

La reforma laboral

Graciela Bensusán

Profesora de tiempo completo,
Universidad Autónoma
Metropolitana-Xochimilco
<bensusan@servidor.unam.mx>

En este trabajo¹ se dará respuesta a cuatro interrogantes, vinculados entre sí, de los que depende la posibilidad de restablecer en el futuro el papel que le corresponde a las instituciones laborales en la protección de los trabajadores asalariados, sin afectar por ello la competitividad del país: ¿Por qué es necesaria la reforma estructural en este ámbito? ¿Cuáles deben ser sus ejes? ¿Qué ofrecen al respecto las propuestas e iniciativas de reforma presentadas por los actores sociales y políticos a lo largo de los últimos quince años? y ¿En qué condiciones sería viable esta reforma?²

Naturaleza y alcance de la reforma

Han transcurrido poco menos de dos décadas desde que la discusión acerca de la conveniencia de reformar la legislación laboral mexicana entró a la agenda de los sindicatos, el gobierno, los empresarios y los partidos políticos. Desde entonces a la fecha se ha acumulado al respecto una gran experiencia dentro y fuera del país. En México se han expresado diversas voces al respecto, se han creado espacios más o menos abiertos de negociación y se han producido incluso diversas iniciativas de reforma, varias de ellas presentadas en el Poder Legislativo, aunque sin llegar a concretarse. Otros países de la región han mostrado al respecto una mayor capacidad de innovación y rectificación en este terreno, como es el caso de Argentina, Brasil y Chile, de las que México puede sacar no pocas lecciones. En mayor o menor grado, los tres países estarían hoy reemplazando el fervor “flexibilizador” –que acompañó a las reformas en los años noventa, o antes– por el interés de alcanzar una mayor efectividad en la protección de los trabajadores ante las nuevas circunstancias, introduciendo cambios en la regulación del mercado de trabajo, en el funcionamiento del sistema de inspección y en la justicia laboral. Aunque sigue sin haber consenso respecto de las causas del evidente fracaso de las reformas flexibilizadoras por lo que se refiere a su efecto sobre la generación de empleos –mientras unos argumentan la insuficiencia de las reformas, otros subrayan sus problemas de diseño o su

1. Una versión preliminar de este artículo será incluida en los libros resultantes del Seminario Nacional Agenda del Desarrollo 2006-2020, coordinado por el doctor José Luis Calva, UNAM, realizado en marzo de 2006.

2. La información utilizada para realizar este texto proviene en lo fundamental de Graciela Bensusán (coordinadora), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, Editorial Porrúa, en preparación. 430 pp (2006), resultante del proyecto de investigación coordinado por la autora y financiado por Conacyt (2002-2004).



falta de sustento teórico—, el tema sigue estando también presente en la agenda de los organismos financieros internacionales, ahora con una mayor preocupación por mejorar la calidad de las instituciones (BID; 2004). Y es que, por una parte, los logros en materia de generación de empleos fueron inexistentes, mientras los costos sociales resultaron contundentes en términos de precariedad laboral y exclusión social. Por otra, hay evidencias suficientes de que el regreso a la protección de los trabajadores no es de ninguna manera incompatible con el crecimiento económico, como lo prueba el caso argentino entre 2003 y 2005 (Senén y Palomino, 2006).

Teniendo en mente las lecciones de estas experiencias, los problemas que se derivan de la inadecuación de las instituciones laborales al nuevo contexto económico, político y social, así como la enorme distancia existente entre las normas y los hechos —incluso mayor en México que en otros países—, sostenemos que en México es indispensable impulsar desde la próxima administración una reforma laboral profunda.³ El gobierno del cambio (2000/2006) y sus aliados sindicales (CT) y empresariales (CCE-Coparmex) tuvieron una visión extremadamente superficial de la reforma laboral. Estuvieron interesados exclusivamente en un ajuste “flexibilizador” y puntual de las reglas de contratación y los derechos colectivos —que no solamente no pusiera en peligro la gobernabilidad corporativa, sino que la asegurara—, lo cual constituye el verdadero propósito de la supuesta “nueva cultura laboral” en la que quedaron atrapados actores e instituciones durante los últimos quince años. Esta visión marcadamente gerencial y conservadora confirmó la evidente continuidad de las políticas laborales de las administraciones del PRI a partir de 1982, y ahora del PAN.

Creemos en cambio que el largo y tortuoso conflicto que hoy se vive en el sector minero, en el que se confrontan múltiples intereses sin que haya canales adecuados para resolverlo, está poniendo de manifiesto los límites y la fragilidad del viejo arreglo corporativo en el mundo del trabajo.⁴ Por ello, la entrante administración, cualquiera sea su signo, debería comenzar impulsando una verdadera reforma laboral, tanto del diseño institucional original como de las estrategias gubernamentales orientadas a hacer efectivas las regulaciones laborales.

Entendemos aquí por “reforma estructural” una transformación profunda de las estructuras corporativas que sostienen la gobernabilidad del mundo del trabajo, puestas al servicio de una estrategia de bajos salarios y precariedad laboral durante los últimos veinte años. Esto supone modificar desde el régimen sindical hasta la administración del

3. Un diagnóstico de los principales problemas del diseño institucional en el ámbito laboral en México se encuentra en Bensusán, 2006. Para el caso de Brasil puede consultarse a Cardoso y Lage, 2006; para el de Argentina a Senén y Palomino, 2006, y para Chile a Figueroa, 2006.

4. Este conflicto tiene diversas dimensiones: desde la que se origina en el desconocimiento del líder minero por dos de los miembros del Comité de Vigilancia de un sindicato de más de cien mil agremiados —el SNMTMSRM— y la “toma de nota”, hecha en menos de 24 horas por parte de la autoridad, hasta la triste muerte de 65 mineros en un fatal accidente que probablemente hubiera podido evitarse con una efectiva inspección del área de trabajo y un buen desempeño de la comisión mixta de seguridad e higiene. En relación con los antecedentes de este conflicto véase Cereal, 2005. Sobre la situación actual del mismo véase revista *Proceso*, 28 de mayo de 2006.





trabajo (muy particularmente del sistema de inspección y de los órganos tripartitas, como la CNSM) y el sistema tripartito de justicia laboral dependiente del Poder Ejecutivo. Estas estructuras son en gran medida responsables del bajo nivel de cumplimiento de los derechos laborales en el país y del predominio de una estrategia de inserción en la economía global por la vía “baja”, que no tiene perspectiva alguna frente el éxito de otros competidores, como China e India, que combinan salarios mucho más bajos que los mexicanos con otras ventajas competitivas.

Hay que insistir en que la reforma estructural debería responder a una lógica muy distinta de la que le ha dado impulso hasta ahora, tomando en cuenta que los niveles de flexibilidad del mercado laboral de México ya se encuentran entre los más altos del mundo –independientemente de lo que establezca la legislación–, lo que de todos modos no nos exime de revisar qué es lo que pudiera ser inadecuado para promover una mayor competitividad. Pero el problema mayor está indiscutiblemente en otra parte. Así lo prueba la altísima y creciente tasa de rotación laboral a partir de la apertura comercial (casi de 50% anual) (Kaplan *et al*, 2004), el declinante poder de los sindicatos para influir en la determinación de los salarios, sea por la baja tasa de sindicalización o bien por la extendida simulación y fragmentación de la negociación colectiva (Fairris y Levine, 2003); la caída del poder adquisitivo de los salarios mínimos a la tercera parte de su valor a partir de 1982, así como el alto porcentaje de trabajadores asalariados no registrados en la seguridad social asociado a la ausencia de otros derechos fundamentales –poco menos de la mitad de éstos, más los que no acceden siquiera a un trabajo asalariado–, todo lo cual reduce a solamente un tercio la población ocupada en condiciones de protección (lo que la OIT ha dado en llamar “trabajo decente”).

Las instituciones laborales vigentes fueron pensadas para un mundo en el que los trabajadores permanecen toda la vida en la misma empresa, tienen posibilidades de realizar carreras dentro de la misma, prestan sus servicios en empresas grandes y logran acumular una antigüedad suficiente para optar por una jubilación al final de su trayectoria laboral. Nada de esto es hoy la regla, y por eso se requiere de “cirugía mayor”. Ello es así no solamente porque pudiera ser necesario adecuar las instituciones al nuevo entorno en el que operan las empresas, sino porque actualmente no sirven para hacer efectiva la protección de los trabajadores asalariados, en un contexto de creciente inestabilidad en los mercados laborales, predominio de micro, pequeñas y medianas empresas, fragmentación de la comunidad laboral ante la extendida subcontratación, y limitada capacidad estatal para fiscalizar el cumplimiento de la legalidad o arbitrar con legitimidad conflictos de intereses, sean estos obrero-patronales o intersindicales. Más aún, convendría tener en cuenta que, en contra de las expectativas originales, las instituciones laborales no fueron nunca capaces de generar un efecto igualador de las condiciones de trabajo, garantizando mínimos básicos de protección a los trabajadores más vulnerables. Lo que en realidad hoy tenemos es un modelo laboral “proteccionista” de alto costo de cumplimiento para la gran mayoría de las empresas, que son de menor tamaño, pero de bajo –por no decir nulo– costo de incumplimiento para todas.

Además de las razones apuntadas, se trata también de una reforma “estructural” porque es necesario redistribuir el riesgo que hoy supone la mayor movilidad laboral im-





puesta por la globalización y las presiones competitivas. Sería iluso esperar que todos los trabajadores consiguieran en el futuro inmediato un puesto de trabajo asalariado por tiempo indeterminado, con acceso a prestaciones y seguridad social, en el marco de la actual legislación laboral y social, y que las empresas conservaran los empleos –cuando razones económicas aconsejaran reducir costos laborales– o consideraran conveniente introducir nueva tecnología o reorganizar el trabajo. Ello no significa que el trabajador deba soportar individualmente el riesgo de quedar desocupado, cuando es la sociedad en su conjunto la que se beneficia de las oportunidades de empleo que se pudieran generar a partir de mejorar la capacidad de adaptación de las empresas a un entorno fuertemente competitivo o por la reducción de costos. Al mismo tiempo, debe asegurarse que la mayor flexibilidad de entrada y salida del mercado de trabajo, que da lugar a trayectorias laborales con modalidades muy diversas, no sea penalizada por el sistema de seguridad social, diseñado originalmente bajo supuestos que cambiaron drásticamente en el contexto de la globalización.

Debe igualmente revisarse el peso originalmente asignado a la legislación laboral en lo tocante a la protección de los más débiles, combinándose con un sistema más amplio basado en la solidaridad y en el reconocimiento de derechos sociales exigibles, independientemente de la condición laboral. En un país cuya estructura productiva está formada casi en su totalidad por micro y pequeñas empresas, suponer que el empleador podrá siempre asegurar a sus trabajadores condiciones de vida digna puede llevar a altos niveles de incumplimiento y a un total descrédito de la institucionalidad transgredida. Los altos porcentajes de trabajadores asalariados –sin inscripción en el seguro social y sin otro tipo de prestaciones (vacaciones y aguinaldo, entre otras)– son resultado de esta situación, entre otros factores. De ahí que, en adelante, convenga replantear el nivel de protección que deba asegurar la legislación laboral (que debe poder ser soportado por las micro y pequeñas empresas que hoy forman la inmensa mayoría en la estructura productiva del país, devolviendo a la negociación colectiva su papel en el mejoramiento de los mínimos legales) y aprovechar otro tipo de mecanismos –como los seguros universales– con mayor capacidad para asegurar el bienestar de los ciudadanos, cualquiera sea su condición laboral. Volveremos más adelante sobre este punto.

Los ejes de la reforma

Dejando de lado otros aspectos no menos importantes –como la necesidad de eliminar las restricciones que afectan inconstitucionalmente a los trabajadores al servicio del Estado y el replanteamiento de la distribución constitucional de competencias en el ámbito federal y local– se organizará el análisis en relación con cuatro cuestiones fundamentales: *a)* el replanteamiento de la relación entre flexibilidad laboral, productividad y protección social, *b)* el desmantelamiento de los candados corporativos que sostienen las relaciones entre el Estado, los sindicatos, las empresas y los trabajadores, *c)* la necesidad de fortalecer la capacidad estatal de fiscalización del cumplimiento de los derechos de los trabajadores, reestructurando el sistema de inspección del trabajo, y *d)* la renovación completa del sistema de justicia laboral, incluyendo la institucionalización de un árbitro confiable para



dirimir conflictos de intereses, lo que hoy no solamente es cuestionado por los sindicatos y por los trabajadores sino por los mismos empresarios.⁵

a) En primer lugar, parece indispensable revisar los instrumentos de la protección legal, de manera de combinar mejor la flexibilidad que requieren las empresas con la protección que se debe a los más débiles en el mercado de trabajo. Si no se quiere aumentar la exclusión social ni seguir extendiendo de manera irresponsable la precariedad laboral entre los asalariados, borrando cada vez más las diferencias entre el empleo formal e informal, la respuesta no es el *statu quo*. Por el contrario, hoy es preciso concebir la protección en materia de empleo desde otro ángulo: es necesario proteger más al individuo que al puesto de trabajo en sí, aumentando el gasto social en educación, capacitación, vivienda y salud, así como fortaleciendo el sistema de seguridad social y creando nuevos mecanismos, como los seguros de desempleo, que ya existen en los países latinoamericanos comparables con México. Si tomamos además en cuenta el tamaño del empleo informal y la lentitud en la generación de empleo formal, es evidente que la seguridad social deberá tender a ser universal y apoyarse en la solidaridad y en la asignación de los recursos fiscales correspondientes, que eviten convertir al empleador –sobre todo a las empresas de menor tamaño– en el único responsable del nivel de vida y el bienestar de sus trabajadores. Todo ello muestra la conexión entre la reforma estructural de las instituciones laborales y de la seguridad social, junto a la política fiscal y al gasto social.

Es frecuente escuchar el reclamo de los empresarios por los altos costos no salariales e incluso el argumento de que a ello se deben los bajos salarios mexicanos, lo que puede ser cierto para muchos. Sin embargo, es importante advertir al respecto que, además de que los costos laborales no salariales de México son incluso menores que los de Brasil y apenas algo superiores a los de Argentina y Chile, según datos de la CEPAL en 2001⁶ nuestro país destinaba al gasto social un porcentaje mucho menor del PIB que los otros dos: equivalía apenas a la mitad del de Argentina y Brasil y a algo más de la mitad que en Chile. Si tomamos en cuenta el gasto por habitante, el panorama es aún más desolador: equivaldría a la cuarta parte del gasto que realiza Argentina y a menos de la mitad del de Brasil y Chile, según la misma fuente. Al mismo tiempo, la expectativa de que la mayor protección institucional otorgada en México a los trabajadores –en términos del rígido régimen de despido, de mayores prestaciones y mayores poderes coactivos para los sindicatos incluidos en una legislación heredada de un proceso revolucionario– se tradujera en una nivelación hacia arriba de las condiciones de trabajo entre los asalariados más vulnerables no se cumplió. En este sentido, estamos ante un claro caso de *fracaso institucional*, entre otras razones porque un alto porcentaje de los trabajadores no llegó nunca a tener un empleo asalariado y porque muchos de los que sí lo lograron, tuvieron que aceptar para ello condiciones laborales inferiores a los mínimos legales. La baja o nula capacidad estatal de fiscalización, y la mala calidad del sistema de representación sindical explican también por qué fue posible esta opción, sobre todo en las pequeñas empresas.

5. Baste ver al respecto el último desplegado de AHM en relación con el conflicto minero y la discrecional intervención de la STPS en el mismo, publicado el 12 de abril reciente en diversos periódicos de circulación nacional.

6. CEPAL, *Panorama Social*, 2001.



Esta situación se agrava debido a la ausencia de políticas sociales capaces de reemplazar la función de protección e igualación que no fue bien resuelta a través de una generosa legislación laboral.

Sin duda, los trabajadores altamente calificados que laboran en las grandes empresas pueden haber encontrado importantes ventajas en la legislación laboral, hoy cada vez más cuestionadas por el enorme poder de los empleadores, pero no fue éste el caso de los trabajadores más vulnerables: los jóvenes que logran ingresar al mercado de trabajo y en general quienes laboran en empleos informales o en las *pymes*, los jornaleros agrícolas, los obreros de la construcción, las costureras en los talleres del vestido, los trabajadores de los servicios y el comercio y, como acabamos de ver, incluso los mineros, quienes dieron importantes batallas por el mejoramiento de sus condiciones desde hace más de un siglo, alcanzaron tasas muy altas de sindicalización y contaron con un sindicato nacional de industria con importantes recursos de poder económico y político. Si estos últimos no pueden siquiera ejercer sus derechos y tienen que arriesgar sus vidas sin que les hayan servido de gran cosa las instituciones vigentes, es fácil imaginar qué podría esperarse en otros sectores carentes de organización alguna. Como lo denunció la prensa en el caso de los mineros, ni la inspección del trabajo, ni las demás autoridades laborales, ni su sindicato, sumamente vulnerable por una larga historia de corrupción y de complicidades con el poder económico y político –que sin embargo se saca a relucir solamente cuando así conviene a las autoridades laborales y a las empresas– han podido frenar los dramáticos efectos del neoliberalismo en el mundo laboral. Y es que, en un contexto particularmente adverso para los trabajadores, se generalizaron por doquier los trabajos eventuales, las renunciadas en blanco, la subcontratación, así como la simulación en la actividad sindical y reivindicativa; disminuyó la diferencia entre los salarios sindicalizados y no sindicalizados, mientras caía sistemáticamente –hasta llegar a su mínima expresión– el número de huelgas estalladas (Bensusán, 2006).

En este contexto, es indispensable discutir, paralelamente a la reforma laboral, qué se puede hacer para desarrollar políticas sociales que conduzcan a la formación de un auténtico Estado de bienestar de alcance universal (meta que no puede analizarse aquí), al tiempo que se aligera el peso de la legislación laboral y se fortalece la fiscalización de su cumplimiento, tomando para ello en cuenta la experiencia de países altamente desarrollados, como los del norte de Europa (principalmente Dinamarca y Holanda), pero también la de otros países latinoamericanos comparables con México.⁷ En cuanto a esto último, habrá que revisar las normas en materia de estabilidad laboral y condiciones de trabajo, a fin de regular mejor una flexibilidad (que de todas maneras entró por la puerta de atrás) y de asegurar que no se traduzca en exclusión social, diseñando a su vez reglas y mecanismos adecuados, como son los mecanismos de capitalización preventiva de las indemnizaciones y los seguros de desempleo.

Las consecuencias de haber optado insistentemente por una aplicación laxa de las reglas, en términos de la degradación provocada en la calidad de las instituciones laborales, no pueden ocultarse más. México es hoy uno de los países latinoamericanos en donde

7. En torno a la “flexiseguridad” en Holanda y Dinamarca, véase Bensusán, 2003.



los niveles de incumplimiento de la legislación son más altos, y en el que la necesidad de cambios profundos para lograr la satisfacción de sus objetivos tradicionales (proteger a los más débiles sin afectar la acumulación y la competitividad) es mayor y más urgente (Bensusán, 2006). Todo ello obliga a replantear por completo los cimientos sobre los que el diseño original fue construido, algo sin duda no fácil de lograr en casi cualquier condición. En suma, menor rigidez laboral –mayor fiscalización– más Estado de bienestar constituye una fórmula que ha ayudado a otros países a afrontar en mejores condiciones las presiones competitivas, sin sacrificar por ello a sus trabajadores, por lo que puede ofrecer también una alternativa al actual diseño institucional mexicano.

b) Además de las razones económicas que pudieran estar detrás de la reforma laboral, revisten gran importancia las de orden político asociadas al desmantelamiento del corporativismo, arreglo institucional responsable de que en México exista hoy una ciudadanía laboral de muy baja intensidad, aprovechando una conocida conceptualización de Guillermo O'Donnell (1993). Es necesario advertir qué tan íntimamente vinculada está la posibilidad de lograr autonomía sindical con la necesidad de neutralizar en alguna medida la capacidad legal de los sindicatos para hacer daño al adversario, producto de una legislación heredada de un proceso revolucionario (Bensusán, 2000). Sin embargo, sería inútil esperar que los principales beneficiarios del actual arreglo corporativo –me refiero a los empresarios– respaldaran un proceso de cambio en este escenario sin que se acotaran previamente los poderes legales concedidos a los sindicatos para la defensa de los intereses de los agremiados, mismos que terminaron siendo expropiados por supuestos dirigentes sin representatividad alguna y usados con fines muy distintos, salvo pocas excepciones. Dicho de otra manera, si es cierto que se aspira a desmantelar el corporativismo y los vicios asociados a éste –corrupción sindical, simulación en la negociación colectiva– habrá que introducir cambios sustanciales en el régimen sindical, de contratación colectiva y de huelga, lo que llevaría a redefinir el alcance del poder de los sindicatos. Por ejemplo, habría que disminuir el nivel de intervención estatal en la vida sindical a la par que se impulsa la negociación colectiva por rama y se instaura un fuero sindical y sanciones contra las prácticas antisindicales; pero también habría que exigir la rendición de cuentas, la democracia interna y el respaldo auténtico de los trabajadores a los sindicatos que pretenden negociar con los empleadores, y acotar el alcance y las condiciones de ejercicio del derecho de huelga.

Las comparaciones muestran que el margen de autonomía sindical en México es menor que en otros arreglos corporativos; pero lo que cuenta aquí es un diseño que en su conjunto claramente supone intercambiar poder legal (dicho de otra manera, recursos institucionales de poder) por poder real (que implica, por supuesto, la capacidad de seleccionar estrategias para lograr la mejor defensa de los intereses de los representados, aunque vayan en contra de las políticas gubernamentales). Por esa razón, la legislación ofrece supuestamente facilidades para el ejercicio de la actividad sindical –contratación colectiva y derecho de huelga– que no se otorgan con la misma generosidad en los otros países, pero que quedan supeditadas a los filtros que impone el control estatal y patronal en el nacimiento de los sindicatos y durante toda su vida activa. La ausencia de reglas que induzcan a la democracia sindical y a la rendición de cuentas de los sindicatos, y el enorme poder otorgado a las dirigencias (cláusulas de consolidación sindical, mayorías





artificiales y capacidad para decidir unilateralmente el uso del derecho de huelga) completan el cuadro: el resultado es un movimiento sindical dispuesto a subordinarse y pervertir su papel a cambio de subsistir en el negocio del control de los trabajadores, vaciando a la representación de todo contenido social. Revertir esta situación supone, entre otras cosas, un esfuerzo significativo de reingeniería institucional, tal como se hizo durante dos décadas en el terreno electoral para dejar atrás el fraude y el partido de Estado. No menos complejo y necesario es el cambio en las reglas del juego en el mundo laboral para imponer la autonomía sindical, la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas.

Cabe preguntarnos por qué solamente en México –donde el nivel de intervención estatal es muy semejante al de otros países con antecedentes corporativos– se ha producido en las dos últimas décadas una degradación tal en el sistema de representación de los intereses de los trabajadores, que se expresa en la extendida simulación en la contratación colectiva. ¿Es consecuencia acaso de un diseño fallido o del contexto nacional específico en el que este diseño opera? Ambos factores se combinarían para explicar tal fenómeno.

La forma en que es regulado el derecho de contratación colectiva en México (incluyendo las cuestionadas cláusulas de exclusión), y el de huelga –recurso con el que se abre el paso a la negociación colectiva y que otorga a los sindicatos un poder desproporcionado respecto del objetivo que se busca– es tal vez el aspecto más problemático del diseño y está en el origen de la extendida simulación sindical y en la negociación colectiva: un sindicato puede emplazar a un empleador por la firma de un contrato colectivo sin tener trabajadores afiliados, y volverse mayoritario artificialmente mediante el apoyo del gobierno y del empleador. Sin representar a nadie y sin necesidad de acreditar previamente el respaldo de una mayoría, puede llegar a la suspensión total de labores, prolongarla por tiempo indefinido y mantener cerrada la empresa sin posibilidad alguna de reemplazos de trabajadores ni arbitraje obligatorio. El antídoto contra semejante poder –que puede llevar a las empresas, sobre todo las de menor tamaño, a la destrucción– fue el control sindical preventivo para garantizar la paz laboral y el uso gubernamental, no siempre apegado a derecho, del procedimiento de calificación de la huelga. Debe hacerse notar que un sistema descentralizado de negociación como el mexicano (a nivel de las plantas de las empresas), que se inicia a partir de un emplazamiento a huelga presentado ante la autoridad, abre la oportunidad para el control estatal preventivo del ejercicio del derecho a la contratación colectiva (y por ende, de la fijación de los salarios) y la huelga, pero traslada a la empresa a una situación conflictiva que podría evitarse a partir de una negociación a un nivel más alto, como el de la rama de actividad. Sin embargo, la opción legal para este tipo de negociaciones –los contratos ley– se encuentra en franco desuso y depende de una excesiva discrecionalidad estatal, además de haber sido sistemáticamente resistida por los empleadores.

Habría que apuntar otros problemas relacionados con lo anterior. Por un lado, las cláusulas de consolidación sindical imponen indirectamente la afiliación y permanencia obligatoria en los sindicatos mexicanos, siempre y cuando el sindicato cuente con el respaldo del empleador –otro filtro– y logre incluirlas en un contrato colectivo, dando pie a un condicionamiento en la selección patronal de su contraparte, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con una solución mucho más neutra e institucionalizada, como la del impuesto sindical obligatorio existente en Brasil o el manejo de las obras sociales

en Argentina. En sentido estricto solamente en México la afiliación sigue siendo un procedimiento coactivo, por lo que las cláusulas pueden ser usadas para disciplinar a las bases, más que para asegurar la unidad sindical. Otro problema de diseño, más grave aún, es la parcialidad de las instancias encargadas de resolver los conflictos intersindicales: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a nivel federal o, en el ámbito local, las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Estas últimas, integradas en forma tripartita y cuya representación sindical está en manos de las centrales afines al gobierno (principalmente la CTM), actúan como juez y parte impidiendo la renovación sindical. Sin embargo, es evidente que se requirió de un contexto político autoritario, de ostensible fragilidad del Estado de Derecho y sin transparencia alguna, en el proceso de organización para que la corrupción invadiera de tal forma el ejercicio de los derechos colectivos y se llegara a la situación actual en la que las prácticas más perversas, como los contratos de protección al empleador, son aceptadas como un mal menor.

La misma legislación crea entonces la necesidad de pervertir el sistema de representación para evitar daños irreparables a las empresas, y pone obstáculos serios a la reestructuración del mundo sindical. Sin embargo, en un contexto de mayor apertura política y transición a la democracia se ha logrado abrir el espacio para conseguir una mayor autonomía (que puede también traducirse en mayor corrupción y no necesariamente en una mejor calidad de la representación) e incluso para la emergencia de una central sindical alternativa al tradicional Congreso del Trabajo, vinculado al viejo PRI, como es el caso de la UNT (1997) pero también de otras vinculadas a los intereses empresariales, como es el caso de la Alianza Sindical Mexicana (ASM).⁸ Aun si pudiera esperarse que la transición política llevara indefectiblemente al derrumbe de las estructuras corporativas –para restituir plenamente a los sindicatos y a los contratos colectivos su función original en tanto instrumentos de defensa colectiva de los intereses de los trabajadores– en México se requeriría de un cambio total de diseño en este terreno, que vuelva regla lo que actualmente es una excepción. Postergar ilimitadamente este proceso supondrá tener que afrontar los conflictos sin la capacidad estatal para resolverlos con legitimidad. En este sentido, la creación de un Registro Público de Sindicatos y Contratos Colectivos, con total autonomía y profesionalización, así como el cambio de reglas en la organización interna de los sindicatos, es la salida democrática a la necesidad de aumentar la transparencia del proceso organizativo y reivindicativo.

La naturaleza asignada al acto de inscripción en el registro sindical, momento clave en la determinación de las oportunidades para una auténtica autonomía frente al Estado y los empleadores, es una cuestión clave: ¿es de tipo constitutivo o declarativo? Aunque parecieran predominar las interpretaciones a favor de reconocer el derecho a la libre organización sindical –y así lo ha determinado la jurisprudencia–, en los hechos las restricciones legales y las prácticas asociadas a éstas hacen que sin el reconocimiento oficial los sin-

8. Mientras la UNT reúne grandes sindicatos nacionales como el STRM (telefonistas) y el SNTSS (seguro social) que salieron del CT y que a nivel federal y local reclama una afiliación de más de un millón y medio de trabajadores, la ASM es un polo sindical que reúne organizaciones formadas en los años treinta y que surgieron en oposición a la CTM por su visión "confrontadora". Nació en 2006, en el contexto de las fisuras que experimenta el sindicalismo vinculado al PRI y con un abierto apoyo del gobierno actual. Véase al respecto *Reforma*, 27 de abril del 2006.



dicatos y sus directivas no puedan ejercer plenamente sus actividades de representación colectiva (Cereal, 2004 y 2005). El conflicto en el sindicato minero a partir del arbitrario desconocimiento de su dirigencia por la autoridad laboral es suficientemente ilustrativo de esta situación y, sobre todo, de los enormes costos sociales y económicos derivados de la ausencia de un árbitro legítimo.⁹ El tema ha ocupado a la OIT en diversas ocasiones, concluyéndose en la necesidad de limitar la discrecionalidad gubernamental en el reconocimiento de la personería gremial o el registro sindical, así como en los conflictos inter-sindicales, donde el diseño legal debería asegurar la imparcialidad de los órganos que se encarguen de tramitarlos y los criterios objetivos para solucionarlos.

Los problemas de constitucionalidad de las restricciones a la libertad sindical de los trabajadores al servicio del Estado son también un factor de incertidumbre. El régimen sindical del Apartado B y su ley reglamentaria ha quedado amenazado de muerte por el avance, a partir de mediados de los años noventa, de una jurisprudencia proclive como nunca antes a promover el pluralismo y la libertad de asociación, que ha desembocado en el reconocimiento de una nueva federación de trabajadores al servicio del Estado. Sin embargo, las dirigencias siguen sin rendir cuentas y no se ven obligadas a ofrecer buenos resultados a sus agremiados, mucho menos a hacer campañas organizativas para expandir la afiliación en contra del deseo de los empleadores.¹⁰

Veamos por último otro problema de diseño institucional en materia de derechos colectivos que incide en el desempeño de los sindicatos. A diferencia de Argentina, donde existe representación sindical en la empresa a través de las figuras de los delegados y las comisiones internas, electas por voto secreto y directo por los trabajadores —una de cuyas funciones es precisamente la verificación del cumplimiento de las normas legales y convencionales—, en México no hay un sistema semejante, aunque a nivel de los contratos colectivos se haya logrado imponer la figura de los delegados en algunas grandes empresas. Sin embargo, este tipo de representación ha resultado fundamental para involucrar a los sindicatos en los problemas productivos y para lograr un mayor cumplimiento de los derechos de los trabajadores contenidos en la legislación y la contratación colectiva. Tampoco existen espacios de participación sindical en la gestión de las empresas que pudieran alentar un tipo de sindicalismo de este corte.

Parte del dilema de cualquier reforma de corporativismo radicaría en los riesgos que habría que asumir si se pusiera fin a un sistema sindical centralizado y unificado, en tanto que se podría agravar el desequilibrio de poder entre trabajadores y empresarios. Incluso en Brasil el “nuevo sindicalismo” hoy se opone a la adopción de cambios más de fondo, que liberalicen las reglas del juego en ese ámbito y pongan fin a las prácticas de tipo corporativo, como el impuesto sindical obligatorio y la unidad sindical obligatoria, tal como lo reclamaron durante los años ochenta (Cardoso y Lage, 2006). Es posible que ello se deba a que el contexto de marcada flexibilización de las relaciones laborales y debilitamiento de los sindicatos agravaría de por sí los costos que habría que pagar al transitar de un régimen de derechos colectivos corporativo a otro más plural y democrático. Sin

9. Véase al respecto *La Jornada*, 1, 2, 3 de marzo; 5 y 21 de abril de 2006.

10. Una revisión de la jurisprudencia de la Corte en materia de libertad sindical se encuentra en Rendón, 2006.





embargo, hay que insistir en que en ningún otro país de la región se habría experimentado un proceso tal de degradación sindical como el que se dio en México, lo que hace que para los trabajadores pudiera ser preferible la desestructuración del actual sistema de representación, carcomido por el cáncer de la corrupción, al *statu quo*. Además, los moldes corporativos estarían resultando estrechos para alentar por un lado, la adopción de un modelo productivo compatible con altos salarios y, por otro, la emergencia de nuevas formas organizativas de trabajadores desempleados, en cooperativa o por cuenta propia, situación que les impide expresar colectivamente sus intereses.

En síntesis, es necesario hacer posible la acción colectiva bajo nuevos marcos institucionales porque los actuales no sirven en un contexto en el que se han recrudecido las prácticas antisindicales y, más en general, las maniobras para evitar una auténtica bilateralidad. Es cada vez más claro que las tendencias hacia la negociación por empresa y a la subcontratación atentan contra la posibilidad de lograr una representación efectiva de los trabajadores.¹¹ Hay que señalar también que el rechazo empresarial a los sindicatos incluso ha aumentado en los últimos años, sin que la democracia haya podido contrarrestarlo. Esta cuestión parecería estar mejor resuelta en otros países de la región, donde de una u otra manera los empleadores han terminado por admitir y sacar ventajas de la presencia de sindicatos fuertes y representativos. En cambio, aquí el corporativismo ha sido una manera de evitar una auténtica interlocución y, al abrir espacios en la arena pública a las dirigencias, ayudó a mantenerlas alejadas de las empresas, donde hoy se determinan las condiciones de trabajo y donde sería conveniente impulsar un modelo laboral participativo. La consecuencia más obvia de todo lo señalado es que los sindicatos mexicanos han hecho poco o nada para defender a sus representados ante las consecuencias de la globalización, ni para elevar el costo de no observar la legislación laboral. Al igual que la Inspección del Trabajo (π) y el sistema de justicia laboral, sobre los que nos ocuparemos a continuación, los sindicatos son responsables de la extendida violación a los derechos fundamentales de los trabajadores mexicanos.

c) La capacidad estatal de detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas laborales depende en gran medida del diseño y las estrategias de instrumentación de las funciones de la π . Ésta sobrevivió en México al cambio de contexto (reestructuración del empleo, reorganización de las empresas, innovación tecnológica, transformaciones en los riesgos y aumento de la incertidumbre; cambio en las prioridades del Estado), conservando en lo fundamental su diseño tradicional. Sin embargo, la π fue sensible al ciclo económico y político: por ejemplo, se registró menor fiscalización en condiciones de crisis económica por temor a destruir empleos y por un marcado interés en mejorar su imagen para atraer inversores. Al mismo tiempo hubo reformas en las estrategias asociadas al regreso a la democracia y a la presencia de gobiernos con alineamientos disímboles en el ámbito local y federal, ubicados en distintos lugares del espectro político.

¹¹ Un dato ilustrativo de la mala calidad de la contratación colectiva es el siguiente: solamente dos de cada ocho contratos colectivos registrados en la Junta de Conciliación y Arbitraje del DF tenían en 2004 prestaciones por encima de la Ley Federal del Trabajo (LFT), cuando tal es el propósito esencial de la negociación, según datos proporcionados por esa dependencia. Ello puede deberse al menos a dos factores: simulación o, simplemente, debilidad sindical para arrancar mejores condiciones de trabajo en empresas de menor tamaño como las que predominan en México; en tanto que más del 80% de estas revisiones se originaron en empresas de 50 o menos trabajadores (Bensusán, 2006).



Los resultados de un estudio sobre las debilidades y fortalezas de los modelos de la IT a nivel federal y local (DF) muestran que México tiene uno de tipo “generalizador”, con fuerte influencia de la OIT en su diseño y amplias facultades en la fiscalización del cumplimiento de leyes laborales, pero que no existe la voluntad política necesaria ni las condiciones para aprovecharlas (Bensusán, 2005). Siguiendo la experiencia de otros países, los principales cambios que podrían mejorar su capacidad de actuación son la asignación de una mayor importancia política a la dependencia responsable de esta función, la centralización de su actuación o una mayor coordinación entre autoridades federales y locales, la ampliación de su nivel de competencia (incluyendo el trabajo doméstico y el empleo informal); el aumento del grado de informatización, así como la calidad de sus recursos humanos y sus niveles de remuneración; la existencia de incentivos para la fiscalización, la ampliación de las facultades otorgadas a los inspectores (auditores), el impulso a los procesos de fiscalización regulados con la participación de los actores y las estrategias de focalización de la actividad hacia sectores más vulnerables. Algunos de estos cambios suponen reformas en el diseño y otras solamente en la implementación de las funciones de la IT.

Hasta ahora, la limitación más importante es que se trata de un modelo orientado a la fiscalización de las grandes empresas, no ofrece condiciones adecuadas para promover la denuncia de los trabajadores y se acompaña de estrategias que, de un modo u otro, han tendido a abandonar o suavizar al menos la idea de la IT como un aparato punitivo que pudiera llevar a la destrucción de los empleos, así sean de mala calidad. Las posibilidades de ser fiscalizado o de aplicar sanciones son muy reducidas, por lo que el nivel de impunidad es alto. Otro problema, en este caso de instrumentación, es que no solamente resultan insuficientes los recursos materiales, sino que no han aumentado en forma proporcional a la necesidad de contrarrestar el mayor interés de los empleadores de abatir los costos transgrediendo sus responsabilidades laborales.

El federalismo genera serios problemas de coordinación entre diversas jurisdicciones, ya que no se ha logrado que todos los estados tengan convenios de colaboración con el gobierno federal. Tampoco existe programa alguno en el ámbito de la IT para detectar la omisión de los empleadores en el cumplimiento de normas relativas a la seguridad social. Esta tarea queda exclusivamente a cargo del IMSS, sin que ambas instancias hayan buscado una mayor coordinación, a pesar de que la falta de inscripción en ese instituto y el incumplimiento de los demás derechos, incluyendo la seguridad e higiene en el trabajo, están fuertemente asociados.

Hasta los años noventa predominaron las estrategias que se basaban en la imposición de sanciones proporcionales a la importancia de la norma y en el aparente interés de aumentar la capacidad de detección. A partir de entonces se encuentran trayectorias distintas entre el ámbito federal y local, aunque en todos los casos comienza a darse mayor importancia a la promoción del cumplimiento voluntario y la prevención.

Las *estrategias basadas en la “desviación”* (es decir, en el supuesto de que predominara la tendencia a evadir las normas, Pettit, 2004), a través de la imposición de sanciones en un sentido amplio (castigos y recompensas), dominantes hasta los años ochenta, han sido cuestionadas puesto que, para que resulten efectivas, deben ser suficientemente gravosas y contar con un aparato centralizado y eficaz de administración, dotado de poder y recursos suficientes, lo que no existe en México. Además, se argumenta que se genera



el problema de cómo controlar a los “guardianes” del cumplimiento. Por ello, invocando la intención de combatir la “corrupción”, en el marco de la Nueva Cultura Laboral se debilitó –o desarmó– a los aparatos de fiscalización, e incluso se abrió paso a la privatización de los sistemas de inspección a nivel federal. El viraje hacia estrategias basadas en la prevención y promoción del cumplimiento voluntario estuvo asociado a la idea de que una mayor fiscalización y actividad punitiva sobre las empresas, sobre todo las pequeñas, se traduciría en la eliminación de empleos. También puede haberse debido a una menor autonomía del Estado frente a los inversores y sus necesidades, lo que habría llevado a construir una mejor imagen ante éstos al renunciar a la fiscalización.

Aunque ambas opciones no son excluyentes, el problema es que no existe *coherencia interna* entre el costo del cumplimiento de las normas laborales y el riesgo que supone dejar de hacerlo. Si frente a regulaciones que imponen un alto costo de cumplimiento –como las que, según sostienen los propios empresarios, existen en México– se adopta una estrategia desprovista de dientes, la conducta más racional sería dejar de cumplir, sea que se haga abiertamente o se encubra bajo diversas formas de evasión o simulación, sobre todo cuando la legitimidad de las normas es cada vez menor y la presión por reducir costos laborales mayor, como ocurre desde por lo menos hace veinte años. Precisamente, la falta de coherencia puede explicar en alguna medida por qué existe un bajo nivel de efectividad de las normas, sobre todo en las empresas de menos de 50 trabajadores.

Uno de los problemas de instrumentación no resuelto en México es la escasez de recursos destinados a la inspección, tanto a nivel federal como local, así como la ausencia de una base de datos completa, común a los diversos servicios públicos en materia laboral, de seguridad social y fiscal. Más que a limitaciones de orden técnico, esta ausencia parece reflejar la escasa voluntad política de limitar el trabajo no registrado o precario como alternativa de empleo, aun cuando a partir de los dos últimos años el IMSS ha adoptado una nueva estrategia mucho más agresiva que la de la IT (IMSS, 2004). Además, las pequeñas empresas (menos de 15 trabajadores) tienen trato privilegiado porque, de acuerdo a las reglamentaciones adoptadas por las autoridades, simplemente no pueden ser sancionadas por estas últimas, lo que deja sin ninguna protección a una alta proporción de trabajadores asalariados. Si bien la posibilidad de detectar los incumplimientos en las empresas grandes es mayor, éstas tienen recursos para eludir las recomendaciones derivadas de las inspecciones –en los raros casos en que se realizan– y para defenderse de las sanciones, haciendo que el costo del incumplimiento tienda a ser de cero. Aunque la mayor visibilidad, la presencia sindical y el menor impacto relativo del costo de cumplimiento serían factores que influyen en el mayor respeto de las normas de seguridad e higiene en las grandes empresas, hay no pocas evidencias de que éstas también han buscado abatir costos descuidando esta responsabilidad frente a sus trabajadores.

La generalización de la subcontratación en las grandes empresas lleva además a la coexistencia de contingentes de trabajadores con diferentes condiciones en un mismo lugar de trabajo, al encubrimiento de relaciones de trabajo y al trabajo no registrado, todo lo cual dificulta la labor de fiscalización, como lo prueba la muerte de los 65 mineros en Coahuila. Nuevamente, los sindicatos serían el complemento de la IT más indicado para sacar a la luz esta situación, a través de su participación en los comités de seguridad e higiene y de la presencia de delegados. Sin embargo, la participación sindical en los



procesos de inspección es muy limitada o nula, no solamente en México sino inclusive en otros países. Aquí harían falta nuevas indagaciones para explicar por qué los sindicatos han desaprovechado por lo general las oportunidades institucionales existentes para cooperar en tareas de fiscalización: ¿falta de credibilidad de la IT?, ¿tolerancia para evitar la destrucción de empleos o simplemente simulación en la representación?¹²

d) Si la Justicia laboral (JL) no funciona eficazmente, se genera un fuerte incentivo para que los empleadores no cumplan espontáneamente con los derechos de los trabajadores, con la expectativa de burlarlos o tamizarlos al pasar por la justicia. A pesar del descrédito que experimentaron las JFC y A por su falta de imparcialidad, la lentitud de los procedimientos así como por su incapacidad para hacer cumplir sus laudos, éstas no experimentaron ajustes sustanciales en los últimos veinte años. Un primer problema de diseño se debe al cambio de los supuestos que acompañaron los diseños originales. Concebida para funcionar en contextos de crecimiento económico y estabilidad en el empleo, la JL se mostró inefectiva e ineficaz al cambiar las condiciones. En México, el principal motivo de conflictos individuales es el despido. Estos conflictos aumentaron en situaciones críticas, lo que dio lugar a distintos tipos de respuestas. Así, se han hecho esfuerzos para privilegiar la conciliación como alternativa ante la lentitud de la justicia, lo que conduce a renunciar a una parte significativa de los derechos, reduciendo sensiblemente el costo del cumplimiento. Subsisten también problemas de diseño en los procedimientos que se relacionan con los ámbitos de competencia, etapas y oportunidades para la dilación de trámites (notificaciones y desahogos de pruebas), rezagos en la tramitación y resolución (en promedio la duración varía entre dos y tres años), además de que la primera instancia carece de credibilidad y es vista como una fase sin consecuencias. Los obstáculos se traducen en altas tasas de desistimiento y en un alto porcentaje de laudos sin ejecutar (el más alto en México corresponde a la justicia local, donde un altísimo porcentaje de los laudos queda en esta situación).

El porcentaje de laudos o sentencias favorables a los trabajadores en todo o en parte es de aproximadamente 67% en la jurisdicción federal de México y hasta 74% en la justicia local del DF, paradójicamente la menos efectiva en el cumplimiento de los laudos. Aproximadamente la mitad (entre 40 y 50%) de los trabajadores que demandan terminan conciliando sus diferencias y obtienen la mitad o menos de lo que conseguirían si ganaran el juicio. Esto lleva también a inflar demandas o a demandar artificialmente. Cabe señalar que en México el servicio es gratuito para ambas partes, mientras que en otros países éstas asumen los costos según el resultado del juicio. Por ejemplo, en Argentina ha aumentado el porcentaje de casos en que quedan a cargo del actor (45%). El caso de la JFC y A, donde un altísimo porcentaje de las demandas se debe a la reticencia de las empresas estatales a pagar las indemnizaciones sin pasar por la justicia, o a demandas administrativas contra el IMSS, revela igualmente problemas estructurales y de definición de competencias (Bensusán, 2006).

12. El trágico deceso de 65 mineros por una explosión en la mina de carbón Pasta de Conchos (Coahuila) en México, donde solamente 25 trabajadores eran sindicalizados y otros 30 trabajaban para contratistas sin acceso a la seguridad social, es ilustrativo de esta situación en la que, según diversas denuncias, no existían las condiciones de seguridad necesarias y se dejaron de subsanar irregularidades detectadas por la Inspección del Trabajo desde 2004 y por la comisión mixta de seguridad e higiene, en la que participaba el sindicato. Véase al respecto, Granados Chapa, *Reforma*, 10 de marzo de 2006.



En México subsisten problemas de diseño de tipo estructural aun más graves en la JL, ya resueltos en otros países con antecedentes corporativos, como lo es la integración tripartita de las juntas de conciliación y arbitraje y su dependencia del Poder Ejecutivo. La imparcialidad está por ello fuertemente comprometida, más aún cuando en el gobierno federal dominó una visión gerencial del manejo de los asuntos laborales, al menos desde hace más de veinte años. Al respecto, el análisis del desempeño de la JL a nivel federal y local (DF) muestra un cierto caos en el desempeño de la justicia laboral y la imposibilidad de predecir qué es lo que le ocurrirá a quien demande en esas instancias, creando el caldo de cultivo de una extendida corrupción a todos los niveles. Esta situación puede explicar, junto a otros factores, la baja tasa de conflictividad individual (entendida acá como el número de demandas entabladas en relación con el número de trabajadores separados del empleo en un año) a la que ya hicimos referencia. Igualmente, los resultados del desempeño de la JL en materia de derechos colectivos confirman que en México existe un manejo abiertamente discrecional de los mismos, lo que ha favorecido a los sindicatos corporativos que controlan la representación ante las Juntas y cuentan con el apoyo de la STPS. En síntesis, el traslado de la justicia laboral al Poder Judicial, previa profesionalización de los jueces en la materia, es un imperativo de la reforma estructural.¹³

Aciertos y limitaciones de los diseños alternativos

De 1989 a la fecha, cuando el tema fue debatido en un amplio foro convocado por la Cámara de Diputados, las posibles reformas a la legislación laboral formaron parte de la agenda pública, cobrando mayor fuerza al comienzo de cada una de las administraciones, para después caer en el estancamiento. Las alternativas de reemplazo a las regulaciones vigentes fueron auspiciadas por diversos actores (principalmente organizaciones sindicales y patronales; partidos políticos), a través de diferentes instrumentos (acuerdos, compromisos e iniciativas de ley) y en distintos espacios: desde el Congreso de la Unión hasta los esquemas tripartitos (ANEP y C/1992; MCD/ 2001-2002), bipartitos (CTM/Coparmex- Nueva Cultura Laboral/1995; CCE/CT, 2002) y otros convocados en torno a la campaña electoral de 2000 por organizaciones sociales de diverso tipo (Veinte Compromisos por la Libertad y la Democracia Sindical).¹⁴

Un factor de continuidad fue la decisión de los sucesivos gobiernos, de abrir el paso a un mayor protagonismo de los actores, lo que se acentuó después de que en 1997 el poder ejecutivo no contó con el control de la mayoría en el legislativo. Esta situación contrastó con el absoluto predominio de la voz presidencial en la decisión que dio origen a la promulgación de una Nueva Ley Federal del Trabajo en 1970, y a las reformas procesales de 1980, cuando se aprobaron las últimas reformas importantes en este ámbito institucional por el poder legislativo. Otro elemento a destacar es que desde el régimen del presidente Salinas hasta la última administración, el contexto de la reforma fue el de un abierto acercamiento del gobierno a las posiciones empresariales, sin poner por ello

13. Los datos relativos a México provienen de Bensúsán, Graciela, capítulo México, 2006. En el anexo de ese capítulo se detalla la metodología del estudio sobre el desempeño del sistema de justicia laboral y las fuentes utilizadas a lo largo del mismo.

14. Un análisis de las distintas etapas de la reforma laboral en México y de las iniciativas se encuentra en Bensúsán, 2000 y 2003.



en entredicho el lugar estelar asignado al sindicalismo corporativo aglutinado en el CT. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los años noventa se observó una mayor apertura y reconocimiento a la pluralidad sindical, cuando se invitó a los representantes del STRM a la discusión de los principios de la Nueva Cultura Laboral (1995) y, más tarde, la UNT (organización formada en 1997 a partir de la escisión del CT y de otras fuerzas independientes) se integró a la Mesa Central de Decisión para la Actualización y Modernización de la Legislación Laboral (2001-2002). Paradójicamente, mientras mayor pluralidad y protagonismo cobró el Congreso de la Unión, menor importancia se asignó a los legisladores en el tema de la reforma laboral, a pesar de que en él se presentaron iniciativas auspiciadas por el PAN (1995); el PRD/UNT (2002) y el CT/CCE a través de diputados del PRI y el PAN (2002).

Varios son los factores que podrían explicar el fracaso de las tres últimas administraciones en promulgar una nueva legislación laboral: desde la mayor posibilidad de flexibilizar en los hechos las normas laborales —gracias a la tolerancia de los sindicatos y a la tradicional flexibilidad en las empresas de menor tamaño por la ausencia de sindicatos reales y la ineffectividad de la IT y la JL—, hasta la supuesta búsqueda de consensos entre aquellos que podrían perder más con los cambios, como es el caso de la dirigencia sindical tradicional, cuya subsistencia y la de sus intereses depende de los candados corporativos de la legislación vigente: ¿qué otra cosa podrían ofrecer al gobierno y a los empleadores sino su tolerancia frente a una estrategia de bajos salarios, precariedad y violación de la legalidad acompañada de paz laboral?

En cualquier caso, acá nos interesa mostrar qué es lo que ofrecen los diseños institucionales presentados por la Coparmex (1989), el PAN (1995), el PRD/UNT (2002) y el CT/CCE (2002), considerando los problemas de diseño institucional señalados en el apartado anterior.

Un primer señalamiento es que ninguno de estos diseños da respuesta a la totalidad de los requerimientos de una verdadera “reforma estructural”, pero algunos pueden ser clasificados como ajustes puntuales (Coparmex/ 1989; CCE/CT, 2002) mientras otros se acercan más a aquélla, porque tocan aspectos fundamentales del viejo arreglo corporativo (PAN, 1995; PRD, 1997 y PRD/UNT, 2002). En cambio, hay que destacar que ninguno de estos diseños contempla cambios en el diseño de la IT, institución prácticamente olvidada en la gran mayoría de los análisis sobre la reforma, a pesar de la gran importancia asignada a la misma en otros países de la región, principalmente Argentina, Brasil y Chile (Bensusán, 2006). Tampoco se incluye en ningún caso propuesta alguna para contar en el futuro con un seguro de desempleo, tal como existe en esos tres países.

Otra cuestión es que si se compararan las propuestas del PAN (1995) y del PRD/UNT (1997, 2002) se encontrarían fuertes afinidades (derivadas de las que guardan sus autores, más que de las que sostienen las respectivas organizaciones). Al respecto, cabe destacar las soluciones ofrecidas para desmontar el arreglo corporativo en el mundo sindical y en el sistema de justicia laboral, trasladándola al poder judicial. Se trata sin duda de distintos caminos pero orientados a un mismo objetivo. Por ejemplo, mientras la propuesta del PAN introduce cambios significativos en la estructura de la representación sindical, la propuesta del PRD/UNT descansa en la creación de un Registro Público Federal y Autónomo de Sindicatos y Contratos Colectivos de Trabajo, así como en el aumento de la transparencia del proceso organizativo y reivindicativo, dando más recursos de poder a las bases.





Por el contrario, la propuesta CT/CEE, también conocida como la iniciativa “Abascal”, se aleja por completo de la del PAN (1995) y termina siendo una de las más limitadas, dejando fuera aspectos fundamentales presentados por la propia Coparmex en 1989. Además, ambas propuestas (Coparmex y CCE/CT) comparten la misma idea de que se debe avanzar en la flexibilidad legal sin ofrecer a cambio mayores garantías a los trabajadores, o diseñar mecanismos para evitar que la mayor inestabilidad laboral se traduzca en exclusión. Tampoco se mejoran las condiciones de trabajo, siguiendo la tendencia de recortar la jornada laboral, como se ha hecho en Brasil y Chile, o a aumentar las prestaciones (muy por debajo en México respecto de las existentes en estos países en materia de aguinaldo y vacaciones, por ejemplo) y se hace en las propuestas del PAN (1995) y PRD/UNT (1997/ 2002).

Quizá el mejor ejemplo para explicar cómo podría lograrse la actualización de los diseños institucionales para adaptarlos a las nuevas condiciones mejorando la protección al trabajador lo ofrece el sistema de indemnización legal por despido injustificado, aspecto que se mantiene sin cambios importantes en las iniciativas conocidas.¹⁵ Como se vio, el régimen vigente establece como principio general los contratos indeterminados y una de las indemnizaciones más altas en la región, pero no impide que la rotación laboral sea altísima (casi del orden de 45%) y solamente se traduce en una tasa muy baja de demandas laborales (del orden de 6%) por este motivo, según resulta de una estimación que toma en cuenta la totalidad de separaciones del empleo en un año (2001) y el porcentaje de demandas por despido injustificado en ambas jurisdicciones (Bensusán, 2006). En los hechos, salvo por lo que se refiere a las grandes empresas, los empleadores pagan en el peor de los casos la mitad o menos de lo establecido en la ley. Se trata sin embargo de un régimen muy difícil de hacer operar cuando el trabajador pierde con mucha frecuencia el empleo porque depende de que entable una demanda para acreditar el carácter injustificado del despido, lo que en el caso de las pequeñas empresas en muy pocas oportunidades concluye en el cumplimiento del laudo. En tales circunstancias, llama la atención que en México no se haya discutido siquiera la posibilidad de adoptar un mecanismo como el FGTS de Brasil, que permita prever el pago oportuno de la indemnización junto a un seguro de desempleo. Éste sería, sin embargo, un ejemplo de cambio estructural y mejoraría la protección al trabajador, por lo que debería ubicarse al menos en el centro de la discusión de cualquier posibilidad de lograr una mayor flexibilidad de salida del empleo e incluso sobre la mejor forma de distribuir el riesgo de los mercados laborales inestables.

En materia de derechos colectivos, habría que examinar también cómo se puede lograr que los sindicatos acepten sacrificar poder legal para ganar autonomía, aspecto en el cual la propuesta del PRD/UNT contiene diversas soluciones que deberían ser fortalecidas para lograr un tránsito gradual y ordenado a un arreglo sindical transparente, competitivo y plural.

En síntesis, el cuadro siguiente presenta las principales semejanzas y diferencias entre las iniciativas presentadas a lo largo de los últimos quince años, demostrando que existen diferentes alternativas de diseños y que hace falta una discusión seria de las mismas tomando en cuenta las exigencias de la doble transición, política y económica, por la que atravesó el país a lo largo de este período.

15. Una excepción sería la propuesta de eliminar la obligatoriedad del aviso escrito de despido, establecido en la iniciativa del CCE/CT, presentada a la Cámara de Diputados en diciembre de 2002.



Viraje en la política laboral: precondition de la reforma estructural

La reforma estructural de las instituciones laborales debe ser parte esencial de la transición hacia una gobernabilidad democrática sustentada en el Estado de derecho y el cumplimiento de la legalidad. Debe ser parte también de un nuevo pacto social basado en un nuevo equilibrio entre las exigencias de flexibilidad laboral que impone el mercado y las de protección a los trabajadores en el marco de un modelo de desarrollo que promueva de manera central la generación de empleos de calidad. Debe además ir acompañada de políticas públicas con una clara orientación redistributiva, y de una política macroeconómica que coloque en el centro la generación de empleos de calidad.

Es claro que la ausencia de una propuesta formulada desde el mismo gobierno de la alternancia (2000-2006), más que un reconocimiento a la autonomía de los actores, fue una estrategia para eludir una responsabilidad estatal fundamental. Prueba de ello es que el mismo presidente Fox, quien firmó como candidato los 20 compromisos por la libertad y la democracia sindicales, terminó enviando la peor señal aliándose a los viejos actores corporativos y restringiendo la agenda de las transformaciones a nivel de la legislación laboral, sin permitir siquiera la discusión de reformas constitucionales, lo que imposibilitaba la adopción de cambios estructurales.

Además de que la indiscutible proximidad de la nueva administración con el punto de vista empresarial era una condición poco propicia para ejercer un contrapeso legítimo en este incipiente y opaco debate –el que se organizó entre 2001 y 2002 en el seno de la MCD– no se enviaron tampoco las señales que podrían haber aumentado el interés de los viejos actores corporativos –tanto de las organizaciones empresariales como sindicales– en asumir los riesgos y la incertidumbre que supone el cambio de reglas del juego en este escenario. Por el contrario, todo indicaba que poco o nada cambiaría en el sentido de la política laboral del gobierno de la alternancia, al menos por lo que se refiere al mundo del trabajo (Bensusán, 2005).

Promover un debate abierto y sustentado en diagnósticos precisos sobre la situación del mercado laboral y el desempeño de las instituciones es una responsabilidad que debería asumir un gobierno proveniente de cualquier ámbito del espectro político del país, evitando caer en la fácil tentación de las salidas conservadoras (que no solamente predominan en los partidos y gobiernos alineados a la derecha). Para ello debe generarse previamente un clima de confianza en el que puedan participar los sindicatos verdaderamente representativos y los empresarios, cerrando el paso a quienes pretenden defender a ultranza intereses ilegítimos, como las conductas antisindicales o la mera y simple simulación y corrupción. En cualquier caso, el margen para el inmovilismo parece agotarse rápidamente. No solamente porque grandes problemas nacionales quedarán sin atenderse si no se cambian las reglas del juego en este escenario, sino porque el contexto político cada vez presiona más hacia la apertura, la democratización y la rendición de cuentas del mundo sindical y empresarial. De la existencia de cauces institucionales legítimos y eficaces para resolver los conflictos que emerjan en estas circunstancias dependerá qué tantos costos se generen con una mayor efervescencia y radicalización de las demandas.

Pero la experiencia de la actual administración confirma que el *statu quo* predominará si no se envían señales contundentes de que el gobierno dejará de respaldar a quienes

Cuadro 1 Comparativo de las propuestas sobre la reforma laboral			
COPARMEX	PAN	PRD/UNT	CCE/CT
Protección, flexibilidad y productividad			
Conservación de condiciones de trabajo mínimas. Menor nivel de protección y ampliación sustancial de la discrecionalidad patronal vía la flexibilidad numérica, funcional y de los tiempos de trabajo (negociación trabajador/empleador). Conservación de CNSM.	Mejoramiento de condiciones de trabajo (reducción de la jornada y aumento de las vacaciones, aguinaldo, primas de vacaciones y dominical y licencia de maternidad). Participación de los trabajadores en los activos de las empresas. Ampliación limitada de la flexibilidad numérica (restricciones a la reinstalación, facilidades para los contratos temporales, período de prueba) de los tiempos de trabajo, salarial y funcional. (negociada–unilateral). Bilateralidad en productividad capacitación y reparto de resultados a nivel de centros de trabajo (delegados-comités de empresa) y sectorial. Conservación de CNSM.	Mejoramiento de condiciones de trabajo (reducción de la jornada y aumento de las prestaciones). Conservación de la estabilidad laboral. (El PRD admitió el período de prueba en forma restringida). Supresión de la CNSM y creación del INSPRU. Flexibilidad negociada con sindicatos: funcional, salarial y de los tiempos de trabajo Bilateralidad en productividad, capacitación y estímulos a nivel de centros de trabajo (delegados del personal y comités de empresa), sectorial y nacional. Creación de las Cámaras Sectoriales (tripartitas) con facultades amplias.	Conservación de condiciones de trabajo mínimas. Ampliación de la flexibilidad numérica, funcional y de los tiempos de trabajo (negociación trabajador/empleador). Conservación de CNSM. Comisiones mixtas de productividad y capacitación con facultades limitadas.
Autonomía y registro sindical			
Simplificación del trámite de registro.	Simplificación de trámite de registro y eliminación de restricciones.	Simplificación del trámite de registro y creación de un Registro Público de Sindicatos (incluyendo directivas) y CCT con total autonomía e imparcialidad.	Mayores requisitos para la obtención y conservación del registro que actuarán como candados para evitar el avance del sindicalismo independiente.
Supresión de cláusulas de exclusión.	Supresión de cláusulas de exclusión.	Libre determinación de tipos organizativos, incluyendo los sindicatos internacionales. UNT: procedimiento de titularidad ante el Registro Público de sindicatos y CCT, con reglas que permitan dar transparencia y legitimidad al proceso y establezcan condiciones de equidad en la contienda intersindical.	
Representatividad y contratación colectiva auténticas			
Sin cambios.	Negociación de pactos colectivos de trabajo con la representación electa en la empresa (procedimiento con garantías contra la manipulación patronal).	PRD: Se mantuvo la negociación a cargo del sindicato con la participación de delegados de los trabajadores (o en su caso, del comité de empresa) y (PRD/UNT) se exige que el patrón comunique previamente a los trabajadores que un sindicato demanda la celebración del contrato. En caso de disputa, obligatoriedad del recuento previo, por voto secreto.	Restricciones para el emplazamiento a huelga con fines de contratación colectiva. (mayor protección al <i>statu quo</i> en materia de titularidad).



	No se prevé la protección ante prácticas antisindicales. Negociación a través de los representantes electos en los centros de trabajo. Prohibición.	PRD/UNT: Se establecen sanciones para las prácticas patronales discriminatorias y antisindicales. PRD: Participación de delegados de los trabajadores junto a las directivas sindicales. PRD: votación de cláusulas de exclusión por la asamblea. Propuesta de la fracción parlamentaria del PRD(1998): prohibición de la c. de separación. Propuesta UNT: sin cambios.	
Liberalización del derecho de huelga			
Mayores restricciones e intervención estatal (aumento de la capacidad estatal de prevención y resolución de conflictos).	Ampliación del objeto: defensa del interés colectivo. Nuevo requisito: Votación de la asamblea previa al estallido de la huelga. Modalidad: definida o indefinida. Servicios públicos esenciales: prestación de servicios a juicio de la autoridad administrativa.	Igual. UNT/sin cambio. Votación de la asamblea de trabajadores previa al estallido/PRD. Sin cambios. Prestación de servicios esenciales ordinarios, según enumeración de ley/PRD UNT/sin cambios. No se prevé.	Mayores restricciones e intervención estatal (aumento de la capacidad estatal de prevención y resolución de conflictos).
Terminación: arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes.	Terminación: arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes después de 30 días de estallada la huelga.		
Sistema de justicia laboral independiente			
Conservación de juntas de conciliación y arbitraje. Cambios procesales: tendientes a eliminar la protección al trabajador.	Jueces de lo social en el ámbito del poder judicial. Cambios procesales en el marco de la reestructuración completa del sistema de justicia laboral.	Jueces laborales en el ámbito del poder judicial. Cambios procesales en el marco de la reestructuración completa del sistema de justicia laboral.	Conservación de juntas de conciliación y arbitraje. Cambios procesales = Coparmex y Propuestas del Proyecto de Código Procesal en el marco de NCL (1999).
Cambios en el artículo 123 de la Constitución S/C	Reforma del apartado A.	Reforma del Apartado A y supresión del B + creación de un capítulo para TSE en Título de Trabajos Especiales de la LFT, conservando derechos adquiridos y reconociéndoles plenos derechos colectivos.	S/C
Cambios en la Inspección del Trabajo			
S/C	S/C	S/C	S/C
Seguro de desempleo			
No	No	No	No

Fuente: Bensusán (2003).



Bibliografía

- Bensusán, Graciela (2006), "Diseño legal y desempeño real: México", en Graciela Bensusán (coordinadora) *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. Porrúa/UAM-X (en preparación), México.
- (2006), "Instituciones laborales desde una perspectiva comparativa", en Graciela Bensusán (coordinadora) *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. Porrúa/UAM-X (en preparación), México.
 - (2005), "La inspección del trabajo en México". Ponencia presentada en el seminario: *Inspección laboral y regulación del mercado de trabajo*, en el Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Massachusetts, 21 de enero de 2005.
 - (2003), "Reformas Laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional", *Perfiles Latinoamericanos*, 22, Flacso, pp. 11-49, México.
- BID (2004), *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Centro de Reflexión y Acción Laboral (2003), *Informes de violaciones a los derechos humanos laborales*. Cereal, México.
- Centro de Reflexión y Acción Laboral (2004), *Informes de violaciones a los derechos humanos laborales*. Cereal, México.
- Centro de Reflexión y Acción Laboral (2005), *Informes de violaciones a los derechos humanos laborales*. Cereal, México.
- CEPAL (2001), *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago, Chile.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, No. 128, noviembre-diciembre, pp. 62-87. Caracas, Venezuela.
- Rendón, Armando (2005), *Sindicalismo corporativo. La crisis terminal*. Porrúa/UAM, México.
- Senén, Cecilia y Héctor Palomino (2006), "Diseño legal y desempeño real: Argentina", en Graciela Bensusán (coordinadora) *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. Porrúa/UAM-X (en preparación), México.

se benefician de él y que, cuando corresponda, intervendrá con total imparcialidad para resolver los conflictos de intereses de diverso tipo. Aunque no pueda recuperarse el tiempo perdido en la trampa tendida a los trabajadores por los beneficiarios del corporativismo y la supuestamente Nueva Cultura Laboral, auspiciada por las dos últimas administraciones, ni la que asuma el gobierno en 2006 pueda por sí sola cambiar las reglas del juego, deberá reformularse de inmediato la política laboral y las formas de relación con los actores sociales. Este viraje en la política gubernamental constituye una precondición para remover las inercias, impulsar un nuevo pacto orientado a facilitar la transición laboral hacia un arreglo democrático basado en la equidad y abrir el paso a las reformas estructurales en el mundo del trabajo de manera articulada, con las que se adopten en otros terrenos, muy particularmente en lo que se refiere a las políticas sociales