

ESTADO Y SINDICATOS

(Perspectiva fundamentalmente mexicana)

Néstor DE BUEN LOZANO

SUMARIO: I. *El capitalismo y...* 1. *Los medios de defensa de la burguesía.* 2. *Las luchas y las ideas sociales.* 3. *La construcción violenta del derecho social.* 4. *La construcción intencionada del derecho social.* II. *La libertad sindical y...* 1. *El Estado legislador.* 2. *El Estado administrador.* 3. *El Estado policía.* 4. *El Estado corruptor.* 5. *El Estado dueño de los medios de producción.*
III. *Epílogo.*

I. EL CAPITALISMO Y...

1. *Los medios de defensa de la burguesía*

"Pero la burguesía no ha forjado solamente las armas que deben darle muerte; ha producido también los hombres que empuñarán esas armas: los obreros modernos, los proletarios."¹

El hecho es cierto. Pero también es cierto que de ello tuvieron noticia, mucho antes que los proletarios, los propios burgueses. Quizá con la notable excepción del gran escéptico de la revolución de 1789, Gracchus Babeuf, defensor de las ideas socialistas y dirigente principal de la "Conspiración de los iguales". Bien se le puede reconocer, como afirma G.D.H. Cole, el valor de un precursor "no sólo de doctrinas socialistas posteriores de propiedad y explotación colectiva de los medios de producción, sino también de la idea de la dictadura del proletariado como manera de someter a las demás clases sociales y de derrotar los intentos de contrarrevolución".²

En realidad, la expedición de la Ley Le Chapelier que fue discutida y aprobada entre el 14 y el 17 de junio de 1791 por la Asamblea Constituyente, sí procuraba certificar la defunción del sistema gremial que el Edicto Turgot había colocado ya en trance de muerte; pero intentaba mucho más: trabar los caminos para la posible organización de los obreros. En su artículo 2º se disponía precisamente que:

¹ Marx y Engels, *Manifiesto comunista*.

² *Historia del pensamiento socialista*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1962, t. I, p. 25.

Los ciudadanos del mismo estado o profesión, los empresarios, quienes tengan comercio abierto, los obreros, los compañeros de cualquier arte o profesión no podrán, cuando estén reunidos, nombrar presidentes, secretarios o síndicos, ni llevar registros, tomar acuerdos o realizar deliberaciones, ni establecer reglamentos respecto de sus pretendidos intereses comunes.

La prohibición iba acompañada, como es natural, de sanciones enérgicas, pero encontraron eco mayor en los artículos 414, 415 y 416 del Código Penal francés, acta de nacimiento de los delitos de coalición y de huelga.

Paul Pic recuerda que la revolución triunfante se alejaba cada vez más de poner en práctica normas que pudieran atentar en contra de los intereses de la burguesía, y no obstante que la Ley Le Chapelier era de doble filo, el otro, el aplicable a los dueños del poder, pronto quedó mellado. Bajo el Consulado y el Primer Imperio se esfumó el espíritu revolucionario y se favoreció gradualmente a las clases poseedoras, en particular a los propietarios de las industrias y a los representantes del gran comercio. Entre las normas más inclinadas a esa tendencia, Paul Pic destaca la Ley que creó las Cámaras consultivas de artes y manufacturas (Acuerdo del 10 de *thermidor*, año XI) y la que dio origen a los consejos de hombres prudentes (Ley de 18 de marzo de 1806), que eran notoriamente patronales en su tendencia.³

El ejemplo de Francia fue seguido por la mayor parte de los países de Europa que habían adoptado, con las modificaciones del caso, las disposiciones del Código Napoleón sobre las coaliciones obreras y patronales —nos dice la Organización Internacional del Trabajo.⁴ Ese fue especialmente el caso en Bélgica y Países Bajos, y más tarde en Luxemburgo, Países escandinavos, España, Italia y también en los Estados que formaban parte de la Confederación Germánica.

En Gran Bretaña las cosas eran parecidas. Las leyes sobre coalición (*Combinations Acts*) de 1799 y 1800, sancionaban en términos semejantes el entendimiento de los trabajadores para obtener un aumento en los salarios o para cualquiera otra finalidad parecida.

Del otro lado de la relación, sólo existían proletarios sin conciencia de clase. Tal vez con un instinto natural hacia su agrupación y su mejor defensa que en los primeros tiempos, a la vista de las normas represivas, sólo pudo manifestarse tímidamente en el mutualismo.

Las circunstancias económicas de los países de Europa, en los que la revolución industrial había hecho posible el fenómeno del capitalismo y, como

³ *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, 4a. ed. París, Arthur Rousseau, Ed. 1912, p. 85.

⁴ *Libertad sindical. Manual de educación obrera*, Ginebra, 1959, p. 9.

consecuencia, el salto al poder por parte de la burguesía a partir de 1788, no se reproducían en América Hispánica. Aquí recibíamos las ideas que fundaron la independencia, pero no las máquinas que podrían propiciar el desarrollo. El fenómeno industrial llega a México mucho después de haber aprobado las constituciones de 1824 y 1857 y cuando el país, liberado de los invasores, intentaba construirse a sí mismo. No debe extrañar por ello que sea en 1872, un año después del fenómeno de la Comuna en París, cuando en México se dictan las normas represoras a los obreros a través del artículo 1925 del Código Penal, a cuyo tenor:

Se impondrán de ocho días a tres meses de arresto y multa de veinticinco a quinientos pesos, o una sola de esas dos penas, a los que formen un tumulto o motín, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo.

Es, en realidad, en el último cuarto del siglo XIX cuando México accede, precariamente, a la industrialización. Relata Gastón García Cantú que al iniciarse esa etapa existían en la República noventa y nueve fábricas textiles, con un capital conjunto de nueve millones de pesos, de las cuales 21 se localizaban en Puebla, 10 en Jalisco y 8 en el Distrito Federal. En la capital de la República había 728 pequeñas o grandes fábricas en las que laboraban 16,800 personas; de éstas, eran hombres, 7,492, mujeres, 3,495, y niños, 5,813.⁵

En esa misma época aparecen los primeros conflictos obreros y surgen algunos pensadores preocupados por el problema social. Pero estaba México muy lejos de contar con las condiciones necesarias para la expansión de un movimiento sindical.

El siglo XIX es una etapa de formación de conciencias y de lucha. Es interesante destacar esos dos fenómenos.

2. *Las luchas y las ideas sociales*

El fenómeno que Marx y Engels calificaron, sin envolver en ello una crítica fundamental, de "socialismo utópico", representa una primera reacción consciente en contra de la inicua explotación de los trabajadores. En ese sentido las figuras de Fourier, Saint-Simon, Cabet, Sismondi y, de manera particular, el más brillante de todos: Robert Owen, despiertan enorme simpatía. Son justas, sin embargo, las críticas que les hacen en el *Manifiesto comunista*:

⁵ *El socialismo en México, siglo XIX*. México, Era, 1969, pp. 18 y ss.

Los inventores de estos sistemas se dieron cuenta del antagonismo de las clases, así como de la acción de los elementos disolventes en la misma sociedad dominante. Pero no advierten del lado del proletariado ninguna independencia histórica, ningún movimiento político que le sea propio. . . En la confección de esos planes, sin embargo, tienen la conciencia de defender ante todo los intereses de la clase obrera, por ser la clase que más sufre. El proletariado no existe para ellos sino bajo el aspecto de la clase que más padece. . . Pero la forma rudimentaria de la lucha de clases, los lleva a considerarse muy por encima de todo antagonismo de clases. . . Así estas proposiciones no tienen más que un sentido puramente utópico.

Con una proyección evidentemente mucho más concreta, en Inglaterra, cuna indiscutida de la revolución industrial y, por lo tanto, particularmente propicia para reclamaciones obreras, se produce en 1838 el problema del cartismo que, si bien contiene reclamaciones de índole política y constitucional, en realidad constituía el paso inicial para reclamaciones económicas. La influencia de Owen en ese movimiento es evidente y en él se encontrarán las raíces de lo que fue, años después, el movimiento fabiano y, finalmente, el laborismo inglés.

Francia, sin embargo, presencia el primer movimiento político trascendente. Una situación económica crítica que afecta seriamente a la burguesía, establece las bases para un movimiento republicano que derribará a la monarquía en febrero de 1848. La república se proclama el día 25 con importante intervención proletaria. Aparecen los talleres nacionales en los que los obreros hacen trabajos elementales e improductivos. El reclamo de la burguesía en contra de ese costo absurdo produce una contrarrevolución entre marzo y abril, en la que los odios mayores se desatan en contra de los líderes comunistas: Louis Blanc, Blanqui, Raspail y Cabet. El proletariado intenta reconquistar la Asamblea Nacional en mayo, y lo único que consigue es que sus jefes sean detenidos. El 21 de junio se decreta la expulsión de los obreros solteros de los talleres nacionales y se destierra a los obreros no nacidos en París. El 22 de junio se produce la insurrección obrera que Carlos Marx calificaría como la primera gran batalla entre dos clases en la sociedad moderna. El triunfo fue para la burguesía, y la represión feroz. Marx habría de decir que aquélla fue la victoria de Cavaignac, al frente de las tropas de la burguesía, que celebra el París de los triunfadores la noche del 25 de junio y llora el París proletario que arde, gime y se desangra.⁶

Es el mismo año en que Marx y Engels escriben el *Manifiesto del Partido Comunista*, programa encargado a los autores por la "Liga de los Comunistas", asociación obrera internacional secreta. El *Manifiesto* se publica antes de la revolución de febrero. Constituye un documento fundamental para dar

⁶ "La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850", *Obras escogidas*, Moscú, 1951, t. I, p. 144.

sentido científico a la lucha de clases que encuentra, en una nueva visión de la dialéctica hegeliana y en una explicación materialista de la historia, el mejor de los fundamentos.

Entre la revolución de 1848 y el otro gran acontecimiento revolucionario, la Comuna de París, en 1871, se produce en Europa el desarrollo fundamental de las ideas sociales. Se aprueba la formación, en Londres, de la Primera Internacional, entre los días 3 al 8 de septiembre de 1866. Surge, bajo la inspiración de Proudhon y de Bakunin, el gran movimiento anarquista cuyo arraigo en México, con raíces españolas, se hace evidente en nuestra propia revolución en el pensamiento de los Flores Magón y en la Casa del Obrero Mundial. En Alemania la figura formidable de Ferdinand Lasalle establece las bases del movimiento social demócrata. El mundo obrero se organiza bajo la dirección de hombres excepcionales.

El fenómeno de la Comuna constituye en rigor la formación, así haya sido efímera, del primer Estado proletario, nacido al calor de la derrota del ejército francés en la batalla de Sedán frente a los prusianos. El gobierno popular tomará medidas importantes de tipo social, incluyendo la formación de cooperativas obreras para manejar las fábricas expropiadas. Sin embargo, la Comuna es derrotada por las fuerzas de Thiers y el 28 de mayo culmina, también con una represión despiadada, ese primer intento de llevar a Francia un gobierno obrero.

Los últimos años del siglo XIX presenciarán la formación de la Segunda Internacional (París, del 14 al 21 de julio de 1889); los grandes conflictos entre el Partido Social Demócrata alemán y el canciller Bismark; el proceso, sentencia y ejecución de los mártires de Chicago que da una fecha: el 1º de mayo, al movimiento obrero mundial (1886); la intervención de la Iglesia católica en el proceso social con la encíclica *Rerum Novarum*, autorizada con la firma y bajo la responsabilidad de León XIII, si bien escrita por el padre Liberatore y los cardenales Zigliara y Mazella, con intervención, además, de Toniolo y el cardenal Annibale.⁷

Quizá el acontecimiento de más relieve, en el orden sindical, lo constituirá la formación en Francia de la Confederación General del Trabajo, que nace en el mes de septiembre de 1895. La *Carte d'Amiens*, su declaración de principios aprobada en 1906, habrá de subrayar el concepto de autonomía sindical y el rechazo a la participación de los sindicalistas en la organización del Estado.

3. *La construcción violenta del derecho social*

La formación del derecho, en cualquiera de sus manifestaciones, no suele

⁷ *Historia del movimiento obrero cristiano* (dirigida por S. H. School), Barcelona, 1964, p. 34.

ser producto sino de las relaciones económicas de producción, tal como lo plantea el marxismo. En el mismo sentido, no puede afirmarse que el derecho social, cuyo esquema teórico aún está por hacerse, haya sido producto de la inteligencia o de la sensibilidad. En términos generales, es el resultado de la lucha de clases.

Es en Alemania donde en primer lugar se actúa en el orden legislativo para atenuar el rigor de la explotación humana. No obstante haber triunfado en contra de los socialdemócratas, o tal vez por ello mismo, Bismark dicta la primera Ley del Seguro Social (17 de noviembre de 1881) a la que acompaña la del Seguro de Enfermedades (1883), la del Seguro de Accidentes (1884) y la del Seguro de Vejez e Invalidez (1889). No es de extrañar que así sea, esto es, que antes de proponer normas tutelares de los trabajadores en las relaciones obrero patronales, se haya manifestado la preocupación estatal en el terreno de la seguridad social. Sin embargo, el desarrollo del derecho del trabajo se produjo mucho antes que el del derecho del seguro social que encontraría sus cauces definitivos a partir del Plan Beveridge, en 1941.

Es curioso advertir que Bismark había puesto en vigor, el 21 de octubre de 1879, las leyes antisocialistas que habían lanzado al Partido a la clandestinidad. Éste había nacido en el Congreso de Unificación de Gotha (1875), cuyo programa habría de ser objeto de un análisis importante de Marx ("crítica al Programa de Gotha") en el que alude a la tesis de Lassalle acerca de la "Ley de bronce de los salarios", al derecho a todo el producto del trabajo, al carácter del Estado y a la actitud que debe tomar el Partido respecto de sí.

El dictado de normas sociales constituye, en el final del siglo XIX, una tarea que el Estado asume también por razones de piedad en beneficio de menores y mujeres. En España, por ejemplo, una ley, en vigor desde el 24 de julio de 1873, regula el trabajo de los niños, y otra de 1878 prohíbe los trabajos de equilibrio, fuerza o dislocación de los menores. En 1900 se promulgan nuevas disposiciones en beneficio de los menores y de las mujeres y la primera Ley sobre Accidentes de Trabajo. Hay un Proyecto de Dato sobre Descanso Dominical en 1889. En 1883 se funda una comisión, reorganizada por Real Decreto de 13 de marzo de 1890, que desde entonces se denominaría Comisión de Reformas Sociales.⁸

Es claro que el problema social está presidido en esos momentos por la organización de sindicatos y centrales obreras que siguen de cerca la inspiración de los partidos políticos de izquierda. Francia, Alemania, Gran Bretaña, España, entre otras, descubren alianzas que siguen teniendo hoy vigencia, entre las agrupaciones de trabajadores y los partidos políticos. El

⁸ Hernainz Márquez, Miguel, *Tratado elemental de derecho del trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, t. I, p. 64.

Estado contempla con preocupación la formación de esos grupos en los que está presente, indudablemente, la intención de hacerse del gobierno. Rosa Luxemburgo publicaría *Huelga de masas, partido y sindicatos*, donde, no obstante señalar una tarea de menor cuantía a los sindicatos, de todas maneras les reconoce un papel fundamental en la conquista del poder político.⁹

El acceso al gobierno a través de la violencia de la huelga general lo señalaría Rosa Luxemburgo como uno de los instrumentos de lucha más eficaz. Así, afirma que el principio de la revolución rusa de 1905 habría de ubicarse en el 22 de enero de aquel año, cuando a continuación del desfile de doscientos mil obreros delante del palacio del zar, se produce el levantamiento del proletariado en San Petersburgo. Una serie de huelgas gigantescas de masas se extiende en pocos días por todo Rusia.¹⁰

En realidad, los gérmenes de la revolución se hallaban más fácilmente en Alemania que en cualquier otro país. Sin embargo, al estallar la guerra mundial en agosto de 1914 por un pretexto baladí, cesa toda tensión social y los obreros se transforman en soldados peleando en contra de sus hermanos de clase. Jouhaux, en las exequias de Jaurés, asesinado el 1º de agosto de 1914, habrá de decir: "Antes de ir a la gran masacre, a nombre de aquellos que van a partir y entre los que me encuentro, grito delante de éste féretro, que no es el odio hacia el pueblo alemán el que nos empujará en los campos de batalla; es el odio hacia el imperialismo alemán."¹¹

En las raíces de la legislación social está presente, sin duda alguna, el establecimiento en Rusia de un gobierno bolchevique que inicia la última etapa de la revolución el 6 de noviembre de 1917. La preocupación de los países signatarios del Tratado de Versalles por incluir una parte social, recogiendo una propuesta de la *American Federation of Labors* que el presidente Wilson hace suya, está determinada fundamentalmente por el espectro de la revolución proletaria. No de otra manera se entiende el establecimiento de la parte XIII de dicho Tratado, en cuya redacción intervino de manera preponderante el líder norteamericano Samuel Gompers. La tranquilidad social tenía un precio: la mejoría de las condiciones de trabajo, y si se quería mantener el poder del capitalismo después de la guerra, resultaba indispensable premiar la quietud de los trabajadores.

Es obvio, en ese sentido, que la legislación social de la posguerra tiene un alto costo de violencia. En modo alguno podría afirmarse, particularmente respecto de Europa, que las constituciones sociales con la de Weimar en 1919 y España republicana en 1931, y la legislación ordinaria correspondiente, hayan sido el producto de la bondad de los gobiernos burgueses. Por el contrario, fueron contraprestaciones a cambio de la estabilidad pretendida.

⁹ México, Juan Grijalvo, Ed., 1970, pp. 119 y ss.

¹⁰ *Idem*, p. 28.

¹¹ Caire, Guy, *Les syndicats ouvriers*, París, 1971, p. 73.

No obstante, la implantación del fascismo en Italia y del nacional-socialismo en Alemania, cortarían los impulsos a las medidas revolucionarias, abriendo un paréntesis mucho más doloroso en la acción de los pueblos por la emancipación social.

4. *La construcción intencionada del derecho social*

Nuestra historia mexicana es esencialmente paradójica y tal vez se encuentre en ello, en su imprevisibilidad, su mayor encanto. No sería fácil explicar, si no es en función del misterio y de la magia —y de algunos sabios compromisos del carrancismo con el ala jacobina del Congreso Constituyente—, que en un país sin industria y sin obreros se eleven a rango constitucional, antes que en ningún otro, la libertad sindical y el derecho de huelga; particularmente si se recuerda que el 1º de agosto de 1916, unos cuantos meses antes de la asamblea de Querétaro, el mismo primer jefe del Ejército Constitucionalista había firmado un decreto estableciendo la pena de muerte para los trabajadores huelguistas.

En realidad, en México se produce en 1917 y se repetirá a los largo de los años siguientes, particularmente en 1931 y en 1970, cuando se promulgan sus leyes laborales, el inquietante fenómeno de que los derechos sociales sean obra de la inteligencia y de la sensibilidad, y un premio político, pero no una conquista. No en balde Venustiano Carranza trata de mala manera a los oficiosos representantes de la Casa del Obrero Mundial que le van a ofrecer los servicios de los trabajadores del Distrito Federal en su lucha en contra de los campesinos de Zapata y de las fuerzas populares de Villa. Para Carranza no hacían falta obreros en una revolución campesina, que tampoco lo era, aunque los campesinos hayan sido, en definitiva, los protagonistas. Sólo la inteligencia de Rafael Zubarán Campmany transforma el rechazo en el inmerecidamente famoso "Pacto de la Casa del Obrero Mundial", del que nacerían los efímeros "Batallones Rojos".

De hecho, cuando Carranza acepta incluir un capítulo social en la nueva Constitución, lo hace como precio de la aprobación de una reforma que atribuiría al Poder Ejecutivo mayores facultades que al Legislativo, rompiendo así el incómodo equilibrio que había presidido, a lo largo de la Independencia, la vida de México. Y después, cuando ya en la Presidencia de la República requiere del apoyo popular y obrero, para enfrentar a los muchos enemigos del nuevo régimen, es el gobernador del estado de Coahuila, Gustavo Espinosa Mireles, claramente instruido por Carranza, quien convoca para la celebración de un Congreso Obrero Nacional que, no obstante la tenaz oposición de distinguidísimos representantes obreros, culmina con la formación de la Confederación Regional Obrera Mexicana. Su primer secretario general sería Luis N. Morones, de estrecha vinculación desde

entonces al poder político, quien fue elegido en la sesión del 11 de mayo de 1918.

La principal central sindical de México hasta 1936 nacerá, así, mediaticada, vinculada al Estado en una relación de mutuos beneficios que alcanzan a los dirigentes pero no a la masa. La acción directa queda sustituida por la acción política. Los dirigentes reciben el premio de los puestos públicos y tienen a su cargo tanto el respaldo de las masas para el Estado como el control de sus exigencias. Una linda tarea de amortiguación de los movimientos sociales.

La mediaticación sindical tiene que tener bases legales para convertirse en un instrumento adecuado. El legislador de 1931, incómodo ante alguna de las exigencias del artículo 123 constitucional, diseñaría un sindicalismo subordinado al registro estatal y una huelga que sólo podía caminar por los cauces interesados y controladores de las juntas de conciliación y arbitraje. Una ley que fue modelo de beneficios sociales en su tiempo quedó, sin embargo, atenuada por el invento maquiavélico de la intervención de los tribunales que dejó sin efecto las garantías ilimitadas de la Constitución.

El sindicalismo se convierte así, en México, en instrumento político. Cuando Lázaro Cárdenas logra devolver al Poder Ejecutivo la dignidad que le había quitado el caudillismo de Plutarco Elías Calles, para confirmar su fuerza inventa la Confederación de Trabajadores de México, que nace en febrero de 1936 para quitar el clavo incómodo de la CROM. Y años después el macartismo, en boga a partir de 1945, desplazará de la Secretaría General de la Central a Vicente Lombardo Toledano, demasiado comprometido con la teoría marxista, para sustituirlo por líderes fieles que podían adjuar de toda ideología radical y que llegaron al extremo de declarar al autor del desaguizado, el presidente Miguel Alemán, "primer obrero de México".

No hace falta ahondar en nuestra historia para seguir la pista a ese maridaje entre el Estado y lo que desde entonces, eufemísticamente, se denomina "Movimiento Obrero". La CTM, mimética, adopta los colores del momento con enorme facilidad. Durante treinta años propicia el desarrollismo. En 1968, después de los dramáticos acontecimientos de octubre, reta a los estudiantes. Es populista con Echeverría e integra principalmente su discutible Comisión Tripartita. Ejerce el derecho de controlar el nacimiento de otros sindicatos y las autoridades subordinan su otorgamiento a la bendición de su líder permanente. En 1970, a cambio de su actitud pasiva en el conflicto estudiantil, recibe el regalo de una nueva ley que concede prestaciones económicas, pero sigue cancelando los caminos de la libertad sindical y del derecho de huelga. Apoya a sus sindicatos corruptos, particularmente en el campo de los energéticos y propicia el contratismo, precio indecente y enormemente alto que premia lealtades personales.

En la crisis, el Movimiento Obrero juega a la violencia pero entrega las

escrituras a cambio de unos cuantos pesos de aumento. Discrepa de algunas acciones públicas pero no tanto como para comprometer una posición de conflicto que no está en su línea de conducta. Coquetea con los sindicatos independientes; pero, ante las evidentes violaciones del derecho de huelga y de la libertad sindical por parte del Estado en perjuicio de aquéllos, guarda silencios ominosos. Ha perdido el impulso que presidió su nacimiento y hoy vegeta, carente de líderes que puedan competir en el mercado difícil de las luchas sindicales.

La historia de México suele dividirse sexenalmente, de acuerdo a las tendencias del presidente en turno. Sin embargo, no está fuera de tono el calificativo de "desarrollistas" que Luis Echeverría atribuyó a sus predecesores, quizá con la notable excepción de Cárdenas. Él, a su vez, fue llamado populista. Su sucesor, demasiado comprometido con la crisis económica no pudo hacer mucho en el orden social, salvo la elevación del derecho al trabajo al rango constitucional y el establecimiento, dentro del artículo 123, de las normas que otorgan a los trabajadores derechos a exigir capacitación y adiestramiento. Curiosamente hoy la nota constante es el desempleo y todo parece indicar que el gobierno del presidente De la Madrid cambiará a fondo esas reglas de capacitación.

El capitalismo no se arredra por los conflictos sociales. Sabe adaptarse a las circunstancias. Si tiene problemas internos, cruza las fronteras y abre empresas en el extranjero que tengan menores costos de mano de obra. A través del Estado ejerce el control sindical sin olvidar los que puede hacer valer de manera directa. Es capaz de hacer la guerra, siempre fuera de casa, para mantener ocupada su industria. Y si las fuerzas de la paz logran evitar la guerra, la declara fría, con el mismo consumismo armamentista. Mantiene enhiesta la bandera del nacionalismo, y quien quiera que la oponga será declarado traidor a la patria.

II. LA LIBERTAD SINDICAL Y . . .

1. *El Estado legislador*

Los maestros de derecho del trabajo enseñan que son tres los periodos por los que atraviesan el derecho a la sindicalización y el de huelga. La primera etapa, coincidente con la Ley Le Chapelier, es declarada "de la prohibición". La huelga y la coalición son delitos. Una segunda etapa, que se inicia en el filo dramático de la Comuna de París, con la derogación de las disposiciones represivas del Código Penal francés, sería conocida como "de la tolerancia". A partir de 1917 y de nuestro artículo 123 se hablará de la etapa "de la reglamentación". Los derechos sociales pasan a ser normas

positivas en lugar de fenómenos dejados por la libre. Las constituciones hacen las declaraciones pertinentes y en aquellos países en que los sindicatos no han alcanzado la madurez necesaria, se les hace tragar el anzuelo de la ley.

Constituye un dato expresivo el hecho de que en Europa, en general, los derechos de sindicalización y huelga no suelen ir más allá de la norma constitucional. Tal es el caso de Francia e Italia. En España, la Constitución de 1978 reconoce la huelga, con el límite de que no se afecten los servicios esenciales a la comunidad, y aún está en espera de una reglamentación *ad hoc* que, por lo visto, no hay prisa en dictar. En América Latina, por el contrario, abundan las reglamentaciones y éstas son más complicadas en razón inversa del desarrollo alcanzado. La ecuación: a mayor desarrollo, menor reglamentación; a menor desarrollo, mayor reglamentación, alcanza el valor de doloroso axioma.

La fórmula es sencilla. Si se trata de la sindicalización, habrán de cumplirse requisitos estrictos de número, mayoría en la categoría, estatutos adecuados, número limitado de representantes y, lo que es más importante, beneplácito estatal para entrar al cielo del sindicalismo. El ansiado registro, repudiado por el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, se convierte en la clave para rechazar a quienes, enemigos ciertos o presuntos del Estado, deben ser reprimidos. A veces basta una norma procesal, como es el artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo mexicana, para que se impida actuar a los representantes sindicales que no cuenten con el documento expedido por la autoridad que reconozca su condición sindical. La personalidad jurídica pasa a segundo término y aun la capacidad de obrar, que no se niegan pero resultan ineficaces. Para la huelga se inventan arbitrajes previos y obligatorios, a la manera del Código de Trabajo de Colombia y de la Ley Taft-Hartley de los Estados Unidos de Norteamérica, que impiden su ejercicio. A veces, en soluciones de más que dudosa validez, surgen figuras ajenas al derecho laboral, como nuestra requisita administrativa, que se aplican, sin otras razones que las de Estado, para intentar devolver a la actividad a un centro paralizado por la suspensión de labores.

Pueden darse otros fenómenos de fraude legislativo. En México, de manera particular, se inventó un procedimiento que merecería ese calificativo, al reglamentar el trabajo de los universitarios. Para ello se siguió un camino tortuoso pero eficaz. Eludiendo los mandatos del artículo 123 constitucional, se declaró la autonomía de las universidades públicas mediante la fracción VIII del artículo 3o. de la propia Constitución. Ciertamente, en la adición constitucional no había elementos suficientes para dejar de lado las garantías previstas en la fracción XVI del apartado "A" del artículo 123; pero por el camino de la ley, menos comprometedor, se reguló la situación sindical de los universitarios en forma tal que perdieron el derecho para formar sindicatos industriales y, por supuesto, nacionales de industria. El pretexto,

baladí, se hizo consistir en que constituía un atentado en contra de la autonomía el permitir que trabajadores ajenos a cada universidad pudieran determinar el contenido de sus contratos colectivos de trabajo. Con ello, evidentemente, se violó la letra y el espíritu del artículo 123; pero se satisficieron las ansias de control estatal sobre la vida sindical.

Es claro que la autonomía no es una garantía en contra de los trabajadores o de la clase trabajadora, sino una garantía en contra del Estado. Su ubicación en la Constitución hace evidente que es el Estado el sujeto pasivo. Sin embargo, se ha utilizado de otra manera. El artículo que contiene esa evidente violación del principio de libertad sindical, el 353-N, pasará a la historia como una prueba evidente de que la vía legislativa es tan buena como cualquier otra para pasarlo por alto.

Una referencia necesaria más amplia y con detalles suficientes, respecto de la sindicalización, podrá encontrarse en nuestro trabajo *Organización y funcionamiento de los sindicatos*, particularmente en la tercera parte "Estado y sindicatos", (México, Edit. Porrúa, S. A., 1983, pp. 63 y ss.).

Este hecho cierto de que por la vía de la ley el Estado haga nugatorios los derechos que generalmente proclama en su Constitución, podría justificar la apertura de una cuarta época en el proceso sindical que podría merecer, sólo para efectos de indentificación, el nombre de: "El sindicalismo controlado."

2. *El Estado administrador*

En el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT, se consagra el derecho de los trabajadores y de los empleados, sin distinción alguna, y sin autorización previa, para constituir las organizaciones que estimen pertinentes. El artículo 3, a su vez, consagra la autonomía sindical al declarar que los sindicatos tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y el de formular su programa de acción. Se señala, en el segundo párrafo, que: "Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal." Abunda en la misma tesis el artículo 7 al señalar que la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y empleadores no podrá estar sujeta a condiciones que limiten los derechos antes señalados.

Hay, sin embargo, una disposición del propio Convenio 87 que obliga al respeto de la legalidad (artículo 8), con lo que el Estado administrador ha encontrado un bello camino para entorpecer la formación y operación de los sindicatos. Es claro que al dictar leyes reglamentarias de las garantías sindicales, debería abstenerse de disminuir los derechos constitucionales. Pero siempre hay intereses en presencia y no es demasiado preocupante para un

Estado que lo incluyan en las listas de los violadores pertinaces de las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo.

¿Cuál es el resultado? En la medida en que la soberanía no puede compartirse, no obstante algunas tesis en contra,¹² el Estado se reserva el derecho de dar entrada a los sindicatos en la vida jurídica. Es claro que para ello se vale de una legislación interesada que condiciona su aparición en la escena social al hecho de que se le conceda a los sindicatos el reconocimiento estatal. En México a eso se le llama "otorgar el registro" y si bien es cierto que la personalidad jurídica nace del acuerdo de los trabajadores o, en su caso, de los empresarios, previa la aprobación de los estatutos, su ejercicio resulta obstaculizado porque sólo se puede acreditar la personalidad de los representantes sindicales con el oficio en el que el órgano registrador reconozca su representatividad. (Artículo 692-IV: "Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de haber quedado registrada la directiva del Sindicato.")

Son diversos los procedimientos que el Estado pone en juego para controlar la libertad sindical. En Argentina, según nos dice Antonio Vázquez Vialard,¹³ se establece una curiosa distinción entre sindicato simplemente inscrito y sindicato con personería gremial, la que se condiciona a la acreditación de que representa el interés de la categoría profesional. La inscripción debe de hacerse en el Ministerio del Trabajo, el que tiene en todo caso la facultad de suspenderla o cancelarla y de ejercer el control de legalidad de su estatuto.

En Brasil se distingue entre asociación y sindicato. La primera, de acuerdo a Amauri Mascaro Nascimento,¹⁴ "es la fase embrionaria del sindicato". Para la conversión es necesario que se acredite, tratándose de sindicatos obreros, que lo integra un tercio de los trabajadores de la categoría. Pero además se exigen otras condiciones, entre ellas las de convertirse en organismos de colaboración con el poder público y subordinar sus intereses económicos o profesionales al interés nacional, lo que no deja de ser una curiosa exigencia. En todo caso se requiere el reconocimiento del Ministerio del Trabajo al que se concede algo muy parecido a una facultad discrecional. De ese reconocimiento dependerá la adquisición de la personalidad jurídica y la capacidad para celebrar contratos colectivos de trabajo.

En Colombia sucede algo parecido (Código Sustantivo de Trabajo, artículos 359 al 372), en cuanto que también el Ministerio del Trabajo, a través del Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical, se convierte en el supremo hacedor. El artículo 366, de alguna manera, obliga a reco-

¹² Ver Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho* (trad. Vicente Herrero), México, FCE, 1971, pp. 82-83.

¹³ *El sindicato en el derecho argentino*. Buenos Aires, Edit. Astrea, 1981, pp. 103 y ss.

¹⁴ *Direito sindical*, Sao Paulo, Ltr. Editora, 1982, p. 192.

nocer la personería jurídica; pero autoriza a no hacerlo si se estima que los estatutos del sindicato son contrarios a la Constitución o a las leyes o a las buenas costumbres o si contravienen las disposiciones de la propia ley.

En Francia la libertad sindical fue proclamada en el Preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1946, que sigue vigente por así ordenarlo la última Constitución de 4 de octubre de 1958. La propia Constitución ordena solamente que los fundadores de los sindicatos depositen sus estatutos y los nombres de quienes estén encargados, por cualquier título, de su administración o dirección. El depósito debe efectuarse en la alcaldía de la localidad o en la prefectura del Sena y se renovará en caso de cambio.

No obstante la generosidad de la fórmula francesa, la Ley de 27 de diciembre de 1968 sobre el ejercicio de la libertad sindical en la empresa y la Ley de 13 de julio de 1971 sobre convenciones colectivas, ponen de manifiesto la importancia de la acreditación de la mayor representatividad, lo que puede dar margen a un control administrativo de la acción sindical por parte del Estado.

España consagra la libertad sindical en el artículo 28-I de la Constitución de 1978. Su reglamentación, curiosamente, aparece en una ley anterior, de 10 de abril de 1977, obviamente promulgada en el periodo intermedio entre el fin de la dictadura y la aprobación de la Constitución. En virtud de esa ley, la personalidad jurídica de los sindicatos se adquiere, conjuntamente con la capacidad de obrar, después de veinte días de hecho el depósito de los estatutos, en la oficina pública establecida al efecto (artículos 3 y 5); pero en todo caso, la autoridad judicial, a instancia de la administrativa, puede declarar que el sindicato no ha sido constituido conforme a derecho.

Finalmente, en Italia, la Constitución de 27 de diciembre de 1947 dispone en su artículo 39 que: "a los sindicatos no se les puede imponer otra obligación que su registro en la oficina local o central, de acuerdo a las normas legales." Sin embargo, en el mismo artículo se establece como condición para el registro que los estatutos del sindicato sancionen un orden interno de base democrática. Ello implica, ciertamente, un derecho estatal de crítica. Luisa Riva-Sanseverino dice del registro que: "es un acto privado el cual, sin embargo, viene a producir efectos en el campo del derecho público, en virtud de que el registro es un acto de la administración pública."¹⁵

Resulta evidente que en todo esto priva el concepto de que el Estado tiene el derecho de determinar la vida sindical. No obstante las declaraciones categóricas de constituciones sociales, de lo que no hay duda es del evidente divorcio entre la garantía y la ley que la reglamenta. Es lógico que así sea: se trata de un juego de poderes y sería infantil suponer el establecimiento de un sistema de soberanía compartida.

¹⁵ *Diritto sindacale*, Turin, Unione Tipografica-Editrice Torinese, 1964, p. 196.

3. *El Estado policía*

En la ruta crítica de la intervención del Estado en la vida sindical, las medidas de policía constituyen una solución más que frecuente. Si fallan los recursos legales o los controles administrativos —y ello es frecuente cuando los sindicatos cuentan con gente preparada y con conciencia de clase— el remedio heroico consiste en la represión armada. Hay ejemplos de sobra en la historia reciente de América Latina, por lo que ahorro las referencias. Vale la pena, sin embargo, precisar algunas cosas.

Una vía discreta de represión se hace consistir en la creación de alguna forma delictiva que sirva para esos fines. En nuestra tradición penal puede invocarse el artículo 1925 del Código Penal de 1872 a que antes hicimos referencia. Pero también nuestro derecho penal moderno conoció de una figura semejante: el delito de disolución social previsto en el artículo 145 del Código Penal del Distrito Federal, de aplicación federal y que entró a nuestra historia en razón de una iniciativa del presidente Miguel Alemán. Hoy, afortunadamente, está derogado. Sin embargo, vale la pena analizar, con Fernando Brauer R.¹⁶ las vicisitudes de su creación y advertir el apoyo que mereció en su tiempo por parte de los más connotados especialistas mexicanos, no obstante su evidente anticonstitucionalidad.

El mantenimiento del orden público, como concepto, ha sido invocado reiteradamente para justificar la participación represiva armada en contra de los movimientos sociales. Hay que reconocer, sin embargo, que la tendencia, al menos en México, es contraria al uso abusivo de las facultades de policía en esas circunstancias. En ocasiones, inclusive, se ha incurrido en desidia frente a verdaderas alteraciones de ese orden precisamente para que no se invoquen actitudes represivas. Es claro que el equilibrio, en ésta y en otras materias, resulta enormemente difícil.

4. *El Estado corruptor*

Entra en el mundo de la picaresca, pero generalmente con un costo social impresionante, la relación que se establece entre los dirigentes sindicales comprometidos y el propio Estado.

Hay formas visibles de esa relación. Entre nosotros los líderes sindicales afectos al sistema disfrutaban de una porción importante en la distribución de los puestos de elección popular: diputaciones y senadurías. El acceso a gobernaturas también tiene ya cierto arraigo. Pero además de esas expresiones claras de las alianzas, en otros niveles de claro contenido económico también hay mediatización y premio.

¹⁶ *El delito de disolución social. El por qué de su derogación*, México, B. Costa-Amic, Editor, 1970.

Uno de los modelos característicos de esa dependencia consiste hoy en la concesión a las directivas sindicales de las empresas estatales vinculadas a la producción de energéticos, del derecho a elegir los contratistas que proveerán a las empresas, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad de manera notable, de obras y servicios. Esa práctica conocida como "contratismo" ha sido repudiada por sindicatos democráticos, como es el Sindicato Mexicano de Electricistas que agrupa a los trabajadores de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. (en liquidación). Sin embargo, el rechazo no ha servido de mucho y hoy es público y notorio el efecto económico personal que esa participación supone en beneficio de los autodenominados dirigentes sindicales. Otra práctica semejante consiste en que los sindicatos de que se trata reciban de los contratistas una suma importante: el dos por ciento del valor de los contratos, a cambio de que acepten la contratación de trabajadores que no sean miembros de los propios sindicatos.

Esta acción comercial, por denominarla de una manera discreta, es evidente que contradice la prohibición legal a los sindicatos de ejercer actos de comercio con ánimo de lucro (artículo 378-II de la Ley Federal del Trabajo) y nadie puede dudar que los pactos que establecen tales participaciones son absolutamente nulos. El Estado, sin embargo, invocando autonomías sindicales que generalmente olvida, aduce su respeto irrestricto para la vida interna de los sindicatos y no hace nada para evitarlo. La connivencia es más que evidente.

Estos mecanismos de corrupción tienen, por otra parte, sus reglas de juego. Una de las condiciones impuestas por el denominado en México "Movimiento Obrero" obliga al Estado a concederle un control irrestricto sobre los registros sindicales. Allí no mandan las autoridades sino las centrales adictas. Con ello se trata de evitar una competencia difícil de superar. Lo curioso es que los sindicatos independientes han aprendido la lección y hoy ni sufren ni se acongojan por obtener los registros. Prefieren conquistar los sindicatos espurios desde dentro, inclusive sin necesidad de acceder a las directivas, ejerciendo una presión suficiente para que las cosas marchen de otra manera.

Las raíces de este fenómeno son bien conocidas. Las dos más importantes centrales sindicales mexicanas: la Confederación Regional Obrera Mexicana y la Confederación de Trabajadores de México nacieron por decisión de un presidente de la República. La expropiación petrolera de 1938 se hizo posible gracias a la lealtad de los trabajadores de la industria que siguieron laborando sin la presencia de los técnicos extranjeros que abandonaron el país. Todo ello ha generado deudas políticas que aún se pagan.

Parece, entonces, que no se puede olvidar el viejo axioma: "París bien vale una misa."

5. *El Estado dueño de los medios de producción*

En la vida económica el Estado tiende cada vez más a participar de manera directa en la propiedad de los medios de producción. Este es un fenómeno en el que se ha pretendido encontrar una explicación socialista. En realidad se trata del simple proceso de captación de poder.

Hay orígenes distintos en esa participación estatal en la economía. En ocasiones es el resultado del abandono que hacen los particulares de determinadas actividades. Ante el riesgo del desempleo consecuente, el Estado adquiere empresas en quiebra y generalmente las mantiene en las mismas condiciones pero a un costo enorme. En otras se trata de actividades respecto de las cuales por diversas razones el Estado tuvo la necesidad de ejercer una acción expropiatoria. El petróleo y la banca son buenos ejemplos en México. A veces se trata de una mera acción de compraventa promovida e interesada por quienes tuvieron y conservan el poder suficiente para llevar al Estado a una decisión de esa naturaleza. En la titularidad gubernamental de las dos más importantes empresas de aviación de México hay ese antecedente común. Los antiguos propietarios lograron desprenderse de la enorme responsabilidad que derivaba de su administración. Finalmente, el Estado toma a su cargo determinadas actividades industriales o de servicio que son indispensables para la vida social, pero que los particulares no han considerado interesantes para especular con ellas.

Todo ello crea lo que en México se denomina el régimen de economía mixta. Su verdadera naturaleza consiste en la presencia de dos titulares distintos de los medios de producción, pero ninguno de ellos imbuido de un espíritu social en el sentido que tendría una economía socialista. Sin embargo, esto implica un producto indirecto de enorme importancia: el enfrentamiento entre el Estado y los trabajadores y sus organizaciones en relación a su propia intervención en la economía.

El problema se plantea respecto a los mecanismos de dictado y aplicación de las leyes de trabajo. Porque si bien es cierto que las democracias viven bajo el sistema de la división de los poderes, nadie podrá dudar de su íntima dependencia. Hay quien dice que entre nosotros el Poder Judicial no recibe consignas del Ejecutivo y yo no dudo que eso sea cierto. El problema es que las imagina.

Es fácil suponer las consecuencias de una acción sindical que pueda afectar a los intereses estatales. Agotadas todas las posibilidades de entendimiento —y hay que reconocer que muchas veces se hace gala de enorme paciencia— en el momento en que los problemas llegan a los tribunales o al ámbito administrativo, lo más probable es que la resolución se dicte atendiendo a razones políticas y no sociales. La negativa del registro a los sindicatos bancarios y universitarios; la transformación de los trabajadores some-

tidos al régimen del apartado "A" del artículo 123 a burócratas regidos por el apartado "B"; la requisa de las empresas en huelga, el rechazo sistemático de las demandas de amparo por el Poder Judicial federal confirmando decisiones evidentemente violatorias de las garantías individuales y sociales, son algunos de los ejemplos que se producen en esa relación difícil.

Hay una explicación, al menos en México. Cuando nació el artículo 123 de la Constitución, en el año de 1917, nuestro país era un gran campo agrario en el que no había desarrollo industrial. Al dictarse en 1931 la primera Ley Federal del Trabajo, el sindicalismo valía como fuerza política de apoyo al Estado; pero no inquietaba en cuanto a constituirse en un organismo de lucha, salvo excepciones notables. Es a partir de la expropiación petrolera que el Estado asume responsabilidades patronales. No debe extrañar, entonces, que no obstante el carácter claramente burgués de la revolución, haya tenido que ceder y hacer concesiones de tipo social. Pero a partir de la franca participación del Estado en la economía, el conflicto se hace evidente y las normas empiezan a estorbar. De ahí que se tenga que acudir a todo tipo de recursos para hacerlas nugatorias.

Desde esa perspectiva, el conflicto entre sindicalismo y Estado es notable. Tanto como en los países denominados "socialistas", con la Unión Soviética como exponente más claro. Allí el sindicalismo tiene poco que hacer, salvo convertirse, según una expresión aún en boga, en correo de transmisión de las consignas del partido a los trabajadores. La defensa de los intereses de éstos frente al Estado patrón tropieza con los mismos problemas que en las economías occidentales.

¡Triste destino del sindicalismo que, si participa en las luchas revolucionarias en búsqueda de soluciones socialistas, puede encontrarse al final del camino con la construcción de otro Estado, de signo contrario, en el que también se produce la necesidad de defender a los trabajadores del nuevo patrón!

III. EPÍLOGO

En la relación del Estado con los sindicatos resulta evidente que, no obstante los compromisos internacionales y las declaraciones precisas en las constituciones sociales, se produce una lucha difícil. En ello juegan muchos factores, entre otros uno que cada vez tiene más arraigo y que ha servido de explicación aunque no justifique las medidas, de muchas de las soluciones que en la práctica limitan la libertad y la autonomía sindical: la existencia de un tercer invitado en el conflicto social. Para algunos es el pueblo; para otros un simple consumidor de productos y servicios. En todo caso, cualquiera que sea la denominación que se le dé, es claro que su interés no puede quedar desprotegido en el fenómeno de la lucha de clases.

Hay, además, la lucha por el poder. La experiencia latinoamericana es rica en ejemplos de conflictos irreversibles entre el Estado y los sindicatos. En condiciones de violencia no pueden dejar de invocarse las experiencias de los países del Cono Sur; pero en otros términos, quizá más pacíficos pero no menos eficaces en los resultados, podrían registrarse todos los demás países del ámbito americano. España, durante los cuarenta años de dictadura, fue también ejemplo notorio.

¿Cuál sería la solución para que el conflicto social entre estos protagonistas pudiera resolverse de la mejor manera? En mi concepto, sólo sobre la base de la existencia de sistemas verdaderamente representativos en el orden político que se sustenten, además, en una verdadera división de los poderes estatales. A partir de ello sería factible encontrar los cauces más adecuados para disminuir, al mínimo, la intensidad del problema.