

Los nudos ciegos de la reforma laboral en México: su discusión en la LVIII y LIX legislaturas del Senado de la República

Aldo Muñoz Armenta

Universidad Autónoma del Estado de México / alditomunoz@yahoo.com.mx

Abstract: The discussion of the labor reform in Mexico in the framework of the LVIII and LIX Legislatures of the Senate of the Republic, which comprehend from 2000 to 2006, did not have a substantive character in relation with the *agenda* established as from the beginning of the 1980's, whose central statement was to adequate the Federal Law of Labor in the context of a closed economy and heavy state investment in strategic areas into another of open economy and with the prevalence of private investment in key sectors. The superficiality of the terms of legislative discussion in the Chamber of Representatives is due to the fact that from the Secretariat of Labor a labor reform, which responded to the statements of the Mexican entrepreneurs, was fostered; in this reform it is distinguishable the diminution of hiring and redundancy costs, and limitations to make unions. At the same time this proposal dismissed the statements made by the independent syndicalism and scholars, such as the autonomy of the labor tribunals decreasing the Executive's arbitration faculty, the impulse of democracy and syndical freedom, as well as the *bilateral* flexibility in the hiring and redundancy of laborers.

Key words: labor reform, Chamber of Senators, political parties, syndicates, entrepreneurs.

Resumen: La discusión de la reforma laboral en México en el marco de la LVIII y LIX legislaturas del Senado de la República, durante el periodo que abarca el sexenio que va del 2000 al 2006, no tuvo un carácter sustantivo en relación con la *agenda* establecida desde principios de la década de 1980, cuyo planteamiento central fue adecuar la Ley Federal del Trabajo de un contexto de una economía cerrada y de fuerte inversión estatal en áreas estratégicas, a otro de economía abierta y con predominio de inversión privada en los sectores clave. La superficialidad de los términos de la discusión legislativa en la Cámara de Senadores se debe a que desde la Secretaría del Trabajo se impulsó una reforma laboral que respondía a los planteamientos del empresariado mexicano, entre los que destaca: la disminución de los costos de contratación y despido de la mano de obra y más limitaciones para la organización de trabajadores en sindicatos. Esta propuesta, al mismo tiempo, desdijo los planteamientos hechos por el sindicalismo independiente y diversos académicos, como la autonomía de los tribunales laborales, quitándole la facultad de arbitraje al Ejecutivo, el impulso de la democracia y la libertad sindicales, así como la flexibilización *bilateral* en la contratación y despido de los trabajadores.

Palabras clave: reforma laboral, Cámara de Senadores, partidos políticos, sindicatos, empresarios.

El propósito de este trabajo es hacer un recuento de los términos del debate en torno a la reforma laboral entre los partidos políticos con representación en las LVIII y LIX legislaturas del Senado de la República. El argumento central establece que la manera en que el gobierno condujo el debate sobre esta temática desde la Secretaría del Trabajo generó una dinámica, que anuló toda posibilidad de diálogo y de sacar una propuesta con el consenso de los actores involucrados; particularmente porque el propósito de la parte oficial desde el inicio, a la luz de los resultados, fue apoyar la *agenda empresarial*, cuya coronación en forma de ley laboral estaría respaldada por la escenografía de una mesa plural de discusión.

Las consecuencias de esta estrategia fueron, en el caso del debate legislativo en el Senado, que las iniciativas aprobadas son de carácter superficial en relación con las necesidades, y que, con excepción de la modificación de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cada partido estableció su propia agenda. Más aún, incluso dentro de los grupos parlamentarios se hicieron propuestas de reforma laboral que reflejaban posturas legítimas, pero muy focalizadas y, por lo tanto, de carácter muy *particularista*.

Este trabajo se divide en tres partes. En la primera se ofrece una explicación de las razones que hacen necesaria una reforma laboral en México, donde se destaca que el paso de una economía cerrada o proteccionista a una de tipo abierta afecta los patrones económicos de funcionamiento de las empresas, porque sus competidores eminentemente internacionales cuentan con mayores avances tecnológicos, y sus estrategias de venta, distribución y costos son mucho más sofisticadas. En este sentido, la ley laboral mexicana queda rezagada porque fue pensada para un mercado cautivo, para empresas que soportaban su producción en el uso intensivo de mano de obra y escaso desarrollo tecnológico, y con el apoyo de sindicatos a los que se les otorgó una importante posibilidad legal de control sobre los trabajadores y de coacción contra los empleadores.

Si bien este esquema favoreció la baja conflictividad laboral y una significativa capacidad de consumo por parte de los asalariados, pues se les garantizó estabilidad en la contratación, pago de seguridad social y una indemnización en caso de despido, también dio pie a dificultades de las empresas para hacer cambios en la organización del trabajo e introducción de nuevas tecnologías, sobre todo en coyunturas económicas críticas, debido a la oposición sindical.

Por otra parte, también dio lugar a la subordinación de los sindicatos, particularmente los afiliados a las centrales tuteladas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a las políticas en materia laboral y a las decisiones unilaterales de los empleadores en todo lo relativo a la contratación, utilización y despido de la mano obra. En el peor de los casos, las capacidades coactivas de tipo legal a favor de los sindicatos propiciaron el surgimiento de “contratos de protección” y de “sindicatos de membrete”, cuyos propósitos han sido evitar la sindicalización genuina, anular toda posibilidad de un conflicto contractual y, por lo tanto, la renuncia a los derechos laborales, así como extorsionar tanto a trabajadores y patrones a cambio del beneficio que implica para los primeros el acceso al empleo, y para los segundos, la elusión de diversas obligaciones legales en el ámbito laboral y la garantía de “control” hacia los trabajadores.

En la segunda parte se da cuenta sobre la manera en que inicia la discusión sobre la reforma laboral y de cómo casi al finalizar el segundo año del gobierno del presidente Vicente Fox, la Secretaría del Trabajo, desecharon las propuestas de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), Frente Auténtico del Trabajo (FAT), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y diversos especialistas independientes, con el apoyo del PRI, Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), decide impulsar la propuesta empresarial, conocida como *Ley Abascal*. En términos generales, las principales líneas de la *Ley Abascal* establecen que cualquier cambio debe apuntar exclusivamente a reducir los costos de la mano de obra eliminando en lo posible derechos adquiridos en materia de seguridad social y prestaciones, así como la intermediación genuina de la representación sindical, mediante un control más estricto del registro de las organizaciones laborales (Alcalde, 2003).

Desde la perspectiva de la postura *oficial*, resulta evidente que la propuesta alternativa haya sido marginada, ya que tiene como puntos centrales: que la competitividad de las empresas debe estar sostenida en la negociación bilateral entre trabajadores y empresarios en lo que supone tipo de contrato, cantidad de trabajadores y jornada laboral, entre otros; y autonomía sindical frente a patrones y gobierno mediante la creación de un tribunal independiente en asuntos laborales (Bensusán, 2003: 55-96). Es decir, no comparte la visión de que el problema de la productividad y la competitividad de las empresas sea el costo de la mano de obra, sino que descansa en otros factores, entre los que destaca la tecnología y la capacitación.

En la tercera parte del trabajo se hace un análisis de los términos en los que se desarrolló el debate sobre la reforma laboral en el Senado de la República, durante el periodo de la LVIII y LIX legislaturas. En este punto se advierte que el PRI, PAN y PRD no se plantearon desde el principio una estrategia para construir consensos y compartir en lo posible la agenda sobre este tema. Así, solamente hubo coincidencias en tres tópicos, y de 27 iniciativas presentadas sólo se aprobaron cuatro de cuestiones importantes para los sectores beneficiados, pero francamente superficiales en el contexto de la reforma planteada al inicio del sexenio. Peor aún, ninguna fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, es decir, para el titular del Ejecutivo, Vicente Fox, dichas iniciativas tuvieron un carácter realmente marginal en materia de política laboral.

¿Por qué una reforma laboral en México?

La Ley Federal del Trabajo vigente se creó para sentar las bases del modelo económico *estatista*, impulsado durante el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas. Sus soportes básicos fueron la sustitución de importaciones a partir de 1940, centrada en el proteccionismo y la ampliación del mercado interno (Bensusán, 2000: 234).

El sindicalismo mexicano: una evaluación de cara a la reforma laboral

Así, de acuerdo con la politóloga Graciela Bensusán, el modelo de regulación laboral mexicano desde mediados de la década de 1930 privilegió la defensa de los derechos colectivos sobre las libertades individuales

y les imprimió un sesgo radical, debido al contexto revolucionario en el que se diseñó entre 1917 y 1931, supuestamente con la intención de favorecer la expansión de los sindicatos y la acción colectiva como principal vía para el mejoramiento de la situación de los trabajadores. Sin embargo, se acompañó como antídoto de la posibilidad de un fuerte control estatal en el marco de un régimen político autoritario, lo que dificultó —si no impidió— a lo largo de la historia la acción colectiva independiente y sentó las bases de un arreglo de tipo corporativo que continúa vigente, a pesar de las críticas que suscitó, sobre todo a partir del inicio de la transición política a la democracia (Bensusán, 2006: 4).

Esto tuvo como resultado que a los sindicatos se les otorgara de forma legal, en apariencia, un poder prácticamente ilimitado para imponer la contratación colectiva y la huelga indefinida a los empleadores. Sin embargo, la consecuencia posee sus claroscuros:

desde la existencia de amplios contingentes de trabajadores sin representación auténtica de sus intereses, como es el caso de los trabajadores de la construcción y en

las micro y pequeñas empresas al igual que los jornaleros agrícolas, hasta sindicatos que han logrado conservar contratos colectivos altamente benéficos (aunque decrecientes) para los trabajadores de las empresas estatales o dependencias gubernamentales, como en el sector del petróleo, la energía eléctrica y la educación, donde los liderazgos sindicales tienen no pocos privilegios y un amplio control de los procesos de trabajo (Bensusán, 2006: 5).

La construcción de una estructura vertical y a la vez atomizada resultó eficaz en el marco del modelo de sustitución de importaciones, centrado en el crecimiento del consumo interno, señala la autora citada, porque facilitó la negociación a la alza de los salarios y condiciones laborales de segmentos importantes del mercado laboral, a la par que logró reducir la conflictividad (Bensusán, 2006: 5).

La académica indica que cinco aspectos institucionales resultan claves para explicar las características predominantes en el sindicalismo mexicano:

1) La división de regímenes legales: trabajadores en general y trabajadores del Estado, a lo cual corresponden los apartados A y B del artículo 123 constitucional, respectivamente; jurisdicción federal *vs* jurisdicción local, que establece la propia Ley Federal del Trabajo; y el uso restrictivo de las tipologías organizativas, tales como sindicatos gremiales, de empresa, de industria, etcétera. Esto ha generado tanto divisiones como unidades artificiales en el seno del sindicalismo que operan como “camisas de fuerza”, dificultando su reestructuración.¹

2) Los poderes asignados a los sindicatos en la legislación laboral en materia de agremiación, contratación colectiva y huelga. Al respecto, la ley laboral señala que los sindicatos titulares de un contrato colectivo de trabajo, una vez reconocidos por la autoridad competente, tienen la prerrogativa de participar en el ciento por ciento de las contrataciones “sindicalizables”, la posibilidad de generar el despido de un trabajador si

¹ Esto se acentúa en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, en el que la legislación impone un régimen de unidad sindical obligatoria y fuertes restricciones en los derechos colectivos, cuya inconstitucionalidad ha sido declarada por la Suprema Corte de Justicia, permitiendo un cambio importante al emerger en 1994 una nueva federación. Es probable que bajo esta premisa jurídica, el 27 de febrero de 2004 se haya creado la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, que agrupa, entre otros gremios, al de los maestros y al de los trabajadores de las secretarías de Agricultura y del Medio Ambiente.

es expulsado de la organización laboral (cláusula de exclusión), así como de imponer a sus representados el estallido, la continuación y, en su caso, la conclusión de una huelga. Los resultados sobre el particular han tenido altibajos para patrones y trabajadores: por un lado, los sindicatos han expandido su presencia en casi todos los sectores; en términos generales, han logrado imponer coactivamente la negociación de las condiciones de trabajo, a veces en contra de la voluntad de los empleadores, pero también de los supuestos representados. Incluso han conseguido evitar la modernización de las empresas o entidades gubernamentales, porque afecta algunos derechos adquiridos, o porque implica recortes de personal o disminución de horas de trabajo, entre otros elementos (aunque estos casos son variados, destaca el del Sindicato Mexicano de Electricistas [SME] y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE]). Empero, también se cuentan los casos extremos contrarios, es decir, aquellos sindicatos que aceptan incondicionalmente las disposiciones patronales a pesar de la opinión de sus representados (De la Garza, 2004: 349-377). Esto ha redundado en una merma en su capacidad de negociación que se refleja en la caída salarial respecto a la inflación y el precio de la canasta básica, en una relación débil entre el crecimiento del salario y el de la productividad, y en la disminución de la tasa de sindicalización. Con el apoyo de las autoridades laborales, esta *incondicionalidad sindical* frente a los empleadores y el férreo control de los dirigentes sobre los trabajadores también se ha traducido en la creación de “sindicatos de membrete”, los cuales ofrecen “contratos de protección”. En estos casos, los supuestos afiliados generalmente no saben que están sindicalizados, no conocen quiénes son sus dirigentes ni los contratos colectivos. Se les denomina contratos de protección porque los empresarios los aceptan, aunque no siempre en forma voluntaria, para prevenir que la planta laboral quiera formar un sindicato genuino e independiente. Por lo general, tienen el aval del gobierno, porque regularmente radican en sectores económicos con una considerable rotación de personal. Con estos contratos los empleadores no tienen que pagar las remuneraciones no salariales que marca la ley, como aguinaldo, vacaciones, días festivos o incluso pueden eludir las responsabilidades en materia de seguridad social, como es el caso del servicio médico y vivienda. Solamente pagan una cuota mensual o anual a los dirigentes que se ostentan como titulares del contrato colectivo. Dicha cuota la pone el empresario y la considera en su gasto corriente o bien, se la descuenta a los mismos trabajadores que a veces lo consienten con tal de conservar el

empleo. Estos contratos predominan, sobre todo, en el ramo de la construcción, en la industria maquiladora, hoteles y restaurantes, y en pequeñas empresas de los sectores de la educación privada y del manufacturero (López, 2000; GP-PRD, 2005).

3) Los mecanismos que contrapesan el “poder legal” reconocido a los sindicatos también son de carácter normativo y generalmente restringen la autonomía colectiva frente al Estado y los empleadores. El más importante de ellos es la exigencia del “registro sindical” de cualquier organización y el de las dirigencias gremiales ante la autoridad laboral, a través de lo que se conoce como la “toma de nota”, bien por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o de las juntas locales en cada una de las 32 entidades federativas. En el caso de los sindicatos del apartado B del artículo 123 constitucional, la autoridad que da el registro a los sindicatos es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y depende de la Secretaría de Gobernación. Gracias a estas facultades el gobierno ha podido seleccionar a las dirigencias favorables a sus políticas, y los empresarios han podido incidir en el tipo de interlocutores sindicales afines a sus intereses. Asimismo, a través de esta institución que depende de la Secretaría del Trabajo o sus equivalentes en el interior del país, el Poder Ejecutivo puede decidir si un líder o sindicato debe ser reconocido. El caso más reciente es el de Napoleón Gómez Urrutia, quien por razones políticas fue destituido desde la Secretaría del Trabajo, y posteriormente restituido por la misma dependencia. También mediante estas instancias que fungen como tribunales laborales se admite o rechaza el emplazamiento a huelga y su eventual estallido. Esto le ha permitido al gobierno controlar políticamente los liderazgos, y durante años fue el puente para favorecer el voto corporativo de los trabajadores hacia el PRI (Alcalde *et al.*, 1999: 260).

4) La ausencia de normas, referidas al manejo interno de los asuntos sindicales, ha generado una significativa “fragilidad en materia de rendición de cuentas” de los líderes hacia los trabajadores, y ha dado lugar a la imposibilidad de establecer una reglamentación mínima en lo que respecta al eventual funcionamiento democrático de los órganos de gobierno sindical. Esto se ha traducido, salvo casos excepcionales, como el SME, los telefonistas, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en los niveles intermedios, los sindicatos de algunas universidades públicas (como la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] y la Universidad Autónoma Metropolitana [UAM]) y privadas (como la

Universidad Iberoamericana) y algunos gremios del sector automotriz (son los casos de la Volkswagen y la Nissan, en Cuernavaca), en una nula participación de los trabajadores en la toma de decisiones fundamentales, como la elección de dirigentes del comité central o de los comités sectoriales, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga (De la Garza *et al.*, 2001).

La falta de regulación para que los sindicatos tengan representación dentro de las empresas en lo que se refiere a la contratación, utilización y despido de la mano de obra favorece la unilateralidad por parte de los patrones. Aunque en ciertas empresas, merced a los contratos colectivos de trabajo, los dirigentes sindicales tienen capacidad de negociación en los temas señalados, donde además se incluyen otras cuestiones como el escalafonamiento del personal o los términos de las pensiones y jubilaciones, lo cual es una excepción, sobre todo en empresas o entidades públicas de considerable magnitud, como son los casos de Teléfonos de México, de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, la UNAM, la UAM y la Secretaría de Educación, entre otras. En otras palabras, no hay un marco legal que aliente “una auténtica cooperación” en lo relativo a los problemas productivos y la reestructuración económica. Ahora bien, la presencia institucional de los sindicatos en los organismos tripartitos, como son la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Junta y el Tribunal de Conciliación, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el IMSS y el Infonavit, no abona en favor de su marginación, porque los “representantes sindicales” son elegidos por el gobierno, y su papel se ha reducido a aprobar lo que deciden las autoridades y la representación empresarial. El ejemplo más reciente es la modificación de la ley del IMSS que elimina la jubilación dinámica para los trabajadores de este instituto.

Alcances y limitaciones del modelo de regulación laboral en México

Los patrones internacionales de competitividad y productividad que empezaron a afectar a la planta industrial mexicana a partir de la década de 1980, y de manera significativa desde la incorporación al *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), actualmente Organización Mundial de Comercio (OMC) y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)), tuvieron un efecto significativo en las pautas tradicionales de las relaciones laborales en lo relativo a la contratación, utilización y despido de la mano de obra, pero también en lo referente a los alcances de la sindicalización de los trabajadores. Si bien la Ley Federal del Trabajo

favoreció a los empresarios, porque generó un control sindical y político sobre los trabajadores, además de beneficiar la flexibilidad laboral en el seno de las empresas, esto se convirtió en una “camisa de fuerza” ante el nuevo escenario económico. Sobre todo porque el modelo económico en México dio un viraje, y de soportar el desarrollo en el modelo de sustitución de importaciones y la protección del mercado interno, privilegió a las empresas del sector exportador, de manera que éste se convirtió en el motor del crecimiento.

Esta situación originó varios problemas que en apariencia podrían resolverse con una reforma laboral. Primero las empresas mexicanas que tradicionalmente prescindieron de la tecnología y usaron mano de obra en forma intensiva quedaron rezagadas frente a sus pares internacionales. Sin embargo, por las complicaciones legales y el alto costo para despedir trabajadores, no pudieron reaccionar a tiempo y cerraron o de plano se fueron a la quiebra. Destaca sobre todo el caso de la industria textil y del calzado. En otros casos, con el fin de eludir las presiones legales para contratar mano de obra, empresas medianas y pequeñas de diversos sectores comenzaron en definitiva a reclutar, utilizar y despedir a los trabajadores al margen de la ley. Es decir, por la vía de los hechos, a veces con el consentimiento abierto de la autoridad laboral, y en otras ocasiones con la complicidad de su ausencia se reformó la citada ley.

Por otro lado, la ley laboral tiene una “evidente inadecuación”, porque fue pensada para un Estado protector y pilar fundamental del desarrollo. No obstante, por su debilidad fiscal y los compromisos con los organismos internacionales de focalizar los apoyos hacia los sectores en extrema pobreza, no puede apoyar “discrecionalmente” a los asalariados. Al mismo tiempo, tiene la imperiosa necesidad de atraer capitales nacionales y extranjeros que buscan bajos costos laborales (Bensusán, 2000: 44-45).

Esto es resultado del modelo de regulación laboral en México que combina zonas de rigidez en la protección de los asalariados, como es el caso de la estabilidad en el empleo, pago de seguridad social, que incluye servicios médicos y vivienda, pago de aguinaldo, vacaciones y una indemnización si se es despedido, con otras donde hay un margen significativo para la discrecionalidad gubernamental en lo que se refiere a derechos colectivos y resolución de conflictos, pero también patronal que ha implicado la posibilidad de seleccionar la contraparte sindical (o prescindir de ella) y organización del trabajo en la empresa (Bensusán, 2000: 248). Este modelo se articuló al sistema político y se sumó a “sus

rasgos distintivos”: la concentración del poder en el Ejecutivo (mediante la subordinación de los otros poderes y de los gobiernos estatales) y la corporativización de los asalariados a través de la afiliación colectiva de los trabajadores al *partido oficial*.

En este sentido, el debate sobre los términos en que debe reformarse la ley laboral apunta esencialmente hacia dos direcciones: por un lado, la posición empresarial establece que es conveniente eliminar todas las trabas para la contratación, uso y despido de la mano de obra, y que el mercado se encargaría de regular la oferta y la demanda, tanto en el ámbito de la contratación como en lo relativo al costo salarial. Por otro lado, otra postura apunta a que los cambios deben hacerse reconociendo la libertad sindical y la heterogeneidad de la planta productiva, y nunca en menoscabo de los derechos laborales adquiridos.

¿Cuáles son los puntos que se discuten?

En términos generales, los puntos que están en el ámbito de la discusión son: la duración de las relaciones de trabajo, la protección contra el despido, los costos salariales y no salariales, como las prestaciones, la regulación de los tiempos de trabajo y la regulación de los aspectos técnico-organizacionales del proceso laboral. En estos tópicos, desde el punto de vista empresarial, existen cuestiones rígidas que elevan el costo de la mano de obra y, por ende, favorecen una baja productividad y competitividad de cara a los estándares internacionales. A continuación se presenta un análisis sobre los puntos citados (Bensusán, 2000: 262-286).

1) Duración de las relaciones de trabajo. Según el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo, las relaciones deben ser por tiempo indeterminado a menos que la naturaleza de la actividad no lo permita. Esto podría considerarse como una rigidez, porque restringe de manera directa la libertad de contratación y la movilidad de la fuerza laboral. Empero, el margen de los patrones para decidir sobre este punto es amplio, ya que hay imprecisiones jurídicas al respecto, y no siempre los sindicatos o los jueces laborales pueden hacer valer este precepto.

2) Protección contra el despido *discrecional*. Igualmente se habla de rigidez por la obligatoriedad de la ley que prevé 14 causales para el despido sin responsabilidad para la empresa. Si es por razones económicas o tecnológicas se exige un aviso y autorización de la Junta de Conciliación. Asimismo, la figura del “trabajador” de confianza (artículo 185) posibilita el libre despido y contratación “por un motivo razonable”. En suma, la indemnización solamente se paga por despido injustificado (artículo 48).

3) Los costos laborales. En teoría, la principal rigidez tiene que ver con la disposición legal que establece que los contratos colectivos no pueden pactarse en condiciones inferiores a las preexistentes (artículo 394), a menos que haya un laudo favorable para el patrón por parte de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, los empresarios recurren a cierres de empresas simulados para burlar esta disposición. Por otro lado, como el gobierno es el que determina el aumento de los salarios mínimos, generalmente los trabajadores tienen poco margen de maniobra frente a las empresas. Respecto a los costos no salariales, como seguridad social, reparto de utilidades y aguinaldo, los registros señalan que muchas empresas los evaden por razones de carácter económico o de tipo legal.

4) Regulación de los tiempos de trabajo. La modificación de los tiempos de trabajo en la medida que los cambios tecnológicos o productivos lo reclaman encuentran, en apariencia, restricciones en la ley laboral vigente, porque si bien la duración de la jornada puede ser fijada libremente por las partes, no pueden excederse los mínimos legales (según el artículo 60 y 61, ocho horas jornada diurna, siete horas y media jornada mixta y siete horas jornada nocturna). Empero, según una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, con el acuerdo de trabajadores y patrones. Por otra parte, los empleadores suelen pagar “horas extras” para no hacer nuevas contrataciones. En cuanto al régimen de descanso y vacaciones, la ley indica que debe darse un día, preferentemente en domingo, y si no, pagar una prima de 25% del salario que corresponda a un día ordinario (artículo 71); además se consideran ocho días de descanso anual obligatorio (artículo 74) correspondientes a días conmemorativos, y el otorgamiento de seis días al año de vacaciones; en los años consecutivos se irán aumentando dos días más hasta llegar a doce (artículo 76). También se debe entregar una prima vacacional de 25% de los salarios durante este periodo (artículo 80). Aparentemente estos derechos elevan el costo de operación de las empresas y las hacen perder competitividad en el nivel internacional. Sin embargo, la mayor parte de los trabajadores que gozan de esta prestación están en sectores económicos que son soportados por el presupuesto gubernamental, tales como los servidores públicos, los trabajadores de las universidades públicas o por empresas con mercado cautivo, como es la telefonía, la generación eléctrica, algunas compañías del ramo automotriz. Así, de acuerdo con datos de la Encuesta de Empleo Urbano más reciente, más de la tercera parte de los trabajadores en activo no tiene ningún tipo de prestación.

5) Regulación de los aspectos técnico-organizacionales del proceso de trabajo. Este punto se refiere a la adaptación de formas de gestión y organización de las empresas en respuesta a: a) aumento de la diversidad y el ritmo del cambio de los productos, b) la intensificación de la competencia internacional, y c) las posibilidades abiertas por nuevas tecnologías. Todo esto implica distintas maneras de movilidad interna de la fuerza de trabajo, tales como la polivalencia (una persona en diferentes puestos), la rotación de puestos, los equipos de trabajo y la formación/recalcificación. A la vez, puede combinarse con una flexibilidad de tipo externo que supone la subcontratación de parte de los procesos y cambio de relaciones con los compradores y proveedores. Sobre este tema destacan tres elementos: 1) las modalidades de prestación de servicios, 2) los ascensos y 3) la capacitación. Respecto al primer punto, la legislación mexicana instaura una flexibilidad relativa, porque si bien no se establecen restricciones relacionadas con la intensidad del trabajo, al tipo de trabajo, a lugar o la forma que puede prestarse, existe la posibilidad de pactarse en contrato individual o colectivo (artículo 25 y 39, respectivamente). De hecho, la legislación laboral es muy laxa sobre este punto, pues señala que si el empleador y el trabajador no establecen un acuerdo previo, el segundo queda obligado a prestar el trabajo que sea compatible con sus fuerzas, aptitudes, estado o condición que sea del mismo género de los que forman el objeto de la empresa o establecimiento (artículo 27). Igualmente, la laxitud se muestra en el hecho de que la ley señala que el trabajador debe ejecutar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, y en la forma, tiempo y lugar convenidos (artículo 34). En virtud de estos señalamientos, los patrones tienen un margen importante de discrecionalidad para instaurar las condiciones laborales, así como la movilidad en el puesto, la polivalencia y todas las formas de flexibilidad técnico-organizacional. La rigidez sobre este punto se ubica en contratos colectivos de grandes empresas o de unidades administrativas de gran magnitud que dependen del presupuesto del gobierno, como la Compañía de Luz y Fuerza, Teléfonos de México, las secretarías de Estado con personal sindicalizado o las universidades públicas. En el tema de la productividad, en la ley laboral no existen disposiciones para lograr su incremento. En este sentido, hay total discrecionalidad a favor de los patrones, ya que la ley establece que las normas de orden técnico y administrativo que formulen directamente las empresas para la ejecución de los trabajos no forman parte de los reglamentos internos (artículo 422). Aunque estos reglamentos deben

formularse bilateralmente a través de una comisión mixta, no siempre se da el caso. En el tema de los ascensos, las restricciones legales que implica la flexibilidad funcional se encuentran en el régimen previsto para ocupar vacantes o puestos de nueva creación, así como los ascensos. Por ejemplo, si hay contrato colectivo que contenga la cláusula de admisión (la cual obliga al patrón a contratar trabajadores sindicalizados y/o propuestos por la organización sindical) deberá cumplirse con las reglas previstas en ese instrumento y en los estatutos sindicales para cubrir las vacantes o nuevos puestos. En este aspecto el sindicato tiene una importante facultad para incidir en el manejo de los mercados laborales internos, lo cual se traduce en restricciones para la discrecionalidad patronal. Este requisito se relativiza en la ley cuando se habla de preferencia para trabajadores mexicanos o para los que no tengan otra fuente de ingreso o los sindicalizados (artículo 54). En suma, significa que la libertad patronal de seleccionar personal para puestos de nueva creación sólo existe cuando no hay disposición contractual en contrario. Dadas las características para la subordinación sindical en México y el hecho de que la mayor parte de los trabajadores en México no está sindicalizada, generalmente el patrón decide los términos de la contratación y también los del ascenso. Sólo los sectores público y privado con altos niveles de sindicalización observan rasgos significativos de rigidez. Las reglas expuestas de ascensos otorgan un fuerte peso a la antigüedad, y derivan en un importante control de los sindicatos respecto a la definición y asignación de puestos de trabajo. Esto puede flexibilizarse por medio de la capacitación, ya que en los términos de un contrato colectivo puede darse la opción del ascenso por vía de los conocimientos; sin embargo, esto ocurre en pocos casos, a pesar de que es un derecho de los trabajadores y una obligación patronal (artículos 25 y 153). Además, las autoridades laborales tienen la encomienda de ley de vigilar, a través de las juntas de Conciliación y Arbitraje, que se les brinde capacitación a los trabajadores dentro o fuera de la empresa; pero en su horario de trabajo no cumplen con esa tarea, generalmente, por problemas de “burocracia” y falta de personal.

De acuerdo con el análisis anterior, hay elementos significativos de rigidez, pero se dan particularmente en los ramos de la economía donde las empresas o entidades gubernamentales tienen una considerable mano de obra sindicalizada, pero también buena parte de los empleos existentes no cuentan con los derechos básicos. Por otro lado, regularmente los empleadores evaden casi todas las obligaciones que les impone la ley laboral a través de la subcontratación. En principio se trata de un

mecanismo que tiene como objetivo racionalizar la organización del trabajo y abatir costos en las empresas, trasladando a otras la realización de partes del proceso de trabajo y actividades diversas. En México se han generalizado, sobre todo, en servicios secundarios, como la limpieza, alimentación, transporte de personal, vigilancia, mantenimiento, y escasamente con actividades muy puntuales del proceso productivo. Estas prácticas se han extendido de una manera significativa y están provocando la precarización de las relaciones laborales. Sucede en prácticamente todos los sectores de la economía, incluidas las dependencias gubernamentales, pero predominan en la industria maquiladora y en el sector servicios (Bensusán, 2000: 288; CEDIP, 2005).

El debate de la reforma electoral después del gobierno de la alternancia

Durante la campaña presidencial del año 2000, un grupo del sindicalismo independiente comprometió su apoyo hacia el entonces candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, quien a cambio suscribió un compromiso,² que entre sus puntos más importantes establecía lo siguiente: el respeto al derecho a huelga de los trabajadores como instrumento para lograr el cumplimiento de los derechos colectivos; eliminar el trámite de registro y de la “toma de nota” de las directivas ante la autoridad laboral; establecer el registro público de sindicatos y contratos colectivos, cuyo organismo encargado de tal encomienda sea autónomo del Ejecutivo; respetar el derecho de los trabajadores de pertenecer o no a un sindicato; promover la reforma laboral por la elección de las direcciones sindicales por voto universal, secreto y directo; derogar el apartado B del artículo 123 de la Constitución, así como todos los reglamentos de excepción; garantizar condiciones equitativas en la contienda entre opciones sindicales que busquen la preferencia de los trabajadores; garantizar la autonomía del sistema de impartición de justicia laboral frente al Poder Ejecutivo; y eliminar los contratos de protección patronal. Además de los puntos

² Este convenio se denominó *Acuerdo sobre 20 compromisos por la libertad, democracia sindical, el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos, para la agenda laboral y el programa de gobierno*, el cual fue publicado en algunos medios de información el 7 de junio de 2000. El acuerdo fue firmado también por los candidatos del PRI, Francisco Labastida Ochoa; del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas; de Democracia Social, Gilberto Rincón, y del Partido de Centro Democrático, Manuel Camacho.

señalados, se incluyeron otros referidos al apuntalamiento de la economía, mediante la reactivación del mercado interno.

En general, se puede observar que el objetivo de los grupos promotores de este acuerdo fue comprometer a los candidatos presidenciales, pero en especial a los que más posibilidades tenían de ganar, a desmantelar el corporativismo sindical atacando sus soportes principales: 1) la dependencia de los tribunales del trabajo del Poder Ejecutivo, y 2) el control de los trabajadores a través de los liderazgos sindicales verticales y dependientes de las autoridades laborales.

Una vez que Vicente Fox asumió la presidencia de México, su entonces secretario del Trabajo, Carlos Abascal, se dio a la tarea de crear un foro de discusión para definir la agenda y un proyecto de reforma laboral, el cual se conformó por empresarios, líderes gremiales del sindicalismo independiente y el corporativo, así como respetados académicos y abogados laborales.

De hecho, el 24 de noviembre de 2000, el secretario Abascal, al dar a conocer su nombramiento por parte del presidente electo, estableció las estrategias de lo que sería su gestión: adecuación de la legislación laboral con el consenso de los sectores productivos y en coordinación con el Poder Legislativo para contar con una ley promotora de la inversión y el empleo productivo; la promoción de la libertad y democratización sindical, que haga que los sindicatos sean, cada vez más, una de las locomotoras del desarrollo (Secretaría del Trabajo, 2006: 14).

Para iniciar el debate, el gobierno, por conducto de la Secretaría del Trabajo, lanzó una convocatoria entre especialistas, líderes sindicales y empresariales. Así, la discusión empezó en lo que se denominó la Mesa Central de Decisión. Acudieron académicos, abogados patronales e independientes; por el lado sindical, los “invitados especiales” fueron la Confederación de Trabajadores de México y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, aunque para legitimar el resultado formalmente se les dio cabida a dirigentes de centrales obreras independientes, como la UNT, el FAT y el Frente Sindical Mexicano, entre otras, las cuales, empero, no tuvieron intervención alguna en el diseño de la propuesta final. Del sector empresarial participaron el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex); a pesar de que comparecieron representantes de otras entidades empresariales, no se les permitió incidir en las decisiones.

Los organizadores de este mecanismo de diálogo, señala el abogado Arturo Alcalde, se preocuparon por dar la impresión de que los supuestos acuerdos aparecieran como creación de los sectores productivos; pero, por otra parte, la Secretaría del Trabajo filtró cada una de las propuestas y definió cuáles se quedaban como definitivas bajo criterios poco transparentes³ (Alcalde, 2003: 19-20).

Con el apoyo de abogados y especialistas independientes, la UNT hizo propuestas que favorecían la bilateralidad patrones-trabajadores en lo que implica el desarrollo del proceso productivo. Por ejemplo, crear mecanismos que faciliten la concertación en los centros de trabajo en temas como el fortalecimiento de la productividad, la competitividad y la recuperación salarial. Según Alcalde, las propuestas de la UNT se centraron en seis ejes básicos: 1) lograr la igualdad de los trabajadores ante la ley, suprimiendo los apartados de excepción que colocan a numerosos grupos de trabajadores (servidores públicos del gobierno federal o trabajadores bancarios, entre otros casos) sin posibilidad de ejercer sus derechos; 2) favorecer la transparencia y democratización de las organizaciones gremiales mediante un sindicalismo moderno y responsable, para lo cual se propuso suprimir la intervención del Estado en el control de los registros, tomas de nota, tipología y radio de acción gremial, el voto secreto en las elecciones sindicales y un conjunto de acciones que impusieran a los dirigentes obligaciones en materia de rendición de cuentas frente a afiliados y a la sociedad en general; 3) el fortalecimiento de la contratación colectiva porque a través de ésta es como patrones y trabajadores logran acuerdos de mutuo interés, para lo cual se propuso la creación de un registro público de asociaciones y contratos, cuyo titular sea autónomo, nombrado por la Cámara de Diputados, y entre sus funciones estaría la de resolver controversias entre sindicatos que se disputan la titularidad de un contrato colectivo; 4) generar una cultura productiva responsable, apoyados en las experiencias más exitosas de países con altos niveles productivos; en tal sentido se propone la creación del Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades (Insapru); 5) lograr una justicia que, con autonomía y rapidez, resuelva los conflictos gremiales otorgando especial importancia a la prevención y la conciliación; asimismo, se propuso que los jueces de lo laboral dejen de depender del poder ejecutivo y pasen al poder judicial; 6) vincular las facultades de las comisiones de derechos humanos con los temas laborales (Alcalde, 2003: 21-22).

³ Para coordinar los trabajos de discusión, al principio fue nombrado el subsecretario Rafael Estrada Sámano, pero fue vetado por los empresarios, porque permitió que en la agenda inicial de temas se incluyeran aspectos orientados a una auténtica modernización laboral, tales como la transparencia, la recuperación de los sindicatos por parte de los trabajadores, y el fortalecimiento en los mecanismos de concertación a través de la contratación colectiva para favorecer el entendimiento entre empleados y patrones.

Las propuestas fueron totalmente rechazadas por la Secretaría del Trabajo en la elaboración del documento final, ya que el sector empresarial impuso sus condiciones. Así, intentó dar una idea de que la propuesta final había sido avalada por todos los participantes. Sin embargo, el 26 de noviembre, dos semanas antes de que el *Proyecto Abascal* se presentara en la Cámara de Diputados, la dirigencia de la UNT se deslindó.

De este modo, ante el impulso del dirigente de la CROC, Roberto Ruiz Ángeles, se presentó el 12 de diciembre de 2002 ante el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo, elaborada por el grupo de empresarios cercano al secretario Carlos Abascal. La iniciativa fue avalada por 17 diputados integrantes de las fracciones del PRI, PAN y PVEM.⁴

Su contenido sustantivo es completamente opuesto a lo planteado por la UNT. Por ejemplo, se dan facilidades para el despido de trabajadores, se restringe el derecho a la sindicalización y la organización y estallido de huelgas, además de que se dejan intactos los mecanismos de control corporativo, tales como las Juntas de Conciliación, la decisión de reconocer a un sindicato o dirigente por parte de las autoridades laborales, la opacidad en lo que implica el registro sindical y la celebración de contratos colectivos de trabajo. En términos más específicos, el *Proyecto Abascal* establece lo siguiente:

En el artículo 11 se modificaron los criterios de responsabilidad de los empleados de confianza limitando su responsabilidad para considerar que sus actos obligan al patrón; el artículo 39 alteró la regulación jurídica de la estabilidad en el empleo [...]; en materia de despido repentinamente apareció una acotación al final del artículo 47 que suprime la garantía del trabajador para ser notificado por escrito de las causas de su separación; en materia de cargas probatorias se realizaron distintas modificaciones buscando reducir el carácter tutelar de la ley vigente. Y en materia colectiva se establecieron mecanismos y requisitos para el ejercicio de los derechos

⁴ Además de Ruiz Ángeles, Carlos Aceves del Olmo, Enrique Aguilar Borrego, Hilda Anderson Nevárez y Benito Vital Ramírez por el PRI. Del PAN: Alfonso Sánchez Rodríguez, José Antonio Gloria Morales, José Luis Novales Arellano, María Teresa de Jesús Romo Castillón y Hugo Camacho Galván. Por parte del PVEM: Bernardo de la Garza Herrera, María Teresa Campoy Ruy Sánchez, Olga Patricia Chozas, Sara Figueroa Canedo, Francisco Aguilar, María Cristina Moctezuma Lule y Diego Cobo Terrazas.

que nulifican aspectos fundamentales de la huelga, la contratación colectiva y el derecho de asociación (Alcalde, 2003: 18).

Como se puede analizar, las posturas de los actores son completamente opuestas. Para los dirigentes de la UNT, apoyados por académicos, abogados independientes y algunos miembros del PRD, el problema laboral de México está en la falta de concertación obrero-patronal en términos genuinos, mientras que para el sector empresarial en abatir aún más los costos de mano de obra. En el siguiente cuadro se presenta una comparación de las posturas.

Propuestas de reforma laboral UNT/PRD

Temas discutidos en la propuesta de reforma laboral 2000-2002	Posturas de los actores	
	UNT/PRD	Proyecto Abascal CCE/CT
Jornada de trabajo, costos salariales y no salariales, condiciones de contratación, fijación de los montos salariales, organización del trabajo en términos funcionales y numéricos	Reducción de la jornada y aumento de prestaciones, conservación de la estabilidad laboral, admisión del periodo de prueba en forma restringida, supresión de la Comisión de Salarios Mínimos y creación de un organismo (INSPRU), que analice la relación entre salarios y productividad, que sindicatos y patrones negocien con sindicatos la flexibilidad funcional salarial, de los tiempos de trabajo, capacitación, estímulos. Creación de cámaras sectoriales tripartitas con facultades amplias.	Conservación de condiciones de trabajo mínimas, mayor discrecionalidad de los patrones para contratar y despedar trabajadores de acuerdo con las necesidades de las empresas, igual que en el ámbito de las tareas y los tiempos de trabajo, y en todo caso que estos temas sean negociados individualmente entre trabajador y empleador. Conservación de la Comisión de Salarios Mínimos y creación de comisiones mixtas de productividad y capacitación con facultades limitadas.
Autonomía y registro sindical	Simplificación del trámite de registro y creación de un registro público de sindicatos (incluyendo directivas) y contratos colectivos. Libre determinación de tipos organizativos, incluyendo sindicatos internacionales. La UNT además propuso que se establezcan condiciones de equidad en la contienda intersindical.	Mayores requisitos para la obtención y conservación del registro sindical. Por ejemplo, la obligatoriedad de los sindicatos solicitantes de incluir nombre y dirección (acreditada con la credencial de elector) de los integrantes de la organización solicitante.

Representatividad y contratación colectiva	El PRD propuso mantener la negociación a cargo de los sindicatos con la participación de delegados de los trabajadores, participación de delegados junto con directivas sindicales, votación de cláusulas de exclusión por asamblea. PRD-UNT: que el patrón comunique a los trabajadores que un sindicato demanda la celebración del contrato. En caso de disputa, recuento por voto secreto. PRD-UNT: sanciones a prácticas discriminatorias y antisindicales del patrón. UNT: mantener la cláusula de exclusión.	Restricciones para el emplazamiento a huelga con fines de contratación colectiva. Esto implica la defensa de las capacidades coactivas de las que gozan los sindicatos.
Derecho a huelga	Sin cambios en cuanto al objeto de la huelga. UNT: votación de los trabajadores previo a estallido. La duración de la huelga se deja sin cambios. PRD: las huelgas deberán permitir la prestación de servicios sociales ordinarios.	Mayores restricciones e intervención estatal. Esto es, aumento de la capacidad gubernamental para prevenir y resolver los conflictos.
Justicia laboral	Jueces laborales en el ámbito del poder judicial. Cambios procesales en el marco de la reestructuración del sistema de justicia laboral.	Conservación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Esto es, la intervención del Poder Ejecutivo en asuntos laborales. Cambios procesales menores.
Cambios en el artículo 123 de la Constitución	Reforma del apartado A y supresión del B, y creación de un capítulo de trabajadores especiales conservando derechos adquiridos y reconociendo derechos colectivos.	Sin cambios

Fuente: Bensusán (2003).

A la luz de los resultados se puede señalar que la dinámica del debate en términos reales no fue de diálogo, sino de monólogo, porque, por un lado, la Secretaría del Trabajo promovió que, con base en la discusión con representantes de los grupos involucrados en la reforma laboral, se había generado una propuesta legislativa, en la cual los partidos con

representación en ambas Cámaras habrían de trabajar. Sin embargo, por otra parte, organizaciones diversas del sindicalismo independiente, entre las que se ubican FAT, UNT y Frente Sindical Mexicano, hicieron una propuesta que al no ser incluida ni parcialmente en la que hizo el gobierno, tuvo que ser difundida en espacios académicos, foros de discusión abierta y entre dirigentes sindicales y trabajadores mediante conferencias o impresos.

Esta dinámica de desencuentros, con las reservas que implica la interacción entre partidos y en el ámbito legislativo, se reprodujo en el Senado de la República. Esto se vio particularmente en las estrategias desarrolladas por las diferentes fuerzas políticas. Por ejemplo, los asuntos presentados fueron o demasiado particulares como para dar lugar al acuerdo o en exceso maximalistas, de tal forma que de inicio se iban a encontrar con la oposición de sus interlocutores.

La discusión de la reforma laboral en el Senado de la República

Los registros de las iniciativas presentadas y aprobadas en materia de reforma laboral reflejan esencialmente dos posturas de los tres principales grupos parlamentarios (PRI, PAN y PRD). Por un lado, hay una posición maximalista en lo que respecta a las posiciones, porque o se pretende una reforma total o se rechaza todo. Por otra parte, se impulsan cambios menores que, en términos prácticos, no resuelven la problemática laboral de fondo: aumentar la competitividad y productividad sin pasar por encima de los derechos básicos de los trabajadores.

Los partidos que, paradójicamente, más iniciativas presentaron fueron el PRI y el PAN. El primero 14 y el segundo ocho, de un total de 27. En estos casos, el Revolucionario Institucional adoptó una postura minimalista, porque 12 de las iniciativas expuestas buscan cambios en el nivel reglamentario y solamente dos en el constitucional. En cambio, Acción Nacional se manifiesta en forma maximalista, pues la mitad de las iniciativas que presentó esperan cambios en el nivel constitucional. Ahora, esto es paradójico, porque en la Cámara de Diputados estos partidos fueron los más proclives a frenar cualquier modificación de fondo a las instituciones laborales vigentes. Por su parte, el PRD, a diferencia de lo que fue su postura en la Cámara Baja, solamente presentó cinco iniciativas, de las cuales una sola buscaba cambios en la Constitución. En el siguiente cuadro se muestra con detalle la postura de los tres principales partidos.

Aldo Muñoz Armenta. *Los nudos ciegos de la reforma laboral en México: su discusión en la LVIII y LIX legislaturas del Senado de la República*

Iniciativas de reforma laboral por partido presentadas en las LIX y LVII legislaturas del Senado (2000-2006)

Partido	Año	Número de iniciativas	(%)	Nivel
PRI	2001	1	3.7	Reglamentario (1)
	2002	2	7.4	Reglamentario (2)
	2003	2	7.4	Constitucional (1) Reglamentario (1)
	2004	1	3.7	Reglamentario (1)
	2005	8	29.6	Reglamentario (6) Constitucional (2)
Total PRI		14	48.9	Reglamentario (12) Constitucional (2)
PAN	2002	2	7.4	Reglamentario (1) Constitucional (1)
	2003	3	11.1	Reglamentario (1) Constitucional (2)
	2005	3	11.1	Reglamentario (2) Constitucional (1)
	2006	1		Reglamentario (1)
Total PAN		9	31.03	Reglamentario (5) Constitucional (4)
PRD	2000	1	3.7	Reglamentario (1)
	2001	1	3.7	Constitucional (1)
	2005	3	11.1	Reglamentario (3)
	2006	1		
Total PRD		6	20.6	Reglamentario (5) Constitucional (1)
Total general		29	100	Reglamentario (20) Constitucional (7)

Fuente: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Un dato significativo del cuadro anterior es que la mayor parte de las iniciativas, un total de 16, se impulsaron en el año 2005. Es probable que se trate de una estrategia para “pagar” deudas de corte electoral o bien para limitar la posibilidad de un acuerdo genuino entre los partidos en los

diferentes temas debatidos. Lo cierto es que generalmente en las legislaturas es difícil sacar resultados por consenso en periodo electoral.

La agenda del PRI

La diversidad de temas en la que los senadores del PRI se involucraron habla de una bancada parlamentaria que apunta a diversas direcciones, y hace notoria una fractura en lo que supone el liderazgo partidista. Así, destaca que nueve de las 14 iniciativas presentadas busquen mayor protección para distintos segmentos laborales; tres proponen cambios jurídicos menores para dar mayores certezas igualmente a los trabajadores.

Dos iniciativas llaman la atención y muestran el grado de división dentro de la bancada parlamentaria del PRI: 1) la que tiene que ver con la demanda de prohibir la reelección sindical, y 2) la modificación de la ley del ISSSTE para que se incremente la edad de jubilación y se aumente la aportación de los trabajadores. Ambas son significativas porque la primera, a diferencia de la segunda, busca defender los privilegios de los dirigentes sindicales de corte tradicional, y la segunda, en cambio, favorece posiciones opuestas a la base social de apoyo del partido. Es probable que por estas contradicciones internas las iniciativas no hayan prosperado. En el cuadro siguiente se observa con mayor detalle cuál fue la agenda legislativa del PRI en el Senado.

**Iniciativas de reforma laboral presentadas por el PRI
en las LVIII y LIX legislaturas del Senado (2000-2006)**

Año	Tema	Subtema	Nivel
2001	Ley del ISSSTE e Infonavit	Apoyo a trabajadores que tengan un crédito con el ISSSTE e Infonavit, en caso de desempleo.	Reglamentario
2002	Castigo a la discriminación	Establecer en la LFT que se prohíba la discriminación de género, edad, condición social y de salud o cualquier otra.	Reglamentario
	Jornaleros agrícolas	Precisar el concepto de trabajador del campo y mejorar sus condiciones laborales.	Reglamentario

2003	Prestaciones laborales	Certeza jurídica para los beneficiarios sobre la prestación del servicio de guarderías.	Constitucional
	Salud	Protección a trabajadores que desempeñen actividades en las que existan sonidos fuertes.	Reglamentario
2004	Trabajadores de industria maquiladora	Obligación de patrones a mantener maquinaria y equipo en territorio nacional como garantía de pago a trabajadores.	Reglamentario
2005	Régimen de trabajadores de organismos descentralizados	Que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado excluya de su régimen a trabajadores de los organismos descentralizados.	Reglamentario
	Acceso a crédito de trabajadores	Oportunidad a trabajadores mayores de 16 años de ser incluidos en Fonacot e Infonavit.	Reglamentario
	Régimen de trabajadores de organismos descentralizados	Modificar el apartado B de la Constitución para incluir a los trabajadores de los organismos descentralizados.	Constitucional
	Trabajadores de confianza en el servicio público	Establecer que el personal de confianza despedido sin causa justificada tenga derecho a una indemnización.	Reglamentario
	Trabajadoras con hijos menores de edad	Que las mujeres con hijos menores de edad tengan horarios que les permitan mayor integración con su familia.	Reglamentario
	Gobierno sindical	Eliminar de la LFT la prohibición de reelección porque viola la libertad sindical.	Reglamentario
	Tribunales del trabajo	Que los jueces de lo social, dependientes del Poder Judicial solucionen conflictos derivados de la ley del IMSS. Que los juicios laborales sean de única instancia y sólo impugnables por vía del amparo.	Constitucional
	Ley del ISSSTE	Modificar la edad de jubilación y la forma de aportación de cuotas de los trabajadores.	Reglamentario

Fuente: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Algo que se puede destacar de los datos del cuadro anterior, es que el trabajo legislativo del PRI fue gradual hasta el año 2004, periodo en el que, con excepción de 2003, solamente se presentó una iniciativa por año. La razón más probable de este comportamiento es que la agenda laboral no fue una prioridad del partido en su propósito por recuperar posiciones electorales. En la medida que los dirigentes sindicales son a la fecha aliados fundamentales para la financiación de las campañas y promoción del voto, convenía no afectar sus posiciones.

La agenda del PAN

El Partido Acción Nacional tuvo una postura ambigua respecto a la reforma laboral. Por un lado, hace propuestas muy poco significativas: un total de seis que buscan el castigo a la discriminación laboral, el apoyo a los trabajadores discapacitados, a las madres trabajadoras con hijos menores de edad, respaldo a los actores de doblaje y a los empleados de organismos descentralizados, así como mejorar el ingreso de los trabajadores a través de la figura de la “sociedad laboral”. Sin embargo, en tres ocasiones impulsó iniciativas que pretenden una reforma laboral de fondo. Primero en 2003 y luego en 2005. Al parecer, más que una estrategia legislativa, se trató de una de tipo electoral, es decir, generando señales para los sectores panistas favorables a una reforma integral.⁵ En el siguiente cuadro se puede observar con detalle cuáles fueron las propuestas del PAN.

**Iniciativas de reforma laboral presentadas por el PAN
en las LVIII y LIX legislaturas del Senado (2000-2006)**

Año	Tema	Subtema	Nivel
2002	Castigo a la discriminación, gobierno sindical	Condiciones adecuadas para los trabajadores y sin discriminación. Respeto a la decisión de elegir representantes sindicales.	Constitucional
	Trabajadores con discapacidad	Subsidio fiscal en el ISR a los patrones que contraten trabajadores con capacidades diferentes.	Reglamentario

⁵ No se tuvo acceso a las iniciativas que presentó el PAN en los años 2003 y 2005.

2003	Ley Federal del Trabajo	Reforma general	Constitucional
	Ley Federal del Trabajo	Reforma general	Constitucional
	Trabajadoras con hijos menores de edad	Que las mujeres con hijos menores de edad tengan horarios que les permitan una mayor integración con su familia.	Reglamentario
2005	Régimen de trabajadores de organismos descentralizados	Fortalecer y crear congruencia entre la naturaleza y la finalidad de los organismos descentralizados con el régimen laboral al que están sujetos.	Constitucional
	Trabajadores de doblaje	Reconocer los derechos de los actores de doblaje.	Reglamentario
	Ley Federal del Trabajo	Conformación de la ley laboral actual y conforme a las necesidades del país.	Constitucional
2006	Ley General de Sociedades Cooperativas	Introducir la figura de sociedad laboral para mejorar puestos de trabajo a tiempo parcial o completo para sus socios, mediante la autogestión de la producción de bienes o servicios.	Reglamentario

Fuente: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Según se puede observar en el cuadro anterior, al igual que los senadores del PRI, los panistas no apuntan a un sector laboral en particular. Las propuestas son diversas y en tiempos muy distintos, aunque se concentran en tres años: 2002, 2003 y 2005. Al respecto se puede afirmar que para establecer un consenso entre partidos sobre este u otro tema, conviene analizar por qué dentro de los partidos no hay consenso ni en los tiempos ni en los temas.

La agenda del PRD

El partido con una postura realmente minimalista en el tema de la reforma laboral fue el PRD. Ni una sola de sus cinco iniciativas presentadas apuntaron a hacer cambios en el nivel constitucional. Es probable que tenga que ver, primero, con la naturaleza político-electoral de esta fuerza política en el sentido de que no tiene una base social que apueste en términos corporativos por una reforma laboral, sea de tipo progresista o incluso conservadora. Por otra parte, también cuenta el hecho de que las apuestas mayores las ha hecho el PRD en la Cámara de Diputados. En el cuadro siguiente se observa con mayor detalle cuál fue el comportamiento

de este partido en las LVIII y LIX legislaturas del Senado en lo relativo a temas laborales.

**Iniciativas de reforma laboral presentadas por el PRD
en las LVIII y LIX legislaturas del Senado (2000-2006)**

Año	Tema	Subtema	Nivel
2000	Gobierno sindical	Crear un marco jurídico que garantice la elección directa y democrática, a través del voto universal y secreto de las dirigencias sindicales.	Reglamentario
2001	Salarios mínimos	Facultades para que el Congreso legisle en materia de productividad y determinación de los incrementos a los salarios mínimos.	Constitucional
2005	Días de descanso	Trasladar los días de descanso obligatorio de fechas fijas a los días lunes más cercanos.	Reglamentario
	Derecho a la maternidad Castigo a la discriminación	Otorgar el derecho a maternidad a los varones. Actualización de la Ley Federal del Trabajo en materia de igualdad entre hombres y mujeres, y explicitar prohibición de discriminar.	Reglamentario
	Trabajadores con derecho a pensión	Si un trabajador cumple con 1 250 semanas de cotización al IMSS, se les pensione al cumplir 60 años de edad sin obligarlos a trabajar seis meses o un año más.	Reglamentario
2006	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	Estimular a las AFORAS para que procuren rendimientos satisfactorios que se traduzcan en mejores pensiones, y una mayor conciencia de ahorro y cultura de la inversión.	Reglamentario

Fuente: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Se puede advertir que prácticamente todas las propuestas tienen un carácter paternalista. Es decir, en esencia buscan proteger derechos que por diversas razones no están atendidos en la legislación vigente. También se puede ver que los temas en lo particular son muy disímiles, sin lugar a dudas, porque no hay un interlocutor preciso. Finalmente, el cuadro

Aldo Muñoz Armenta. *Los nudos ciegos de la reforma laboral en México: su discusión en la LVIII y LIX legislaturas del Senado de la República*

anterior nos muestra que el PRD concentró la mayor parte de sus propuestas en el año 2005, quizá con el propósito de conseguir algunos aliados dentro del sindicalismo independiente.

Coincidencias sin consenso

Las coincidencias en los temas son realmente mínimas: solamente en tres, y en ningún caso están los tres partidos. Es decir, en cada tema sólo coinciden dos partidos. Además resalta el hecho de que los temas en los que hubo convergencia no alcanzan el nivel de modificación constitucional, de manera que en lo laboral si algo es relevante es que prácticamente no hubo posturas que acercaran las posiciones de los partidos. En el siguiente cuadro, se pueden ver con mayor detalle los puntos convergentes.

Coincidencias de los partidos en los temas de las iniciativas de reforma laboral en las LVIII y LIX legislaturas del Senado (2000-2006)*

Temas	Subtemas	Partidos		
		PRI	PAN	PRD
Castigo a la discriminación	Explicitar la provisión de género.		X	X
Gobierno sindical	Crear marco jurídico que garantice la elección democrática de las dirigencias sindicales.		X	X
Régimen de trabajadores de organismos descentralizados	Fortalecer y crear congruencia entre la naturaleza y la finalidad de los organismos descentralizados con el régimen laboral al que están sujetos.	X	X	

Fuente: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

* La coincidencia en los temas tiene un carácter parcial, pero en ningún caso se contraponen.

Es importante hacer notar que el PAN es el partido que más coincidencias tiene con el PRI y el PRD, mientras que el PRI es la fuerza política que más distancia tomó de los otros partidos. También conviene señalar que de los temas torales de la reforma laboral, solamente aparece uno en las coincidencias: la elección democrática de los dirigentes

sindicales; sin embargo, como se verá más adelante, este no fue uno de los puntos aprobados.

Los acuerdos

Como en el caso de las coincidencias, respecto a los acuerdos que se convirtieron en iniciativas aprobadas, ocurrió el mismo fenómeno: los temas fueron poco relevantes en relación con la problemática que se tiene que resolver, y si se considera que se discutieron 27 propuestas, la aprobación de cuatro entre los años 2001 y 2003 es un resultado magro. En el siguiente cuadro se puede ver con mayor detalle cuáles fueron las iniciativas aprobadas.

**Iniciativas de reforma laboral aprobadas
en las LVIII y LIX legislaturas del Senado (2000-2006)**

Partido	Año	Tema	Subtema	Nivel
PRI	2001	Castigo a la discriminación	Evitar que los empleadores exijan a las mujeres certificado de no gravidez para ser contratadas.	Reglamentario
	2002	Trabajadores agrícolas	Precisar el concepto de trabajador de campo y mejorar sus condiciones de contratación.	Reglamentario
	2003	Trabajadores del Congreso	Homologación normativa en materia laboral de la Ley Orgánica del Congreso. Capacidad para que las Cámaras determinen sus tabuladores salariales.	Reglamentario
PRI PAN PRD PVEM	2003	Ley de puertos	Homologar con la Ley de Navegación que reconoce al pilotaje como actividad profesional y que se certifica por la Secretaría de Comunicaciones.	Reglamentario

Fuente: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

En suma, se puede concluir que la verdadera batalla por la reforma electoral no se dio en el Senado de la República, sino en la Mesa de Decisión Central de la Secretaría del Trabajo. La iniciativa presentada en la Cámara de Diputados, en diciembre de 2002, es un reflejo de cómo se intenta que los legisladores del PRI, PAN y PVEM convaliden una postura que fue elaborada por los empresarios. En este sentido, conviene que los

legisladores asuman en la próxima legislatura un papel más protagónico en el tema y que se abra la discusión de manera genuina a las diferentes voces.

Reflexiones finales

Los datos reflejan de forma más o menos clara que la discusión sobre los alcances de la reforma laboral no se dio en el seno de los principales partidos políticos y mucho menos en el seno del Congreso. Así, los datos mostrados muestran que en el Senado los temas que se discuten no tienen un carácter crucial para el debate sobre la reforma laboral. ¿Cuáles pueden ser las causas de esta situación? En primer lugar, que el gobierno del presidente Fox probablemente acordó con los principales grupos empresariales que los empleadores llevarían la batuta en los temas por discutir y en los tiempos de discusión; la evidencia es que solamente se discutió la *Ley Abascal*, y después del fallido intento en 2004, ya no se volvió a tocar el tema.

En segundo lugar, porque el Ejecutivo y la coalición político-empresarial que lo acompañó en el sexenio asumió que abrir la discusión de la reforma laboral en el seno del Congreso hubiera dado lugar a un debate que no podría ser controlado por el entonces secretario de Gobernación, Carlos Abascal. Sobre todo porque los partidos hubieran tenido que canalizar las expresiones y posiciones de su base social y de los grupos que le son afines en el ámbito laboral. Es decir, involucrar a los principales actores sociales afectados por una eventual reforma en este tema. Esto hubiera complicado el proceso y habría hecho aún más complejo el resultado.

Ahora bien, ¿por qué si se centralizó el debate y se *manejó* la agenda por parte del gobierno y sus socios políticos en el ámbito del empresariado no se logró el objetivo de imponer una reforma laboral en los términos de la propuesta de Abascal? Principalmente porque dentro del PRI los sindicatos se dividieron al momento de presentar la iniciativa. El PRD no fue problema porque los votos para una mayoría constitucional los iba a generar el PRI y el PAN con el apoyo del eterno socio del *oficialismo*, el Partido Verde. En el Senado no hubiera habido problema y mucho menos en los congresos estatales. El punto es que, de último momento, un sector del PRI reculó al final por temor a generar una disidencia contraria a las cúpulas del sector obrero y con ello perder más influencia política.

En este sentido, la superficialidad de las discusiones en las LVIII y LIX legislaturas del Senado de la República reflejan que, en los hechos, los

órganos de representación política del país y sus integrantes están ajenos a la discusión de la reforma laboral y sus efectos. Esto incluye a la Cámara de Diputados, ya que en el mismo periodo legislativo también se mantuvieron al margen de la propuesta que impulsó el secretario Abascal y los principales dirigentes de las cúpulas empresariales del país.

Bibliografía

- Alcalde, Arturo *et al.* (1999), *Libertad sindical*, México: Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, Frente Auténtico del Trabajo, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Alcalde, Arturo (2003), “Reforma laboral. Una iniciativa para fortalecer el corporativismo”, en De Buen, Néstor *et. al.*, *Reforma laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de Reforma de la Ley Federal del Trabajo*, México: Asociación Sindical de Pilotos Aviadores, Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, Frente Auténtico del Trabajo, Universidad Nacional Autónoma de México, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, Sindicato Mexicano de Electricistas, Unión Nacional de Trabajadores.
- Bensusán, Graciela (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Friedrich Ebert Stiftung, Plaza y Valdés.
- Bensusán, Graciela (2003), “Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CEE/CT”, en De Buen, Néstor *et al.*, *Reforma Laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, SITUAM, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, Asociación Sindical de Pilotos Aviadores, Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, Unión Nacional de Trabajadores, Frente Auténtico del Trabajo.
- Bensusán, Graciela (2006), *Los constreñimientos institucionales de la renovación sindical en México*, ponencia presentada en el Congreso de Latin American Sociology Association (LASA).
- Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura (CEDIP) (2005), *Memorias del Seminario Relaciones Triangulares del Trabajo (subcontratación y/o*

- Aldo Muñoz Armenta. *Los nudos ciegos de la reforma laboral en México: su discusión en la LVIII y LIX legislaturas del Senado de la República*
- terciarización) ¿fin de la estabilidad laboral?*, México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Friedrich Ebert Stiftung.
- De la Garza, Enrique *et al.* (2001), *Democracia sindical*, México: Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, Frente Auténtico del Trabajo, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- De la Garza, Enrique (2004), “La crisis de los modelos sindicales en México y sus opciones”, en De la Garza, Enrique y Carlos Salas [coords.], *La situación del trabajo en México, 2003*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, Instituto de Estudios del Trabajo, Plaza y Valdés.
- Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados (GP) – PRD (2005), *Auge y perspectivas de los contratos de protección ¿Corrupción sindical o mal necesario?*, México: PRD-Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados, Friedrich Ebert Stiftung.
- López, María Xelhantzi (2000), *La democracia pendiente. La libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México*, México: Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.
- Secretaría del Trabajo (2006), *Una nueva visión de la política laboral*, México: Secretaría del Trabajo, Fondo de Cultura Económica, Colección editorial del Gobierno del Cambio.

Aldo Muñoz Armenta. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Es integrante de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, del Observatorio Ciudadano de la Educación y de la Red Anuario Educativo Mexicano. Sus líneas de investigación son: partidos políticos y procesos electorales, sindicalismo partidos políticos y sindicalismo magisterial y política educativa. Sus publicaciones más recientes son: “Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 37, México (2008); “El SNTE y su influencia en el poder legislativo en el marco de la alternancia”, en *Para qué sirve el poder legislativo*, México (2007); “El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia”,

Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 48, 2008, Universidad Autónoma del Estado de México

en *Nueva Antropología*, núm. 66, México (2006); *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*, México (2005).

Envío a dictamen: 17 de agosto de 2007.

Aprobación: 02 de septiembre de 2007.