma*, marzo 16, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Rea, D. “Se saca el bista la lotería.” *Reforma*, marzo 4, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

“Reactivan reforma a la ley del ISSSTE.” *Reforma*, marzo 15, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

“Reformar o cumplir.” *Reforma*, abril 29, 2001. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en mayo 2008.

“Regresa la CNTE.” *Reforma*, febrero 17, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

“Repudian reforma a la ley del ISSSTE.” *Reforma*, febrero 2, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Reyes, C. “Descartan apoyo a política laboral.” *Reforma*, abril 29, 2001. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en mayo 2008.

Rivero, A. “Rehúsa ISSSTE modificar de jubilación.” *Reforma*, marzo 1, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Rodríguez, I. “Gordillo y Ayala podrán disponer de fondos de pensiones del ISSSTE.” *La Jornada*, marzo 18, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/18/index.php?section=politica&article=003n1p01>, consultado en agosto 2008.

Rodríguez, R. “Prevén acuerdo en reforma del ISSSTE.” *El Universal*, noviembre 4, 2005. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/131672.html>, consultado agosto 2008.

Rodríguez, R. “Se aplaza reforma al ISSSTE: Ayala.” *El Universal*, septiembre 6, 2004. [http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi\\_143006.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_143006.html), consultado agosto 2008.

Rivero, A. “Critican sindicatos cambios al ISSSTE.” *Reforma*, abril 15, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Rivero, A. “Urge Reforma para el ISSSTE.” *Reforma*, Febrero 9, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, Marzo

Salazar, C. “Busca Senado concretar reformas.” *Reforma*, diciembre 31, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Salazar, C. “Exigen maestros desechar la ley a la reforma del ISSSTE.” *Reforma*, febrero 15, 2006. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Salazar, C. “Dirige Gordillo de la negociación.” *Reforma*, marzo 16, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Salazar C. “Negocian Burócratas su afore” *Reforma*, enero 8, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado agosto 2008.

Salazar, C. “Ofrecen a burócratas ampliar edad de retiro.” *Reforma*, enero 10, 2005. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Salazar, C. “Pactan con sindicatos reforma del ISSSTE” *Reforma*, marzo 10, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Salazar, C. y Pensamiento, D. “Prevén fast track en la reforma de la ley del ISSSTE” *Reforma*, marzo 16, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

SCJN, <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/Noticias/2007/Noticia20070810.htm>, consultado en enero 2009.

Sánchez, J “Hay consenso para aprobar la reforma del ISSSTE.” *El Universal*, enero 30, 2006. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/134611.html>, consultado agosto 2008.

Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Iniciativas*. México: Secretaría General, 2003. [http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril\\_22/9.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril_22/9.htm). Consultado septiembre 2008.

SEDESOL, Presentación del sistema de Seguridad Social Popular. [http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/conferencia\\_23022006.htm](http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/conferencia_23022006.htm), consultado en diciembre 2008.

Senado de la República, *Memorándum: La seguridad social en México*. [http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos\\_consulta/docs/memoranda/1.pdf](http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos_consulta/docs/memoranda/1.pdf), consultado en diciembre 2008

Sevilla, R. y Guerrero C. “Ven positiva la transparencia en sindicatos.” *Reforma*, mayo 14, 2002. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en mayo 2008.

Solís, Fernando. *Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente*. <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/Deuda/Pensiones/capitulo5.pdf>, consultado en diciembre de 2008.

Unión Nacional de Trabajadores, <http://www.unt.org.mx>, consultado en agosto de 2008

Unión Nacional de Trabajadores, “X Congreso nacional ordinario balance de la UNT a 10 años” <http://www.unt.org.mx/docs/balance10aniversario.pdf>, consultado octubre 2008.

Valle, S., del. “Hallan anomalías en fondo del ISSSTE.” Enero 10, 2007. *Reforma*, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Valle, S., del. “Destacan apoyo de base.” *Reforma*, marzo 16, 2007. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, consultado en agosto 2008.

Velasco, E. “El anteproyecto de reforma a la Ley Federal del Trabajo, consensuado en 80%, dicen líderes.” *La Jornada*, julio 17, 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/07/17/042n3soc.php?origen=soc-jus.html>, consultado en mayo 2008.

Velasco, E. “Presenta la UNT propuesta de reforma laboral.” *La Jornada*, abril 18, 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/04/18/051n1soc.php?origen=soc-jus.html>, consultado en mayo 2008.

Velasco, E. “Seguirá la UNT en la mesa central para la reforma laboral.” *La Jornada*, junio 18, 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/06/18/035n2soc.php?origen=soc-jus.html>, consultado en mayo 2008.

Velasco, E. “Sin cambios constitucionales quedó el anteproyecto de reforma.” *La Jornada*, marzo 24, 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/03/24/032n1soc.php?origen=soc-jus.html>, consultado en agosto 2008.

Vergara R. “SCJN: Inconstitucionales, sólo 5 artículos de la ley del ISSSTE” *Proceso*; semanario de información y análisis, [http://www.proceso.com.mx/noticias\\_articulo.php?articulo=60079](http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=60079), consultado enero 2009.

Versión estenográfica de la conferencia de prensa que ofreció el licenciado Miguel Ángel Yunes Linares, Director General del ISSSTE, a los reporteros de la fuente, con motivo del Primer Aniversario de la promulgación de la Nueva Ley del Instituto. Hotel Fiesta Americana Reforma, Salón Sonora. 1 de abril de 2008 [http://www.issste.gob.mx/website/comunicados/discursos/2008/abr1\\_2008.html](http://www.issste.gob.mx/website/comunicados/discursos/2008/abr1_2008.html), consultado en enero de 2009.

## ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ABM Asociación de Bancos de México  
ACA Alianza por la Calidad de la Educación  
ANMEB Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal  
ANEPC Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y de la Calidad  
AMB Asociación Mexicana de Bancos  
ASPA Asociación Sindical de Pilotos Aviadores  
ASSA Asociación de Pilotos de Aviación y las sobrecargos de aviación  
CCE Consejo Coordinador Empresarial  
CGT Confederación General de Trabajadores  
CONCANACO Confederación de Cámaras de Comercio Servicio y Turismo  
CONCAMIN Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos  
CANACINTRA Cámara Nacional de la Industria de la Transformación  
CNOP Confederación Nacional de Organizaciones Populares  
CNTE Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación  
CONADE Comisión Nacional del Deporte  
COPARMEX Confederación Patronal de la República Mexicana  
COM Confederación Obrera Mexicana  
CONORP Comité Nacional de organismos rurales y pesqueros  
CROM Confederación Regional Obrera Mexicana  
CRT Confederación Revolucionario de Trabajadores  
CSCE Compromiso Social para la Calidad de la Educación  
CTM Confederación de Trabajadores de México  
CT Congreso del Trabajo  
FSTSE Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado  
FEDESSP Federación Democrática de Sindicatos de los Servidores Públicos  
FTDF Federación de Trabajadores del Distrito Federal  
FAO Federación de Agrupaciones Obreras  
FESEBS Federación de sindicatos y empresas de bienes y servicios  
FSM Frente Sindical Mexicano  
FOVISSSTE Fondo de la vivienda del ISSSTE  
FOBAPROA Fondo Bancario de Protección al Ahorro  
FAP Frente amplio progresista  
EEG Elba Esther Gordillo  
GATT (Por sus siglas en inglés) Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio  
IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información  
IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social  
JCyA Junta de Conciliación y Arbitraje  
LFT Ley Federal del Trabajo  
LFT Ley Federal de Transparencia  
LFTSE Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado  
LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores al servicio del Estado  
PDTSE Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado

PAN Partido Acción Nacional  
PANAL Partido Nueva Alianza  
PRI Partido Revolucionario Institucional  
PRD Partido de la Revolución Democrática  
PVEM Partido Verde Ecologista de México  
PT Partido del Trabajo  
SAGARPA Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca  
SEP Secretaría de Educación Pública  
SCJN Suprema Corte de Justicia de la Nación  
SUTEREM Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana  
SNTE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación  
SNTSS Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social  
STRM Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana  
SME Sindicato Mexicano de Electricistas  
SITUAM Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana  
TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte  
TFCyA Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje  
Vima Vivienda magisterial