

# La reforma laboral: ¿cambio cultural o institucional?

*Graciela Bensusán Areus\**

## INTRODUCCIÓN

A mediados de 1995 se modificaron de manera abrupta los alineamientos en el ya viejo problema de la reforma laboral. Esta cuestión venía planteándose de manera intermitente desde siete años atrás cuando, durante la campaña presidencial, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hizo el compromiso de promulgar en su periodo de gobierno una nueva legislación para el siglo XXI.

Como se sabe ese fue uno de los propósitos frustrados de la administración salinista, entre muchas otras razones, por la férrea oposición cetemista a abordar la discusión de la reforma a la ley actual debido a que las propuestas de cambio procedentes del sector empresarial podían llegar a poner en peligro los monopolios de agremiación y, sobre todo, el papel que históricamente tuvieron las dirigencias sindicales afines a aquel partido, en la flexibilización de las viejas reglas laborales.



IZTAPALAPA 42  
julio-diciembre de 1997  
pp. 301-330

- Profesora investigadora del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Sin embargo, después de un invariable rechazo a sentarse a discutir con el sector empresarial cuáles eran los obstáculos institucionales para aumentar la productividad y la competitividad del país, a mediados de 1995 se produjo un viraje en la estrategia de esa central. Según se supo con posterioridad, de una "simple plática" entre el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Carlos María Abascal, y el dirigente de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y a la vez Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Juan S. Millán, surgió el compromiso de hacer un diagnóstico de la situación laboral del país que podía desembocar —si a ese consenso llegaban ambas partes— en una reforma de la legislación laboral.<sup>1</sup>

Entre los acontecimientos que desencadenaron este cambio, como lo recuerda el propio Millán, estaban los planteamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento dado a conocer poco antes de iniciarse las discusiones entre la CTM y la Coparmex. En este documento el gobierno planteaba que correspondería a los sectores identificar los factores institucionales que daban rigidez a los mercados laborales y proponer las soluciones, mismas que tendrían que ser adoptadas por consenso. En realidad, no había un cambio en la posición presidencial, puesto que desde el comienzo de la administración sali-

nista se había convocado a ambas partes a efectuar una revisión semejante y hasta se había llegado a conformar, a la usanza tradicional, una mesa de concertación tripartita con tal fin, que nunca llegó realmente a funcionar.

¿Cuál era entonces el "hecho nuevo" que llevó de pronto a la CTM a reconsiderar su cerrazón anterior para abrir las discusiones sobre el particular? A principios del mes de julio de ese año, concomitantemente con la presentación del PND, el Partido Acción Nacional (PAN) dio a conocer su proyecto de reforma a la legislación laboral, del que se venía hablando desde hacía algunas semanas.<sup>2</sup> Este proyecto, además de promover un cambio radical en el régimen sindical y de la contratación colectiva, aumentaba los costos laborales, en tanto compensaba la mayor flexibilidad en la movilidad externa e interna de la fuerza de trabajo que ofrecía a los patrones, con mejores prestaciones para los trabajadores.

La sola posibilidad de que los partidos de oposición tuvieran injerencia en la peligrosa cuestión de la reforma de la legislación laboral, y las modalidades mismas del proyecto panista, fueron poderosas razones para acercar aún más a dos actores, tradicionalmente antagónicos en el plano discursivo, pero que resultaron en la última década aliados estratégicos para preservar el *statu quo* en el terreno sindical, a cambio de una gran flexibilidad en las relaciones laborales por la vía de las reformas contractuales y las prácticas.

En el origen de la *nueva cultura laboral* se encuentra, en consecuencia, una presión exógena al mundo corporativo que obligó a sus protagonistas a cerrar filas ante cualquier cambio que pudiera escaparse del control que las dirigencias sindicales y las cúpulas empresariales ejercen, junto al gobierno, sobre este escenario potencialmente conflictivo. Tanto para la CTM como para la Coparmex, la salida "cultural" y "cupular" fue además un excelente pretexto para eludir el análisis público de los factores institucionales —tanto jurídicos como políticos— que explican buena parte de los rezagos laborales en materia de productividad y equidad y para evadir una mayor pluralidad de puntos de vista, como la que existe en el Congreso de la Unión.

Desde esta hipótesis inicial, se busca mostrar las limitaciones de los principios fundantes de la nueva cultura laboral a partir de la cual, según se promete, tendrían que gestarse las soluciones a los grandes problemas laborales del país.<sup>3</sup> Con tal propósito, en una primera parte se aborda la naturaleza jurídico-política de estos problemas así como sus principales ejes. En la segunda se revisa la manera en que se atienden estas cuestiones en las principales propuestas de reforma laboral presentadas en los últimos siete años. La comparación de los alcances y los énfasis puestos en cada uno nos permitirá elaborar, finalmente, algunas conclusiones acerca de las

perspectivas de la reforma laboral para el corto y el mediano plazos.

#### LA DIMENSIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL CAMBIO LABORAL

Si se revisan de manera conjunta las demandas, presiones, opiniones y resistencias generadas en medios obreros y patronales en torno al tema de una posible reforma laboral, pueden identificarse al menos tres nudos problemáticos: a) el nivel de flexibilidad o rigidez legal adecuado para aumentar la productividad o para proteger a la fuerza de trabajo de la arbitrariedad patronal, según la perspectiva que se escoja; b) la necesidad de democratizar el mundo del trabajo, considerando tanto a los sindicatos, como a la empresa y a la intervención del gobierno, para garantizar nuevas formas de satisfacción —y, a la vez, de moderación— de los intereses de ambas partes, que permitan dejar atrás el autoritarismo asociado al viejo sistema político, hoy en vías de transformación y c) la incertidumbre alrededor del alcance real de la protección legal a los asalariados, dado el alto grado de discrecionalidad que permite al Poder Ejecutivo el carácter tripartita de los tribunales laborales.<sup>4</sup>

Estas tres cuestiones atañen a los pilares fundamentales del modelo de regulación laboral heredado de la Revolución y al sistema político autoritario del que formó parte. Como se sabe,

la aprobación de la Constitución en 1917, la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 y la corporativización de aquel partido con la inclusión del sector obrero, entre otros, en 1938, fueron piezas claves en la construcción del presidencialismo mexicano así como del sistema de representación política y social.

La suerte de la legislación laboral y la del sistema político se hayan en consecuencia estrechamente ligadas. De ahí que la crisis que experimenta esta zona del ordenamiento jurídico no proviene sólo de las presiones desreguladoras asociadas al nuevo modelo de desarrollo, volcado al mercado externo y cuyo éxito depende en gran medida de la competitividad; junto a esta motivación, presente en las demandas empresariales, surge el problema de encontrar alguna alternativa al viejo modelo de regulación que garantice de otra forma la gobernabilidad laboral, ante la dificultad de compatibilizar los controles que hoy se ejercen sobre los asalariados, con la emergencia de un régimen político democrático. También está en duda cuál podría ser en el futuro próximo el grado real de eficacia de los controles sociales tradicionales, que en la última década han funcionado tanto por la crítica situación económica (que ha obligado a los trabajadores a postergar sus demandas ante la obvia prioridad de la defensa del empleo), como por el agravamiento

del autoritarismo que acompañó la puesta en marcha del nuevo modelo de desarrollo.

Los tres nudos problemáticos tienen una dimensión jurídico-política que no puede separarse de sus manifestaciones culturales. Así, fenómenos tales como el alto grado de incumplimiento de la legislación laboral (no sólo ahora, por la crisis y las presiones competitivas, sino a lo largo de la historia), la corrupción de los dirigentes sindicales, la simulación en la contratación colectiva (contratos de protección), la insuficiencia de espacios de cooperación obrero-patronales o la escasa preocupación de los interlocutores —sindicatos y empresas— por el aumento de la productividad o por la capacitación de la mano de obra y de las gerencias, no son sólo manifestaciones aisladas del "atraso cultural" ni constituyen prácticas alejadas de la "ética", que puedan corregirse por el simple acuerdo de voluntades de quienes se benefician de las mismas, en tanto están determinadas institucionalmente.

El consenso de los protagonistas de este escenario respecto a la necesidad de cambiar es una condición necesaria para dejar atrás el *statu quo*, pero a la vez resulta insuficiente, como se pretende demostrar aquí, si no va acompañado de las modificaciones jurídicas y políticas que creen los incentivos respecto de las conductas a corregir y de las que se pretende generar.

El origen de las conductas patronales y sindicales que hoy se juzgan

indeseadas, según las cúpulas empresariales y sindicales, se encuentra precisamente en las características mismas del modelo mexicano de regulación laboral y en su adopción anticipada, considerando el grado de desarrollo de las fuerzas productivas cuando se formuló, lo que terminó por generar la permanente necesidad de contar con un aparato flexibilizador que garantizara la impunidad ante el incumplimiento generalizado de las normas laborales en las pequeñas y medianas empresas y contrarrestara el poder coactivo reconocido a las organizaciones obreras.

Ese aparato flexibilizador se constituyó precisamente con base en el corporativismo sindical y el presidencialismo, como rasgos centrales del sistema político. Hay que recordar también el papel legitimador de este arreglo jugado por la ideología revolucionaria, expresada en el discurso estatista y, a la vez, confrontador del movimiento sindical frente al capital, escasamente afin con cualquier posibilidad de asumir abiertamente la cooperación en los problemas productivos de las empresas, aunque en los hechos se adoptara una actitud conciliadora con sus intereses. Coherentemente con esta ideología, y con la aguerrida reivindicación patronal de la unilateralidad en el manejo de las empresas, la legislación laboral mexicana heredada de la Revolución no consideró ningún espacio para la participación sindical en la gestión de las unidades produc-

tivas, lo que constituye una de las limitaciones más graves para la defensa de los intereses de los trabajadores en situaciones de fuerte cambio tecnológico y organizativo, como ocurre en nuestros días.

Si bien este modelo de regulación laboral pudo compatibilizarse con la acumulación capitalista durante la sustitución de importaciones, generó ventajas selectivas para los asalariados e incluso resultó de extrema utilidad para avanzar en la reestructuración productiva y en la integración económica al norte del continente (procesos que combinaron un drástico ajuste hacia abajo de las condiciones laborales con un fuerte control de la movilización social), hoy en día resulta inadecuado ante las transformaciones que experimenta el sistema político y el modelo económico.

Para explicar esta "inadecuación" es necesario abordar, así sea esquemáticamente, la lógica de ese modelo, hoy en entredicho. Se sustenta en tres rasgos decisivos: a) la protección legal de los trabajadores a través de restricciones que eliminan o reducen, según el caso, la discrecionalidad patronal en la duración del empleo y las condiciones de trabajo (salarios, jornadas, vacaciones, etcétera), estableciéndose mínimos de protección a la fuerza de trabajo, independientes del rendimiento o características de las empresas; b) el fortalecimiento de la acción colectiva a través del reconocimiento de poderes coactivos a los sindicatos

(agremiación, contratación colectiva, derecho de huelga) frente a libertades individuales restringidas, a cambio del control estatal de la acción colectiva, tanto en el plano organizativo como en el reivindicativo y, c) la intervención tutelar del Estado a favor de la parte más débil de la relación laboral, con amplios márgenes de discrecionalidad en la determinación de los alcances reales de la protección legal, a través de un sistema de justicia laboral tripartito y dependiente del Poder Ejecutivo.

Este modelo de protección, aparentemente rígido, y su antídoto, la "flexibilidad corporativa", quedaron legitimados históricamente por la posibilidad de ofrecer ventajas tangibles a los contingentes de asalariados ubicados en las grandes empresas estatales y privadas de los sectores más dinámicos de la economía. Sin embargo, en la actualidad, han perdido ya todos los elementos consensuales que los sostenían —como las mejores condiciones laborales en las grandes empresas, la protección estatal del nivel del empleo a través de la inversión pública o el crecimiento real de los salarios—, a la par que se acentuaron sus rasgos autoritarios, lo que dio lugar a la configuración de un sistema de relaciones laborales de incentivos "negativos", en el que la implicación de los trabajadores se busca, precisamente, por la precariedad y la incertidumbre.

Con el cambio de modelo económico hacia la promoción de las exportaciones

se eliminó toda preocupación gubernamental por el mercado interno y el consumo de las grandes mayorías del país, lo que se tradujo en una permanente caída salarial desde 1982 a la fecha y en la destrucción de los altos niveles de protección contenidos en los contratos colectivos más importantes. Mientras los sindicatos perdían capacidad para influir en las decisiones económicas gubernamentales, carecían de recursos de poder para participar en la selección de las estrategias escogidas por las empresas para enfrentar la crisis y la reestructuración productiva, puesto que la legislación vigente no crea los espacios institucionales adecuados para imponer esa participación, ni los liderazgos advirtieron a tiempo que esa era una condición básica para defender los intereses de sus representados.

Esto significa que se trata de un arreglo no sólo injusto, por el estado de indefensión en que quedan los trabajadores, sino inconveniente, porque alienta el uso de estrategias de productividad de bajos salarios y precariedad en el empleo que no pueden garantizar en el largo plazo una verdadera competitividad, lo que exigiría, por un lado, fuertes compromisos patronales para invertir en los recursos humanos y en la búsqueda de la calidad y, por el otro, organizaciones capaces de corresponsabilizarse en estos retos. En cambio, el sindicalismo dispuso institucionalmente de mecanismos de poder tradicionales, como los mono-

polios de agremiación, la estructura de negociaciones centralizada a nivel de las cúpulas, las contrataciones colectivas, el derecho de huelga y su presencia en el aparato estatal, que no servían para proteger a los agremiados en razón de la subordinación de las dirigencias sindicales al gobierno y de las medidas represivas de diversa índole que se adoptaron para evitar la más mínima indisciplina sindical. Si bien la docilidad mostrada le permitió al viejo corporativismo sobrevivir e incluso adaptarse a un acercamiento creciente con las empresas, terminó también por anular por completo la función de representación de los asalariados que habían venido ejerciendo, aún con sus limitaciones.

El marcado desequilibrio en la capacidad de satisfacción de los intereses del trabajo y el capital que este modelo de regulación legal, y su articulación a un sistema político corporativo y autoritario generaron, está expresando la dificultad de mantener un orden laboral inclusivo en una economía abierta y, por ende, sometida a fuertes presiones competitivas. Sin embargo, en un contexto plenamente democrático, con una vigencia real del estado de derecho y una cierta recuperación del crecimiento, no podrían garantizarse al mismo tiempo la paz social y la exclusión de los trabajadores de todo beneficio, como sucede en la actualidad. En tal caso, los crecientes déficits del consenso de los asalariados terminarían por expresarse en un

aumento de la conflictividad laboral, sea en forma individual —altos índices de rotación, bajo rendimiento, resistencia al cambio, entre otros— o colectivos, lo que tarde o temprano terminaría por atentar no sólo contra la posibilidad real de elevar en forma permanente la productividad y la competitividad del país sino contra la expectativa de atraer crecientes inversiones productivas.

En suma, en este escenario uno de los retos más complejos de atender es el de cómo desmontar y reemplazar un sistema legal de protección formalmente rígido que instaura un régimen sindical de subordinación al Estado y poderes casi ilimitados de intervención del Poder Ejecutivo, para hacerlo compatible con las exigencias de la democracia, el estado de derecho y la competitividad, a la vez que se tienen fuertes restricciones económicas para satisfacer los intereses de los asalariados y se necesita garantizar la gobernabilidad laboral.

#### LAS ALTERNATIVAS: DE LAS PROPUESTAS UNILATERALES AL CONSENSO CORPORATIVO

De alguna manera, todas las propuestas de reforma laboral —con o sin cambio institucional, provisorias o definitivas, explícita o implícitamente— pretenden resolver aquel dilema. Sin embargo, cada una da soluciones distintas a los tres problemas planteados inicialmente (nivel de flexibilidad legal,

democratización de los sindicatos y las empresas y redefinición de la intervención estatal) y son el resultado de diagnósticos diferentes acerca de su origen y naturaleza. Igualmente, difieren las vías para formular los cambios. Examinaremos a continuación las más importantes, sin ofrecer un análisis exhaustivo pero procurando reunir los elementos de juicio necesarios para evaluar el alcance y las limitaciones de los principios en torno a la "nueva cultura laboral", recientemente acordados por las cúpulas empresariales y sindicales, en relación con las propuestas anteriores.

#### *Las propuestas de la Coparmex*

Si algún propósito caracteriza a las propuestas preliminares de la Coparmex, dadas a conocer a mediados de 1989 y ratificadas en forma de catorce puntos en 1994, al presentarias al candidato presidencial del PRI, es el interés de transitar de la "flexibilidad corporativa" a la "flexibilidad legal".<sup>5</sup> Mientras la primera supone necesariamente algún tipo de acuerdo con el sindicato para no cumplir con la ley, la segunda implica una regulación de muy bajo perfil, de manera que no se requiera de complicidad alguna para manejar unilateralmente las relaciones laborales. Esto significa que la preocupación fundamental de la Coparmex, al menos hasta entonces, era la de eliminar las rigideces legales para adap-

tar los niveles de protección al mercado, recuperando amplios márgenes de discrecionalidad patronal, lo que permitiría prescindir gradualmente del actual régimen sindical corporativo y del poder discrecional del que goza el Ejecutivo para interpretar el alcance real de la protección a los asalariados.

Dentro de esta premisa, se aspira a lograr una "enorme" flexibilidad, principalmente en el manejo de la contratación y despido de la fuerza de trabajo, los niveles de remuneración y las condiciones de trabajo (movilidad funcional en puestos y tareas, geográfica y de tiempos de trabajo), todo lo cual se derivaría en la generación de obreros y empresas "versátiles" como lo exige la competencia. Más allá de estas modalidades específicas de movilidad, la Coparmex aspiraba a adoptar medidas flexibles en todo principio de obligatoriedad, bajo el argumento de que la gran mayoría de empresas son pequeñas y medianas. En síntesis, se trataba de legalizar una serie de conductas y tendencias que ya operaban en los hechos, después de la destrucción de los contratos colectivos más rígidos. Así, la propuesta de la Coparmex de 1989 reflejaba el desinterés de los empresarios en orientar las relaciones laborales hacia formas modernas de implicación, lo que se traduce en una escasa atención a la problemática de la productividad, la capacitación y el reparto de los resultados alcanzados. La única excepción es la

oferta de integrar comisiones mixtas de productividad y la recomendación de reconocer el derecho a la información. En cambio, no se ofreció la mejora de ninguna prestación o condición de trabajo, muchas de las cuales fueron establecidas hace casi ochenta años (como la duración de la jornada máxima) y muestran rezagos respecto a las que se reconocen a los asalariados en otros países de América Latina de menor desarrollo económico.

Un gran número de estas aspiraciones flexibilizadoras no requerirían, para llevarse a cabo, de modificaciones legales sino tan sólo hacer explícitas facultades patronales de manera que se de mayor certeza a la utilización de otras prácticas poco extendidas en el país, como el pago de salarios por hora. En otros casos, por ejemplo en materia de flexibilidad en las contrataciones y despidos, sería indispensable una reforma legal que afectara el principio de la estabilidad laboral. Igualmente ocurre con la pretensión de adaptar las condiciones laborales mínimas a las posibilidades de las empresas. De todas maneras, es importante advertir que hasta mediados de 1995 los empresarios pensaban que la reforma de la legislación laboral era un requisito indispensable para aumentar la productividad y la competitividad del país, posición que sería rechazada por la CTM y por otras organizaciones sindicales, tanto oficiales como independientes.<sup>6</sup>

Una segunda preocupación en las propuestas de la Coparmex, asociada

a la anterior, era la de promover relaciones individuales con los trabajadores, "despolitizando" los sindicatos y descentralizándolos, de manera de eliminar las posibilidades de confrontación y vincularlos cada vez más a los intereses de la empresa. Ello se lograría, según la propuesta de los patrones, por distintas vías. Por una parte, la mayor flexibilidad en el empleo desalentaría la sindicalización de los trabajadores. Por otra, se despojaba a los sindicatos de los poderes coactivos de agremiación, suprimiendo las cláusulas de exclusión. A cambio de estos ajustes, el sindicato patronal proponía impulsar una mayor autonomía sindical frente al Estado, liberalizando el procedimiento de registro de las organizaciones ante la autoridad.

Además de la flexibilidad laboral y sindical, esa organización patronal estaba interesada en fortalecer la capacidad de intervención del Ejecutivo en la prevención de la conflictividad laboral, lo que resultaría de gran importancia en una situación de menor control estatal del proceso organizativo. Con tal propósito, la Coparmex pedía establecer nuevas restricciones para el ejercicio del derecho de huelga y mayores facultades para que la autoridad impidiera su estallido o le pusiera fin.

Por último, cabe señalar que esta organización mantuvo una posición marcadamente conservadora en cuanto al sistema tripartito de justicia laboral, lo que revelaba su renovada confianza

en el papel de árbitro del Poder Ejecutivo, tan cuestionado por este sector en los orígenes de las juntas de conciliación y arbitraje.<sup>7</sup> En cambio, la reforma procesal en materia laboral propuesta por los empleadores buscaba nada menos que regresar a los principios generales del derecho (igualdad de las partes), desconociendo la necesidad de tutela del más débil, y agilizar los procedimientos y trámites ante los tribunales laborales.

Como se desprende de lo expuesto, la organización patronal tenía en mente un nuevo modelo de regulación que buscaba salidas institucionales a viejos problemas de este escenario con base en una correlación de fuerzas marcadamente a su favor, como la que existía en el país desde mediados de los ochenta. Incluso las propuestas que comentamos eran el producto de cierto equilibrio interno en el sector empresarial, puesto que se dejaron de lado las posiciones más radicales que exigían poco menos que la anulación completa de derechos fundamentales, como el de huelga o el sistema de reparto de utilidades.<sup>8</sup>

Era de esperarse que la CTM y las demás organizaciones sindicales oficiales se alarmaran con unas propuestas como las de la Coparmex y pusieran todos los recursos de poder a su alcance para impedir su aprobación, sobre todo considerando el creciente acercamiento entre el gobierno del presidente Salinas y las cúpulas empresariales, el descrédito del corpo-

rativismo sindical después de las elecciones de 1988 y la convergencia de críticas acerca de este sistema de representación social entre los partidos de oposición, los sindicatos independientes y algunas voces democratizadoras dentro del mundo empresarial. El resultado fue, como ya se dijo, una fuerte oposición encabezada por la CTM a discutir el tema, mientras el intercambio de favores entre el gobierno y esa central la llevaban a aprobar todo tipo de iniciativas neoliberales y retrocesos laborales a cambio de que se dejaran de lado las modificaciones a la legislación en esta materia.<sup>9</sup>

Cuando en 1994 el sector empresarial, a través de la confederación patronal, presentó en 14 puntos sus demandas en este rubro al candidato presidencial del PRI, la CTM contestó rechazando puntualmente cada uno. Analizaremos aquí cuál era el punto de vista y el tono de los argumentos de esta organización, tanto por el papel protagónico que en esta cuestión asumió como porque permitirá ilustrar los antecedentes del cambio vertiginoso de posición de la misma —de la “confrontación” a la “concertación”— al negociarse los principios de una nueva cultura laboral a mediados del año siguiente.

Al responder al documento empresarial la CTM señalaba, como punto de partida, que

el problema no reside en la Ley Federal del Trabajo sino en la manera en que

el empresario utiliza la fuerza de trabajo: se quiere tener disponible al trabajador en diversas funciones sin tener que capacitarlo y sin que los salarios mejoren. Eso equivale sencillamente a explotarlo, a que hagan más y mejor sin que mejoren sus ingresos. Si la competitividad la entienden así, los empresarios están en un grave error. Y quien limita la competitividad son ellos al pensar que los procesos flexibles de producción equivalen simplemente a exprimir más el trabajo sin aumentar remuneraciones, capacitarlo y reentrenarlo.<sup>10</sup>

Esta perspectiva, en gran medida cierta respecto a cuál era la visión patronal del problema de la competitividad, llevó a la CTM a rechazar las diversas modalidades de flexibilidad reclamadas por ese sector, tanto la movilidad externa de la fuerza de trabajo como la funcional, geográfica, salarial, en los ascensos y de los tiempos de trabajo, porque se pretendían imponer unilateralmente y sin beneficio alguno. Habría que señalar que gran parte de estas modalidades eran frecuentemente negociadas por esa misma central, sin ventajas concretas para los asalariados, en las revisiones contractuales donde esa organización era, de nuevo, hegemónica, como es el caso de la industria automotriz, y precisamente eso era lo que le había servido para conservar los monopolios de agremiación y recuperar los espacios perdidos en los setenta frente a la insurgencia

sindical.<sup>11</sup> Esta situación corrobora en gran medida la estrategia cetemista frente al tema de la reforma laboral: evitar a toda costa que desapareciera la necesidad de sus servicios como flexibilizadora de las reglas que obstaculizan el cambio productivo y de las relaciones laborales, puesto que no se conoce batalla alguna dada para obtener un reparto mínimamente equilibrado de los sacrificios en la reestructuración.

Tampoco se aceptaron las propuestas de reforma de los derechos colectivos, respecto a las cuales —se argumentaba— los patronos querían acercarlos al régimen estadounidense. Muy particularmente se opusieron a cualquier supresión de las cláusulas de exclusión, uno de los puntos más conflictivos en este tema. Al respecto opinaban que con “esa auténtica libertad sindical las únicas beneficiadas son las empresas”, mientras que “los trabajadores y los sindicatos son los perdedores”. Del mismo modo fue total el rechazo a prohibir la afiliación colectiva de los sindicatos a los partidos políticos, como lo pedían los empresarios, haciendo total omisión de la peculiaridad del régimen político mexicano originada en la existencia de un partido de Estado e insistiendo en que la decisión de pertenecer a un partido o de celebrar alianzas era parte de la autonomía que se debía respetar a las organizaciones, con lo que se pretendía ignorar la ausencia generalizada de vida democrática en la gran

mayoría de las centrales y sindicatos existentes. De ahí que se comparara la relación del sindicalismo con el PRI con la que existe en la España actual entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Unión General de Trabajadores (UGT), o en Estados Unidos, entre la American Federation of Labor-Congress of Industrial Organization (AFL-CIO) y el Partido Demócrata. Por los mismos argumentos, la CTM se oponía también a establecer alguna restricción para evitar que los miembros de las directivas sindicales pudieran desempeñar cargos de elección popular durante el ejercicio de sus funciones.

Se decía incluso que la propuesta patronal era expresión de la "lucha de clases", que se buscaba imponer la "ley del capital", que no había sido producto de un debate democrático entre los miembros del sector empresarial y que no reflejaba "el verdadero sentir de todos los empresarios". El documento cetemista, cuya autoría correspondía a quien con posterioridad aceptaría acordar con los empresarios la promoción de una "nueva cultura laboral", terminaba con una serie de reclamos que, de alguna manera, anunciaban el próximo viraje de la CTM en este tema. Lo curioso de estos planteamientos es que la misma central que avalaba el *statu quo* con su comportamiento frente al gobierno y las bases, objetaba al sector empresarial su conducta conservadora como si fuera la única determinante de lo que ocurría en el mundo del trabajo.<sup>12</sup>

Vale la pena, al respecto, comentar algunos de los más importantes ejemplos de esta incongruente posición de la CTM. Uno de los más significativos es el reclamo que se hacía a los patronos por los topes salariales, invariablemente respaldados por la central, o la crítica por la injerencia estatal en las negociaciones contractuales, cuando la CTM ha sido la principal aliada del gobierno y respalda en los hechos esa intervención. Otra cuestión es la mención a la necesidad de contar con sindicatos fuertes, propositivos, libres, autónomos y participativos, cuando las prácticas cetemistas y su creciente inclinación a transformar el corporativismo estatal por otro de empresa apuntan hacia otra dirección.

Es posible que todas estas contradicciones entre el análisis de la CTM de la problemática laboral del país y las prácticas de la central —que hasta la fecha incluyen desde la utilización de golpeadores contra los asesores legales de sus opositores o contra estos mismos hasta la prohibición de que candidaturas propuestas por los propios trabajadores contiendan en procesos electorales internos— se originen en el hecho de que el papel protagónico en el análisis y en las propuestas de reforma laboral lo haya asumido uno de los liderazgos más modernos de la central, mientras que el control del proceso organizativo y reivindicativo así como su estructura interna está en manos de sus dirigentes más arcaicos. En cualquier caso, vale la pena

registrar estas aportaciones cetemistas, que reflejan los vientos de modernidad sobre la central a la vez que las limitaciones de una propuesta alternativa al corporativismo tradicional, sin un cambio profundo en la estructura del poder cetemista y en las instituciones laborales, cuestión sobre la que volveremos al analizar la posición de esta organización al negociar los principios de la nueva cultura laboral.

*El Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad*

Una segunda fase de los intentos del presidente Salinas por reformar la legislación laboral, después de que fracasó su incipiente esfuerzo a mediados de 1989 para discutir en forma tripartita los alcances de la misma, transcurrió por vías indirectas. Su discurso del primero de mayo de 1990 marcó el rumbo que quería imponerse a la modernización del escenario laboral y, a la vez, los límites de esta estrategia.<sup>13</sup> Por una parte, se optó por dejar de lado el problema de la reforma de la legislación y, por otra, se refrendó la alianza entre el gobierno y el movimiento obrero organizado en los términos tradicionales. A pesar de este signo conservador, se reclamaba a empresarios, sindicatos y trabajadores un comportamiento innovador, orientado hacia la participación, la capacitación y la distribución equitativa de sus resultados, todo lo cual difícilmente podría lograrse sin

un cambio en las instituciones, que abriera el paso a la ruptura del *statu quo*. Corresponde a este discurso presidencial la recuperación de la idea, que se retomaría en ocasiones posteriores concomitantes a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), de avanzar en México hacia una supuesta democracia industrial en la que un "nuevo sindicalismo", ajeno a las tradiciones de confrontación, participaría en la gestión del cambio en las empresas.<sup>14</sup>

Desde esta perspectiva, el gobierno optó por comprometer a los interlocutores sociales en la negociación de un instrumento que facilitara los ajustes necesarios en las relaciones laborales en el ámbito de la empresa, para superar con rapidez los obstáculos que trababan el crecimiento y la productividad. La Coparmex insistió en sus demandas para contar con una legislación laboral flexible y el movimiento obrero oficial exigió una recuperación salarial previa a la negociación de cualquier cambio destinado a elevar la productividad.

Después de dos años de arduas negociaciones se firmó el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPYC). No respondió a las expectativas patronales ni a las presiones sindicales. Ofreció tan sólo un marco muy general e impreciso de líneas de acción en torno a la productividad y a la calidad que debía particularizarse a través de convenios en cada empresa. Ninguna de

las líneas incluidas requería de un cambio previo en la legislación y era evidente que su contenido, de tipo declarativo, expresaba la imposibilidad de acordar compromisos tangibles entre los interlocutores, por el marcado desequilibrio entre sus respectivas capacidades de negociación.

El ANEPYC fue un acuerdo cupular de naturaleza exclusivamente inductiva y propositiva que giraba en torno a las siguientes líneas de acción: modernización de las estructuras organizativas, superación y desarrollo de la administración, recursos humanos, relaciones laborales, modernización y mejoramiento tecnológico y entorno macrosocial. La gama de temáticas a abordar a través de programas específicos que nunca llegaron a formularse era muy vasta. Comprendía los factores más importantes, desde la perspectiva del gobierno y los sectores, para aumentar la productividad y la calidad a niveles semejantes a los de los países competidores. Entre otros aspectos, se mencionaban el desarrollo de objetivos e indicadores de productividad y calidad, la capacitación de los recursos humanos, los programas de readiestramiento de la mano de obra en activo frente a la transformación tecnológica, el mejoramiento de las condiciones de trabajo (principalmente en materia de seguridad e higiene), el flujo de información en la empresa, la revisión de los esquemas de remuneración para vincularlos a la productividad y a la calidad, el diálogo y la participa-

ción para adoptar los programas en esta materia, a través de la formación de comisiones mixtas con competencia para proponer soluciones.

Buena parte de estas formulaciones habían sido ya consideradas en el Plan Nacional de Capacitación y Productividad (1991-1994), donde implícitamente el gobierno sugería la reversión de las tendencias observables en los principales procesos de reestructuración a lo largo de los ochenta en los sectores más importantes de la economía, como el automotriz, el petrolero y el minero-metalúrgico, que se habían caracterizado por la intensificación del trabajo, la contención salarial, los cambios tecnológicos, organizativos y contractuales decididos unilateralmente por las administraciones empresariales, los reajustes de personal y la pérdida de derechos adquiridos de los trabajadores involucrados en dichos procesos. Frente a estas tendencias, el ANEPYC proponía los siguientes principios: 1) la mano de obra no puede ser considerada como un costo a minimizar; 2) el incremento de la productividad y la calidad no pueden ser impuestos y exigen del consenso y la participación de todos los actores; 3) la planeación eficiente y los recursos financieros y tecnológicos son condiciones a satisfacer por parte de las empresas y 4) el clima adecuado de las nuevas relaciones laborales supone un reparto equitativo de los beneficios que se obtengan.<sup>15</sup>

Estos puntos giraban alrededor de la necesidad de vincular los salarios a la productividad generada en el nivel de la empresa, lo que permitiría flexibilizar las remuneraciones fijadas rígidamente a partir de topes salariales para los ingresos mínimos, acordados cupularmente, que se extendían a los salarios contractuales, anulando toda capacidad de negociación de los aumentos en los centros de trabajo. Sin embargo, el fracaso en el cumplimiento de este objetivo se hizo evidente cuando las presiones estadounidenses llevaron al gobierno a incluir en la revisión del Pacto para la Elevación del Creci-

miento y el Empleo (PECE), en octubre de 1993, una recomendación a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM) para que determinara la "fórmula para otorgar a dichos salarios (los mínimos) el incremento que correspondía a la productividad promedio de la economía, atribuible a la mayor eficiencia de la mano de obra". El incremento finalmente acordado fue del orden del 2%. Lo paradójico y revelador del escaso poder sindical de negociación fue que ese mínimo porcentaje se impuso también en los hechos como tope de las negociaciones relativas al aumento por productividad en



Debate sobre productividad en una fábrica textil.  
Foto: J. Maillard, Oficina Internacional del Trabajo

los salarios contractuales, a pesar de que el PECE estableció que esos incrementos debían calcularse conforme a las condiciones de los centros de trabajo y "vincularse a los indicadores específicos de la productividad laboral que determinen en cada caso las organizaciones de trabajadores y las empresas".<sup>16</sup>

Esta experiencia de modernización de las relaciones laborales impulsada "desde arriba", sin cambios reales en las políticas laboral y económica que mantenían a los salarios como la principal variable de ajuste de la economía y ventaja comparativa con el exterior, y sin dejar atrás el autoritarismo dominante en la vida de las empresas, de los sindicatos y en la intervención gubernamental en el mundo del trabajo, carecía de los actores, las instituciones y el contexto adecuados para llevarse a la práctica con algún éxito. Era sobre todo una solución de compromiso, pensada fundamentalmente para tranquilizar a los futuros socios comerciales de México quienes, después de más de una década de sacrificios, temían una ruptura del consenso social interno y se preocupaban también de las objeciones que los opositores al TLC sostenían en EEUU y Canadá por los bajos salarios mexicanos y la posible fuga de empleos hacia el sur.

Sin embargo, la CTM intentó aprovechar a su manera esta oportunidad. Según cálculos de esa central, el 54% de las revisiones contractuales de 1994 en las industrias de jurisdicción

federal, que comprendieron al 78% del total de trabajadores de esas ramas, incluyeron convenios de productividad.<sup>17</sup> Para ello esa organización, a través de su Comité Nacional, propuso un convenio tipo de productividad que debía incluirse en los contratos colectivos de trabajo, retomando los lineamientos del ANEPYC. El principio orientador de estos convenios consistía en el señalamiento de que el aumento de la productividad y la calidad "no necesariamente implica trabajar más sino trabajar mejor, apoyándose en una mayor inversión, capacitación y nuevas tecnologías por parte de la empresa". La instrumentación de este principio, la selección de los indicadores de la evolución de la productividad y su medición debía quedar a cargo de la comisión mixta de productividad que se formaría en cada empresa, órgano que tendría facultades para hacer recomendaciones a la empresa y los trabajadores y elaborar los programas de productividad. Igualmente se proponía acordar en cada centro de trabajo un bono de productividad-calidad, que funcionaría como un incentivo económico relacionado con el rendimiento colectivo de los trabajadores, en forma de un porcentaje de incremento respecto del salario de cada trabajador, independiente de otros incentivos relacionados con el desempeño personal.<sup>18</sup>

Las características de los programas de productividad que proponía la CTM incluían aspectos que antes habían sido rechazados, como el desarrollo de

multihabilidades en los trabajadores, pero que ahora se integraban junto a otros propósitos, como el impulso a la capacitación y adiestramiento, y la ampliación real de la bilateralidad.

Sin embargo, la posibilidad de avanzar en la adopción de este tipo de convenios, de por sí obstruida por el desinterés patronal de vincular las remuneraciones a la productividad aún en sectores donde los indicadores eran muy alentadores, se interrumpió abruptamente al estallar en diciembre de 1994 la peor crisis económica de los últimos cincuenta años. Aunque la CTM insistió en buscar acercamientos más directos con los empresarios desde 1994, cuando se firmó el Pacto CTM-Canacintra, mismo que se ratificó los dos años siguientes, el hecho de mayor importancia en esta estrategia fue el compromiso de la Coparmex de dejar de lado su propuesta de flexibilización laboral y liberalización sindical por la vía de una reforma de la legislación, para iniciar un diálogo directo con la CTM. Esto ocurrió después de que se dieran a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la propuesta del PAN, instrumentos sobre los que nos ocuparemos a continuación.

*El Plan Nacional de Desarrollo  
(1995-2000)*

Después de que el tema de la reforma de la legislación laboral se suprimió de los discursos y propuestas gubernamentales

para evitar la exacerbación de la pugna entre la CTM y la Coparmex durante las negociaciones del TLC, el PND, presentado en julio de 1995, volvió a reactivar esta cuestión. En el apartado correspondiente al "Uso eficiente de los recursos para el crecimiento" el presidente Zedillo propuso que los actores se hicieran cargo de la revisión "del conjunto de circunstancias que determinan... las relaciones laborales", lo que llevaba a pensar en la posibilidad de una transformación de amplio alcance. Se mencionaban como ejemplos la movilidad laboral, las formas de remuneración, las condiciones de seguridad e higiene, los mecanismos de acceso y pérdida del empleo y los procedimientos de resolución de conflictos.

El acierto de proponer un análisis de conjunto de las instituciones laborales, en tanto el actual modelo de regulación tiene una lógica interna que pudiera perderse de vista al examinarlas en forma aislada, se acompaña de una justificación equivocada que pone el énfasis en la supuesta rigidez de los mercados laborales y en la flexibilidad externa a la empresa, descuidando otras formas más eficientes en el aumento de la productividad, según lo muestran las experiencias internacionales. El problema del enfoque escogido es doble porque sugiere una obvia afinidad gubernamental con las demandas empresariales flexibilizadoras, antes de contar con el diagnóstico correspondiente, y deja de lado espec-

tos fundamentales de la reforma laboral, como son sus conexiones con la reforma política y del Estado, entonces en curso de negociación, con los partidos políticos. Examinaremos las repercusiones que de ello se derivaron, mismas que seguramente se buscaron desde la esfera gubernamental.

En primer lugar, el PND actuó como un factor de presión frente a la persistente resistencia cetemista a asumir la discusión de una posible reforma de la legislación laboral y, a la vez, presionó a los empresarios para que dejaran de lado sus propuestas de cambio unilaterales. El mensaje a los primeros era precisamente el de advertirles que se estaba dispuesto a avalar las demandas flexibilizadoras de los patrones, bajo la justificación que ofrecía el argumento alarmante del crecimiento del desempleo. A los segundos se les señalaba que los límites de factibilidad de cualquier cambio en la legislación laboral pasaban por el previo consenso de la CTM, dado que más que nunca se necesitaba su apoyo para luchar contra la inflación a través de los controles salariales.

Sin embargo, no se puede ignorar que la capacidad de negociación de las organizaciones sindicales frente al poder patronal se encontraba (y se encuentra) sumamente debilitada al no apoyarse en la movilización social ni tampoco contar, como antes, con el apoyo gubernamental. En consecuencia, la intención del gobierno de dejar el problema laboral en manos de los

tradicionales actores corporativos era una forma de institucionalizar la actual correlación de fuerzas y de mantener bajo control cualquier innovación, en un momento en que, dada la crítica situación del país, las prioridades seguían estando en otra parte.

Otra consecuencia, no menos relevante, resultó de la exclusión que el PND hizo de otros aspectos cuestionables del mundo laboral. Así por ejemplo, la necesidad de construir formas democráticas de gobernabilidad laboral, ante los altos costos de los métodos autoritarios en uso, como lo probaba por entonces el tortuoso conflicto con los trabajadores de Ruta 100, o la urgencia por renovar el caduco sistema de representación sindical para dotarlo de autonomía real, no fueron considerados seriamente en ese instrumento de planeación sexenal. Tampoco se estableció la relación entre el fortalecimiento del estado de derecho, del que se ocupa el PND, y los problemas que presenta el sistema tripartito de justicia laboral. Estas omisiones fueron una señal adversa a la posible vinculación entre el tema de la reforma laboral y las que se estaban negociando en el escenario político, con lo que se pretendía excluir a los partidos de oposición de cualquier intervención en la formulación de una nueva ley laboral, como no fuera la que tuviera que darse necesariamente en el Congreso para aprobar una iniciativa negociada entre los empresarios y las organizaciones sindicales oficiales. De alcan-

zarse algún consenso entre ambas cúpulas, se buscaría instrumentarlo a nivel de la legislación secundaria, para lo cual resultaría suficiente el voto de la mayoría priísta. Sin embargo, el PAN tenía por entonces otros planes y los dio a conocer al hacer pública su propuesta de regulación laboral, cuyas modalidades tocaron tanto los intereses empresariales como los de las cúpulas sindicales aliadas al gobierno.

### *La iniciativa panísta*

Esta iniciativa, encaminada a adoptar una nueva Ley Federal del Trabajo, se aparta por completo de la lógica corporativa del viejo modelo de regulación laboral que combina la tutela a los asalariados con el control gubernamental del proceso organizativo y reivindicativo. Ello se consigue por distintas vías que pretenden disminuir los incentivos que aquel modelo ofrecía para usar la confrontación como método de mejoramiento de las condiciones de trabajo, promueven una mayor cooperación entre empresarios y asalariados y delinean nuevos mecanismos de atención de la conflictividad apegados al estado de derecho y a una mayor democracia en el ámbito empresarial y sindical. Aunque no existe aquí el espacio necesario para examinar en detalle esta propuesta, es importante destacar al menos cuáles de sus rasgos centrales están en el origen del abierto rechazo que provocó en medios sindicales y

empresariales, orillándolos a negociar a puertas cerradas una salida alternativa.

En primer lugar, los cambios en el régimen sindical, al proponer la liberalización de las reglas de formación de las organizaciones y eliminar los poderes sindicales coactivos, como es el caso de cláusulas de exclusión, constituyen una verdadera amenaza contra los monopolios de agremiación.

Junto a las nuevas formas de participación de los trabajadores en el capital accionario de las empresas, la ampliación de la bilateralidad en materia de productividad y su reparto, y el reconocimiento expreso al derecho de la representación colectiva de los trabajadores a obtener información sobre la situación de la empresa, constituyen algunos de los aportes más significativos de la propuesta panísta a la democratización del escenario laboral. Para ello se eliminan las reglas que hasta ahora permiten la intromisión gubernamental en el nacimiento y durante toda la vida activa de los sindicatos y se garantiza plenamente su autonomía. Además, se promueven nuevas formas de representación colectiva de los trabajadores en el seno de las empresas, con base en la elección directa a través de procedimientos dotados de transparencia, equidad y proporcionalidad. En este terreno, parece haberse buscado cierto equilibrio entre la necesidad de transformar el sistema de representación de los asalariados y la de evitar que con ello se

provoque una caótica proliferación de conflictos inter e intrasindicales.

Aunque existen aspectos confusos, cuestionables e incluso importantes lagunas en las reformas panistas respecto del actual régimen sindical y de los derechos colectivos, es evidente que no se trata de la demolición de los sindicatos o de la contratación colectiva sino de la recuperación de estos derechos para ser ejercidos con libertad por los propios trabajadores. De ahí buena parte de la alarma cetemista y de otras agrupaciones sindicales frente a esta propuesta.<sup>19</sup> Una posición igualmente adversa se ha dado respecto de los fallos de la Suprema Corte de Justicia que se refieren a diversas modalidades de la libertad sindical, lo que incluye a organizaciones de trabajadores que proclaman la necesidad de un nuevo sindicalismo alternativo al corporativismo estatal. De esta manera, el problema de la relación entre las libertades individuales y colectivas, que fue eje de las discusiones entre 1917 y 1931, cuando se promulgó la vieja Ley Federal del Trabajo, sigue siendo crucial en la redefinición del orden laboral adecuado a un régimen político democrático.

Un segundo eje de la iniciativa panista es el de la flexibilización de diversos aspectos de las relaciones laborales. Si bien se amplían las posibilidades de las contrataciones temporales, se legalizan los periodos de prueba y el contrato de aprendizaje y se facilitan los despidos, hay que advertir que

esta iniciativa no destruye el principio de la estabilidad laboral, clave para el ejercicio de los restantes derechos laborales. En cambio, se opta claramente por favorecer una mayor movilidad interna de tipo funcional, geográfica y de los tiempos de trabajo. El principio es que la flexibilidad en las condiciones de trabajo debe pactarse con los trabajadores o con sus representaciones, según el caso, salvo cuando se trate de circunstancias extraordinarias y se haga de manera temporal. En muchos sentidos, esta parte de la propuesta parece buscar un equilibrio justo entre las demandas empresariales y la defensa de los derechos laborales fundamentales, por lo que resultan evidentemente sesgados los intentos de considerarlas como respuestas puramente neoliberales al problema de la competitividad.

A cambio de esta mayor capacidad de adaptación de las relaciones laborales a las necesidades de las empresas, la propuesta panista ofrece, por una parte, una mayor bilateralidad en el tema de la productividad, la capacitación y el reparto de sus resultados. Por la otra, aumenta el nivel de algunas prestaciones (vacaciones, prima de vacaciones y aguinaldo) y reduce gradualmente la duración de la jornada. Esta búsqueda panista de compensaciones para la posible afectación de los derechos adquiridos a que pudiera dar lugar una mayor flexibilidad laboral, en sus distintas dimensiones, seguramente está en el origen del inmediato rechazo patronal de esta propuesta.

Finalmente, el tercer eje de la propuesta que comentamos, la desaparición de las juntas de conciliación y arbitraje para devolver al Poder Judicial la capacidad de resolver los conflictos individuales y colectivos de trabajo y sacar al Ejecutivo de este escenario es una solución mal vista por las cúpulas sindicales, que hoy detentan la representación ante esos órganos, y por los empresarios, que hasta ahora se han mostrado satisfechos con el funcionamiento del tripartismo en la justicia laboral.

Sin desconocer las numerosas deficiencias de esta propuesta, habría que subrayar que ofrece una salida institucional a la crisis del viejo modelo de regulación por la mayor transparencia que promete en las relaciones laborales, por la posibilidad de recomponer ordenadamente el mundo sindical y de fortalecer la representación de los asalariados, por la creación de espacios reales de participación colectiva de éstos en la vida de la empresa y porque impulsa el incremento de la productividad, el acotamiento del poder del Ejecutivo y el fortalecimiento del principio de legalidad, al ubicar la justicia laboral en el Poder Judicial.

Los aspectos que a nuestro juicio constituyen sus mayores virtudes son precisamente los que provocan un mayor temor en los defensores del *statu quo*. De ahí que la iniciativa del PAN haya terminado por convencerlos de la necesidad de recuperar el monopolio de la discusión de una posible reforma

laboral, para garantizar hasta donde sea posible la supervivencia de sus cada vez menos legítimos intereses cumpulares.

### *Los principios de una nueva cultura laboral*

El promotor cetemista de la negociación de estos principios ha insistido en presentarlos como el resultado de un cambio de estrategia sindical frente a la grave situación de los asalariados, después de una década y media de severos sacrificios y retrocesos y debido al nuevo contexto económico y político del país. Según su punto de vista, el deterioro de los salarios y de su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), el alto nivel de subempleo y desempleo y la drástica caída del mercado interno llevaron a esa central a la comprensión de que era necesario un nuevo esquema de relaciones laborales más participativo que dejara atrás la "confrontación" como recurso sindical encaminado a proteger a los asalariados. Independientemente de que la CTM adoptara una práctica conciliadora, cualquiera que hayan sido los argumentos discursivos que la acompañaron, por lo menos desde mediados de los años cuarenta, llama la atención el hecho de que se abandonara de repente el reiterado argumento de la desfavorable correlación de fuerzas para aceptar el reto de discutir los cambios necesarios en la legislación laboral.<sup>20</sup>



Joven en un centro de formación técnica. Foto: J. Maillard, Oficina Internacional del Trabajo

Según se dijo, el objetivo principal del acercamiento de la CTM y la Coparmex, después de que esta organización patronal manifestó públicamente que se habían descartado ya sus propias y unilaterales propuestas de reforma, era el de realizar un diagnóstico de la situación laboral del país. Con base en este diagnóstico, que también partía de una aceptación explícita por parte de la central obrera de la necesidad de una mayor flexibilidad laboral, las soluciones podían o no comprender cambios institucionales.<sup>21</sup>

Para elaborar este diagnóstico se formaron diez mesas que sesionaron durante casi un año con la participa-

ción de representantes sindicales y empresariales y la asistencia gubernamental. En un primer momento la negociación se limitó a la CTM y la Coparmex pero, en atención a los reclamos de otras organizaciones por el carácter excluyente de las mismas, se incorporaron a las distintas mesas otras dirigencias provenientes de las filas del Congreso del Trabajo (CT), incluyendo algunos miembros de la Fesebes, que posteriormente se deslindaron de los acuerdos, como es el caso de Francisco Hernández Juárez. Igualmente se convocó al Consejo Coordinador Empresarial (CCE), por parte del sector empresarial.

Estas mesas tocaban distintos temas como los de empleo, productividad y calidad, salarios, capacitación, ética laboral, derechos y obligaciones de las partes, conflictos y justicia laboral, política laboral del campo y la empresa y su papel en la sociedad. Esta enumeración da por sí sola una idea de la amplia gama de asuntos incluidos en el diagnóstico. Sin embargo, aunque los documentos base a partir de los cuales se prepararon las conclusiones de cada mesa tuvieron diverso alcance y grado de precisión, los principios finalmente acordados y dados a conocer a la opinión pública en un acto que contó con la participación del presidente de la República, resultaron escuetos, escasamente originales, vagos y, lo más lamentable, carentes de compromisos exigibles por las partes signatarias. En muchos terrenos, los diagnósticos retomaron los planteamientos anteriores en torno a la necesidad de una auténtica modernización laboral, incluyendo el cambio de valores, actitudes e instituciones como condiciones de ese proceso.

A pesar de los diagnósticos, no se acordó de manera específica ningún cambio institucional que pudiera favorecer la emergencia del nuevo esquema de relaciones laborales, caracterizado por la cooperación y el diálogo permanente entre ambas partes, un sindicalismo propositivo y con un nuevo rol productivo, una empresa humanizada y a cargo de una función social—la creación de empleos—, bilateralidad en la de-

tección y atención de los retos productivos y mayor justicia y democracia. Por el contrario, el énfasis fue puesto finalmente en el cambio cultural, de las “mentalidades” y de las prácticas.<sup>22</sup>

Ante la imposibilidad de abordar aquí el análisis de las conclusiones de cada una de las mesas, nos limitaremos a mostrar con algunos ejemplos la forma en que se pretenden atender los principales problemas laborales. Comenzando por las “Aportaciones éticas para una nueva cultura laboral”, donde se retoman los lineamientos básicos del ANEPYC, conviene revisar algunos de los principios que —se dice— deberían respetarse. Entre ellos se incluye, junto a la equidad y la dignidad del trabajo, la declaración de que “Los trabajadores, patrones y sindicatos, deben impulsar una cultura de cumplimiento de las normas laborales, a través del convencimiento de los valores que contienen y no sólo (de) su acatamiento pasivo para evitar la sanción pues sólo mediante su cabal observancia es posible lograr la armonía social, lo que contribuirá a abatir su incumplimiento y su elusión”.<sup>23</sup> Este principio se acompaña del señalamiento, entre las conductas inadecuadas, de prácticas indeseables como el enriquecimiento personal de los líderes sindicales, la disposición indebida del patrimonio o de las cuotas sindicales, el “uso de las representaciones sindicales para evitar que la empresa cumpla con sus obligaciones”, la obtención patronal de “lucro indebido,

la ganancia fácil e inmoral, el despilfarro y el egoísmo desenfrenado" o la protección de la autoridad laboral "a patronos o sindicatos por el solo hecho de su poder económico o social".

Los ejemplos anteriores permiten mostrar las limitaciones de este instrumento, en tanto parecen partir del supuesto de que las prácticas y conductas impropias que se recogen en las distintas mesas de trabajo pueden corregirse por un simple acuerdo de voluntades. ¿Cómo creer que después de casi ochenta años de incumplimiento de derechos constitucionales básicos, como la libertad de asociación; sus transgresores dejarán de atentar contra ella por tan sólo pactarlo entre sí, sin cambios en las reglas que autorizan este incumplimiento, como es el caso de las cláusulas de exclusión o el sistema de registro sindical ante la autoridad laboral? ¿Puede igualmente otorgarse alguna credibilidad a la intención de desaparecer los contratos de protección al patrón o la corrupción sindical, sin corregir los factores institucionales que dan lugar a ello? ¿Quién puede esperar que las empresas desempeñen una función social y se preocupen por repartir sus resultados, sin las garantías legales adecuadas y sin organizaciones sindicales autónomas capaces de exigirlo? ¿Hasta qué punto el refrendar los derechos colectivos como cotos exclusivos de los sindicatos servirá para lograr la democratización que se dice buscar? ¿Cómo aceptar que por el exclusivo hecho de que se cree un

sistema de información en las juntas de conciliación y arbitraje se acabará la corrupción de autoridades, patronos y líderes sindicales, sin que se modifiquen las estructuras y procedimientos que cobijan la impunidad? ¿Porqué suponer que en adelante las remuneraciones serán justas y equitativas si se siguen aceptando los toques salariales impuestos desde arriba?

La vaguedad de las conclusiones a que se llega en las diversas mesas puede ilustrarse con una de las acordadas en la que se ocupó del papel de la empresa en la sociedad. Al respecto se indica que "de la problemática descrita... y las necesidades identificadas por los sectores que integran la empresa, se concluye que es indispensable el establecimiento (sic) de una nueva cultura laboral, a través de la concertación fincada en la confianza y el respeto entre las partes, que genere una atmósfera de relaciones abiertas, flexibles, oportunas y propicias al desarrollo de todos los integrantes de la empresa y la sociedad en su conjunto". De esta manera, como ocurre en la mayor parte de los temas, parece concluirse en lo que debiera ser el punto de arranque desde el cual adoptar compromisos exigibles entre los respectivos interlocutores.

En suma, como el propio Millán llegó a reconocer, el problema sigue siendo el mismo que el que se tuvo después de acordado el ANEPYC: "...cómo traducir los principios... en la realidad. Cómo elevar la productividad, cómo

medirla y cómo distribuir los beneficios con equidad, cómo elevar los ingresos de los trabajadores; cómo generar los empleos que se requieren; cómo elevar la capacitación; cómo hacer que las empresas cumplan su función social; cómo lograr la flexibilización laboral sin menoscabo de los derechos laborales; cómo reducir los conflictos laborales".<sup>24</sup>

Si estos interrogantes quedaron sin respuesta en los principios de la nueva cultura laboral, como lo asume uno de sus principales impulsores, es evidente que después de no pocos esfuerzos y rodeos nos encontramos en el punto de partida: la necesidad de asumir la dimensión institucional —tanto jurídica como política— de la problemática laboral del país y la insuficiencia y la inadecuación de las actuales reglas del juego para salir de esta encrucijada.

## CONCLUSIONES

El tiempo invertido en los avances y retrocesos de la reforma laboral, sin embargo, no ha pasado en vano. Hay que reconocer los logros en la actitud, estrategias y propuestas de los actores sociales y políticos. Así, por ejemplo, en el terreno cetemista, es claro que al menos algunos de sus integrantes han comenzado a advertir los costos del inmovilismo social, aun cuando todavía tengan que mantenerse sujetos al atraso dominante en esa central. Lo mismo ha ocurrido desde hace algún

tiempo en las filas de otras organizaciones del CT, como es el caso de la Fesebes y en medios sindicales independientes, como el FAT, que encuentran severas limitaciones para desempeñarse con autonomía y fortalecerse en un mundo corporativo.

El rechazo al estatismo, la búsqueda de una relación más directa con los empresarios y el reconocimiento de que los sindicatos deben encontrar nuevos caminos para defender los intereses de sus agremiados, sin lo cual peligra realmente su sobrevivencia, es un indicador de que se está tratando de ver hacia adelante y de que se pretende recuperar poder por vías tradicionales y no tradicionales. La participación cetemista en el nuevo sistema de competencias laborales —actualmente en gestación—<sup>25</sup> y el reconocimiento de la necesidad de una mayor flexibilidad laboral que permita aprovechar mejor las innovaciones tecnológicas y organizativas son señales de un cambio de estrategia para ocupar nuevos espacios. No obstante, si las posiciones sostenidas en un plano discursivo (según las cuales se estaría asimilando la necesidad de dejar atrás el corporativismo tradicional, más preocupado por las negociaciones políticas que por conquistar un nuevo papel frente a los cambios productivos), no se acompañan de un auténtico proceso de recuperación de la autonomía de cara al gobierno, las empresas y los partidos políticos, y de una nueva relación con las bases y alianzas adecuadas,

el peligro más inmediato es el de la transición hacia un régimen de corporativismo de empresa. Se transitaría en consecuencia de una subordinación a otra, mientras los intereses de los asalariados seguirían en la total indefensión. Este peligro sólo puede evitarse a partir de una redefinición de las reglas institucionales y la correspondiente reestructuración organizativa y de los recursos de poder de los que dispone el sindicalismo.

Este reto encuentra algunas alternativas de solución en la propuesta panista, que deben ser valoradas sin prejuicios y sometidas a debate en un espacio abierto a la opinión pública y a los múltiples puntos de vista de los actores sociales y políticos. Sobre todo merece especial consideración el esfuerzo realizado por los autores de esa iniciativa para encontrar una respuesta equilibrada a las necesidades contradictorias del escenario laboral, que no pueden desaparecer mágicamente.

Como lo muestra la experiencia en torno a la nueva cultura laboral, las reformas no pueden quedar en manos de los actores corporativos, principales beneficiarios del viejo orden, aunque tampoco pueden ser excluidos. La participación de los partidos políticos, quienes expresan hoy de mejor manera la pluralidad de la sociedad mexicana, deberá ser considerada requisito fundamental, en tanto la adopción de una ley laboral tendrá que delinear una nueva relación entre el Estado y la so-

ciudad, sustentada en los principios de la democracia y en la legitimidad que de ellos se deriva.

Sin duda, la reconstrucción de un nuevo orden laboral para adaptarlo a las nuevas condiciones políticas y económicas en que debe operar es una de las asignaturas pendientes de la transición en curso más difíciles de cumplir, dados los problemas por los que atraviesa el sistema de representación social y política en el país, aunados a las limitaciones que el modelo económico seguido en los últimos quince años ha demostrado para impulsar el crecimiento y la generación de empleos de calidad. Pero es igualmente indudable que no se puede eludir tal asignatura a partir de los voluntarismos y las ambigüedades resultantes de espacios cerrados de negociación, donde las restricciones derivadas del desigual poder de los interlocutores no hacen más que postergar los cambios indispensables en distintos planos del sistema de relaciones laborales. Hace falta por ello incluir a todos los sujetos responsables de conducir con seriedad este proceso y el cambio de escenarios, así como establecer las conexiones adecuadas entre el tema de la reforma laboral y los procesos más amplios de transformación del régimen político, y las relaciones entre el Estado, la sociedad y el modelo de desarrollo económico. En un contexto semejante, podrán aprovecharse de mejor manera las propuestas disponibles y las que se generen en adelante, de manera que sea

posible construir los consensos relativos a una nueva legislación laboral que promueva la inclusión de los intereses de los asalariados en una economía cada vez más competitiva.

Es sabido que los cambios institucionales graduales tienen más posibilidades de ser aceptados por sus destinatarios. Sin embargo, los rezagos en materia laboral son de tal dimensión que los riesgos de una estrategia gradualista a estas alturas podrían ser mayores que los que se derivarían de una alteración radical de las reglas preexistentes. El reto entonces es lograr una buena definición del problema, soluciones coherentes con los diagnósticos disponibles y una intensa participación de todos los involucrados, incluyendo al gobierno, que de fuerza y legitimidad al cambio. Para finalizar concluiría diciendo que todavía no parecen reunirse todos estos ingredientes, por lo que la reforma laboral seguirá dependiendo de otros factores, como el avance real de la transición política y las vicisitudes del modelo económico.

#### NOTAS

<sup>1</sup> El propio dirigente cetemista manifestó en diversas oportunidades cómo se llegó a gestar la idea de acordar una serie de principios en torno a una nueva cultura laboral. Véase por ejemplo Juan S. Millán, "Nueva Cultura Laboral", conferencia impartida en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, versión estenográfica, s/f.

<sup>2</sup> En las distintas oportunidades en que este dirigente se refirió a los antecedentes de las negociaciones relativas a una nueva cultura laboral el proyecto panista no mereció ninguna mención. Cabe adelantar que, como era de esperarse, la posición cetemista respecto de esta propuesta fue de abierto e inmediato rechazo, según se dijo en diversas oportunidades, porque debilitaría a los sindicatos, la contratación colectiva y el derecho de huelga, *La Jornada*, 25 de julio de 1996.

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, según la CTM, la nueva cultura laboral es un instrumento para "beneficiar al país, para elevar la producción y la productividad, para generar empleos, para elevar el nivel de vida de los trabajadores, para tener empresas exitosas y eficientes, para que el trabajo se revalore y dignifique, para que las relaciones laborales sean justas y equitativas." Juan S. Millán, "La nueva cultura laboral", LXVIII Asamblea General Ordinaria, Coparmex, octubre de 1996, mimeo.

<sup>4</sup> El análisis de estas demandas se encuentra en Bensusán, 1994a, 1994b y en Bensusán y García, 1993.

<sup>5</sup> Los planteamientos patronales de reforma de la legislación laboral se recogen en *Coparmex, Propuestas preliminares* que la Coparmex presenta para la discusión de un anteproyecto de una nueva Ley Federal del Trabajo en junio de 1989, y en el documento firmado por Adolfo Tena Morelos, donde se incorporan las conclusiones de un grupo de trabajo coordinado por la Coparmex y convocado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), relativas a los principios rectores de una próxima reforma de la legislación laboral, con fecha del 10. de julio de 1993 y presentado al candidato del PRI a la presidencia, como *Propuestas del sector privado*, en julio de 1994, mimeo.

<sup>6</sup> Cabe señalar que en este trabajo hemos dejado de lado el análisis de las posiciones de otras organizaciones sindicales frente a la reforma laboral, tan-

lo porque en lo general tendieron a avalar las opiniones cetemistas en contra de las propuestas patronales y las del PAN, como por el papel hegemónico y protagónico asumido por la CTM en este tema. Otra razón es que no existen propuestas articuladas y alternativas provenientes del medio sindical. Con relación a la posición de la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebes) y sus organizaciones más importantes, como el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), y a la que sostuvieron los sindicatos independientes en diversos foros y discusiones sobre la reforma laboral, véase Graciela Bensusán, 1994.

En relación con una posible supresión de las juntas de conciliación y arbitraje se dio un curioso incidente a mediados de 1993. Cuando se hizo público el documento empresarial de los catorce puntos, uno de ellos pedía la eliminación de las juntas de conciliación por "inútiles", al carecer de facultades arbitrales. Sin embargo, no se quería con ello suprimir las juntas de conciliación y arbitraje sino la transformación de las juntas federales y locales de conciliación previstas en la fracción 523 de la Ley Federal del Trabajo, en otras que tuvieran ambas facultades (de conciliación y arbitraje). Una lectura periodística apresurada de este documento puede haber creado la confusión que llevó posteriormente a la CTM, en su documento de respuesta a los catorce puntos, a rechazar cualquier posibilidad de eliminar el tripartismo en el sistema de justicia laboral. Al respecto, el senador Juan S. Millán argumentaba: "Si desaparecen las juntas de conciliación entonces el patrón se abrogaría el derecho de impartir justicia de acuerdo a sus particulares intereses. ¿Porqué la propuesta empresarial sólo pide que desaparezcan y no propone nada alternativo? ¿Acaso piensan en el modelo estadounidense

se?". Juan S. Millán, *Porqué rechazamos las propuestas del sector privado*, mimeo, marzo de 1995.

Uno de los momentos de mayor radicalidad en las posiciones del sector empresarial se dio en octubre de 1991, durante la LIX Asamblea Ordinaria de la Coparmex, cuando se pidió abiertamente la reforma de aspectos centrales del artículo 123 de la Constitución y se profundizó el alcance de las reformas reclamadas en 1989. Sin embargo, la reacción cetemista, que llegó a amenazar al gobierno con una huelga general, llevó al secretario del Trabajo y Previsión Social a comprometer al presidente de la Coparmex a respaldar públicamente la decisión gubernamental de mantener el *statu quo*, lo que no impidió que la campaña empresarial en contra de la legislación laboral vigente siguiera e involucrara a otras organizaciones del sector. Véase al respecto, *Excelsior* y *El Financiero*, 9 de diciembre de 1991.

Así por ejemplo la CTM toleró los cambios a la Ley del Seguro Social y del INFONAVIT, a pesar de sus implicaciones privatizadoras, porque no ponían en peligro los monopolios de agremiación, aunque sí algunos de sus privilegios. En alguna medida, este paso de la administración salinista hace pensar que el éxito logrado por la CTM al detener la reforma de la legislación laboral se debió más al hecho de que el gobierno nunca tuvo a esta cuestión en el primer lugar de su agenda, que al poder real de la central para retrasar la adopción de una nueva ley laboral.

Senador Juan S. Millán, "Porqué rechazamos las propuestas laborales del sector privado", marzo de 1995, mimeo. Véase al respecto, Cristina Bayón (1996).

Igualmente, la CTM había modificado sus posiciones en las empresas maquiladoras de Matamoros y Ciudad Juárez, aceptando la más completa flexibilidad para evitar la pérdida de contratos colectivos y la expansión de otras centrales, como la CROC, dispuestas a

aceptar cualquier exigencia patronal a cambio de la titularidad de los contratos, con lo que se venía librando en ese importante sector una batalla silenciosa a costa de los derechos de los trabajadores.

- <sup>12</sup> Además de los rechazos, el documento cetemista enumeraba una larga lista de omisiones empresariales. Entre otras se mencionaban: el salario mínimo, el seguro de desempleo, las comisiones mixtas de productividad —que sí estaban previstas en las propuestas preliminares de la Coparmex de 1989—, los bonos de productividad, el reparto equitativo de los frutos de la productividad, las nuevas enfermedades profesionales, el fin de los topes salariales, el rescaramiento de la pérdida de poder adquisitivo del salario, la revisión del margen de utilidades de las empresas, el fortalecimiento de los contratos colectivos, el cambio de mentalidad empresarial, la participación obrera en los planes de modernización de las empresas, la democracia en los centros productivos, el estrechamiento de los vínculos entre las empresas y los sindicatos en el tema de la participación, la justicia social, las negociaciones libres entre empresas y sindicatos sin intervención estatal, el papel social de las empresas, el fortalecimiento del sindicalismo y el aumento de sus agremiados, la economía de mercado con responsabilidad social, los acuerdos entre organizaciones sindicales y empresariales para fortalecer la planta productiva, el empleo y los salarios y, finalmente, el establecimiento de relaciones laborales fincadas en el respeto mutuo, en la concertación y en el diálogo (Juan S. Millán, *op. cit.*, marzo de 1995).
- <sup>13</sup> *La Jornada*, 2 de mayo de 1990.
- <sup>14</sup> En torno a los postulados de la democracia industrial y a sus vicisitudes en el país véase De la Garza, 1996 y Bensusán, 1995.
- <sup>15</sup> Véase el texto completo del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Pro-

ductividad y la Calidad en diversos periódicos, 25 de mayo de 1992.

- <sup>16</sup> Véase el texto del PECE, revisado el 3 de octubre de 1993 en *La Jornada*, 4 de octubre de 1993. Un estudio de la AMERI (Asociación Metropolitana de Ejecutivos en Relaciones Industriales) indica que en enero de 1994 se realizaron 62 revisiones contractuales. El 92% de estas revisiones se apegaron al tope del 5% de aumento al salario directo fijado para los salarios mínimos y el 87% fijó en un 2% el incremento por productividad, tal como lo recomendó la CNSM, *La Jornada*, 28 de febrero de 1994.
- <sup>17</sup> Senador Juan S. Millán, La nueva cultura laboral, LXVIII Asamblea General Ordinaria, Coparmex, octubre de 1996, p. 7. Según esta misma fuente, la CTM habría impartido desde 1992 a la fecha un número de 15 diplomados sobre "Productividad y Participación Sindical", lo que se señala como un indicador de la importancia que esa organización le ha dado a la posibilidad de mejorar la situación de los trabajadores por esta vía.
- <sup>18</sup> Véase Secretaría de Educación y Comunicación Social de la CTM, Convenio de Productividad-Calidad, México, 5 de octubre de 1993.
- <sup>19</sup> Un análisis de las principales limitaciones y aciertos de esta propuesta se encuentra en Graciela Bensusán, "Un nuevo modelo de regulación laboral: la propuesta panista", en *La Jornada Laboral*, 28 de octubre de 1995.
- <sup>20</sup> La condición de esta apertura era que cualquier cambio a la ley debía ser adoptado por consenso entre la CTM y los empresarios. Véase al respecto, Juan S. Millán, "Nueva cultura laboral en México", versión estenográfica, conferencia impartida en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, s/fecha.
- <sup>21</sup> *Ibid.*
- <sup>22</sup> Véase el texto completo de los documentos base de cada mesa y sus respectivas conclusiones en CTM, Nueva

Cultura Laboral-Informaciones de las mesas de trabajo. México, febrero de 1996, mimeo. Un resumen de los rasgos del nuevo modelo laboral resultante de estos principios se encuentra en Juan S. Millán, Nueva cultura laboral: diálogo y concertación, Seminario Regional, Panamá, 9 y 10 de mayo de 1996.

<sup>23</sup> Documento de conclusiones de la mesa No. 1, versión de fecha 3 de enero de 1996, p. 3.

<sup>24</sup> Juan S. Millán, *op.cit.*, octubre de 1996.

<sup>25</sup> Juan S. Millán, El sindicalismo y la capacitación basada en las nuevas competencias laborales, Seminario Nacional CTM-OIT, "Estrategia sindical ante la capacitación y certificación basada en normas de competencia laboral", México, 22 y 23 de octubre de 1996.

tesis de maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Bensusán, Graciela

1994a "Los sindicatos y la legalidad laboral", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1/94.

1994b "Los empresarios y la legalidad laboral", en *Sociológica*, núm. 22.

1995 "Los dilemas de la democracia industrial", en Bensusán, G. *et al.*, *Competitividad internacional versus democracia industrial*, Universidad Autónoma Metropolitana -Xochimilco/FES, México.

Bensusán, Graciela y Carlos García

1993 *Opiniones sindicales frente a la reforma laboral*, Documento de Trabajo núm. 46, FES.

De la Garza, Enrique

1996 "La democracia industrial, la calidad total y el cambio en las relaciones laborales", en Arteaga, Arnulfo y Graciela Bensusán, *Integración regional y relaciones industriales en América del Norte*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

## BIBLIOGRAFÍA

Bayón, Cristina

1996 *El sindicalismo automotriz frente a un nuevo escenario: una perspectiva desde los liderazgos.*