



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales**

**LA GLOBALIZACION Y LA LEGISLACION DEL  
TRABAJO: GENESIS DE LA REFORMA  
LABORAL MEXICANA (1988-2019)**

Tesis que para optar por el grado de Maestría en Estudios Políticos  
y Sociales

PRESENTA:

**Luis Emilio Giménez Cacho García**

Tutora: Dra. Fiorella Mancini  
Instituto de Investigaciones Sociales

Ciudad Universitaria a 21 de abril de 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# LA GLOBALIZACION Y LA LEGISLACION DEL TRABAJO: GENESIS DE LA REFORMA LABORAL MEXICANA (1988-2019)

INTRODUCCION .....	4
CAPITULO 1 .....	18
1.1 La globalización y el trabajo: contexto internacional de la reforma laboral mexicana. ...	18
1.1.1 La globalización como proceso de movilización del capital y del trabajo.....	19
1.1.2 La interconexión de los mercados financieros.....	20
1.1.3 Expansión del comercio mundial e integración norte-sur .....	21
1.1.4 Expansión de la inversión extranjera .....	22
1.1.5 Integración multinacional de cadenas de producción de bienes y servicios .....	23
1.1.6 La nueva movilidad de la fuerza de trabajo .....	25
1.1.7 La globalización, el neoliberalismo y el trabajo .....	26
1.1.8 La nueva política global, las nuevas instituciones y los nuevos actores laborales.....	31
1.2 Las grandes reformas estructurales. contexto nacional de la reforma laboral .....	37
1.2.1 Las reformas económicas y el mercado de trabajo.....	41
1.3 Libre comercio y flexibilización : dos mutaciones decisivas para entender la reforma laboral .....	45
1.3.1 El libre comercio y su incidencia en el debate laboral .....	46
1.3.2 Los principios laborales de la OIT y los tratados de libre comercio .....	48
1.3.3 El debate de la flexibilidad laboral .....	50
1.3.4 Derecho individual y derecho colectivo del trabajo.....	53
CAPITULO 2 .....	56
2.1 La pausada declinación política del régimen laboral corporativo.....	59
2.2 La extinción progresiva de la hegemonía priista y el desarrollo del sistema de partidos.	67
2.3 Las corrientes sindicales ante el cambio económico y político. ....	72
2.4 Diecisiete hitos en la ruta hacia la reforma laboral. ....	77
2.4.1 El gobierno convoca a una fallida comisión tripartita, Coparmex construye una influyente propuesta pionera (1988). ....	77
2.4.2 Intento presidencial de promover un “nuevo sindicalismo”. (1990).....	82
2.4.3 El Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPyC)....	84
2.4.4 El acuerdo paralelo en materia laboral (ACLAN).....	85
2.4.5 El presidente intenta negociar las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (1993) .....	90
2.4.6 Las presiones empresariales y el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000 .....	92
2.4.7 La primera propuesta del PAN .....	94

2.4.8 La negociación del pacto por una Nueva Cultura Laboral (1995-1996).....	96
2.4.9 El Anteproyecto del PRD (1998).....	98
2.4.11 Los veinte compromisos de campaña de Vicente Fox (2000).....	101
2.4.12 La “Mesa Central de Decisión” (2001).....	102
2.4.13 La iniciativa UNT-PRD (2002).....	106
2.4.14 La solitaria propuesta panista (2010).....	107
2.4.15 La nueva propuesta de UNT-PRD.....	110
2.4.16 El acuerdo del PRI con los empresarios.....	112
2.4.17 La iniciativa preferente de Felipe Calderón (2012).....	116
2.5 Al fin, la negociación y voto en las cámaras.....	121
CAPITULO 3.....	134
3.1 El ingreso de México al TPP y sus implicaciones laborales.....	137
3.1.1 La postura norteamericana hacia México en la negociación del TPP.....	143
3.2 Las presiones en el escenario multinacional.....	150
3.3 La firma del TPP detona la histórica reforma constitucional.....	154
3.4 La revisión del TLCAN y la presión internacional sobre la ley reglamentaria.....	162
3.4.1 La nueva relación de fuerzas políticas y el giro laboral en México.....	170
3.4.2 El cierre del T-MEC y los compromisos de reforma legal.....	172
3.4.3 Los condicionamientos del Anexo 23-A.....	174
3.4.4 La disputa por la aprobación de la Ley y los renovados apremios internacionales.....	177
3.4.5 Un nuevo ciclo de presiones desde el Congreso estadounidense.....	188
3.4.6 El inusual Mecanismo de respuesta rápida.....	194
3.5 Epílogo: los primeros pasos en la instrumentación de la reforma.....	197
3.5.1 Las reformas a los estatutos sindicales.....	201
3.5.2 La legitimación de los contratos colectivos.....	202
3.5.3 Los primeros pasos del Mecanismo de respuesta rápida.....	204
CONCLUSIONES.....	214
BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS.....	232

## INTRODUCCION

El 24 de febrero de 2017 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma de los artículos 107 y 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que representó el inicio de un cambio histórico en los principios, las normas y las instituciones que desde un siglo atrás habían regido el sistema de justicia laboral y el ejercicio de los derechos de sindicalización, contratación colectiva y huelga. Esta reforma constitucional fue seguida dos años después por reformas a la Ley Federal del Trabajo que precisaron las fórmulas de instrumentación de esa radical revisión constitucional.

La reforma fue la culminación de un prolongado y conflictivo proceso político sobre la regulación del trabajo que tuvo lugar en México a partir de que se detonaron a principios de los años 80 los cambios estructurales orientados a la apertura de la economía a las corrientes del libre comercio y la globalización y a la implantación de las políticas económicas orientadas por el llamado “Consenso de Washington”.

A partir de esos años en toda América Latina se sucedieron debates sobre la necesidad de adaptar las leyes laborales a las condiciones cambiantes de los mercados de trabajo impuestas por la globalización. La forma y el ritmo en que los países fueron resolviendo los dilemas que planteaba ese cambio son muy diversos y dependieron en buena medida de las características de la legislación anterior, la capacidad de acción de las organizaciones de trabajadores y empresarios, la orientación política de los gobiernos y las posturas de los partidos políticos relevantes.

Lorena Cook (2007:4) ha hecho notar que las reformas laborales en los países de América Latina estuvieron condicionadas por dos transiciones más o menos simultáneas. La primera, el paso de economías cerradas y proteccionistas a economías abiertas. La segunda, una transición de regímenes políticos autoritarios a sistemas democráticos. Según esta visión, el contenido y la cadencia peculiar de las reformas laborales en cada país dependió de la manera en que se desarrollaron estas transiciones. La transición económica, con su cauda de medidas de desregulación de los mercados, promovió la flexibilización

de las relaciones laborales y el debilitamiento de los sindicatos. La transición democrática, por su parte, siempre siguiendo a Cook, tendió a favorecer reformas que protegieran los derechos de los trabajadores y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

Esta formulación general, sin embargo, puede tener muchas variantes cuando se examinan los casos concretos. Comprender las peculiaridades de la modernización del régimen laboral mexicano y sus tendencias para el futuro inmediato requiere del análisis de los procesos que le dieron origen, las características de los actores que influyeron en la configuración del nuevo marco jurídico y la evolución de la correlación de fuerzas que determinó sus resultados parciales en diversos momentos históricos. El propósito de este trabajo es analizar el trayecto de la reforma laboral mexicana con una perspectiva de largo plazo para proponer una explicación de los rasgos específicos que la distinguen del resto de los países de América Latina y, por otra parte, sentar las bases para la comprensión de los procesos que se están desarrollando actualmente en el mundo laboral como resultado de los cambios legislativos.

Cabe aclarar que, en términos estrictos, hablar de una “reforma laboral” en singular puede inducir a error. La legislación del trabajo es sumamente compleja y abarca una multiplicidad de tópicos particulares relacionados con las actividades productivas y de servicios en todos los campos de la economía. En el ámbito legislativo cada uno de esos temas concernientes al mercado laboral suele ser abordado por separado. De hecho, lo más frecuente es que en los poderes legislativos se presenten iniciativas de reforma a tal o cual artículo de la normativa del trabajo, relacionado con algún tema en particular. La historia de la legislación laboral, por tanto, resulta de una secuencia discontinua y acumulativa de reformas parciales. En ese sentido parece más correcto hablar de reformas laborales en plural. Sin embargo, en este trabajo usamos el vocablo reforma laboral en singular, como lo hacen muchos autores contemporáneos, para referirnos al complejo de modificaciones a las diversas normas jurídicas del mundo del trabajo en un período específico de la historia del capitalismo moderno: el de la globalización neoliberal. Así, nuestro uso del término en singular se referirá a la discusión política y procesamiento legislativo de todo un conjunto de normas e instituciones que han sido puestas a debate con la finalidad

de adaptar el funcionamiento de los mercados laborales de los países a las condiciones impuestas por la globalización económica, en un período acotado.

Nuestra revisión del debate reformista en México se extiende por poco más de 30 años; desde 1988, cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció por primera vez la intención gubernamental de hacer una transformación modernizadora de las leyes del trabajo, hasta mayo de 2019, cuando se concluyeron las reformas a la Ley Federal del Trabajo, en aplicación del ya mencionado cambio constitucional de 2017. Nuestro interés se concentrará en los procesos económicos y políticos complejos, que dieron lugar a cambios de gran calado por efecto de la modificación de diversos principios generales del derecho del trabajo que rigieron las relaciones de trabajo en México durante décadas hasta ser sustituidos en las dos reformas a la Ley (2012 y 2019) y la reforma constitucional (2017). La mejor prueba de que el ajuste de las normas laborales es un proceso que nunca se puede dar por concluido es que nuevamente en enero de 2021 el Congreso mexicano introdujo una modificación a la Ley para regular el llamado teletrabajo, o trabajo a distancia y el 24 de abril del mismo año entraron en vigor nuevas reglas sobre la subcontratación de trabajadores. Estos cambios particulares, posteriores a la reforma de 2019, quedarán fuera del alcance de esta investigación.

### **Tres rasgos singulares de la reforma laboral en México.**

La primera peculiaridad de la disputa mexicana sobre la reforma laboral es su extensión en el tiempo. Desde que el presidente Carlos Salinas de Gortari anunciara su intención de modernizar la Ley Federal del Trabajo hasta la primera reforma de esta en 2012 transcurrieron 24 años. Para la modificación del artículo laboral de la Constitución, el 123, debieron pasar 5 años más. Para aplicar la nueva reforma constitucional en la Ley reglamentaria en 2019 transcurrieron otros dos. En total 31 años. En ese lapso se sucedieron numerosos intentos de revisión integral de la Ley y centenares de iniciativas de reformas parciales. Todas ellas resultaron fallidas, ya sea como resultado de confrontaciones entre los intereses patronales y sindicales o por la dificultad para que las fuerzas políticas representadas en el Congreso encontraran fórmulas de acuerdo.

Una segunda particularidad, es la concreción de la reforma en dos fases claramente diferenciadas. La primera, que culminó en 2012, tuvo como característica definitoria haberse ocupado predominantemente de los asuntos relacionados con el derecho individual del trabajo y en especial las modalidades de flexibilización del mercado laboral. La segunda, que inicia a finales de ese año y se cierra con la reforma a la Ley de 2019, estuvo marcada por la atención preponderante a las modalidades de administración de justicia laboral y la regulación de los derechos colectivos de sindicalización, contratación colectiva y huelga. Los temas de justicia y del derecho colectivo del trabajo, que habían acompañado el debate laboral desde sus intentos iniciales, resultaban relegados sistemáticamente en el debate de la primera fase, al no contar con el respaldo de los actores políticos mayoritarios. Sin embargo, poco después, merced a las presiones internacionales, las prioridades de los mismos actores políticos mostraron un viraje radical que abriría paso a la reforma constitucional promulgada en 2017.

La distinción de estas dos etapas nos revela un tercer rasgo singular de la reforma mexicana: la influencia que a lo largo de los años del debate reformista fue cobrando la acción de actores políticos y sociales internacionales que aspiraban a tener influencia en la normativa mexicana. La intervención de agentes internacionales (gubernamentales y sindicales) en la disputa por los contenidos de la reforma fue consecuencia de la decisión de los gobiernos mexicanos de suscribir sucesivos acuerdos de libre comercio en los que paulatinamente se fueron introduciendo compromisos que afectaba la regulación laboral. Las presiones desde el exterior se agudizaron especialmente en la segunda fase de la reforma, con motivo de la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a 25 años de su promulgación. La presión de los representantes comerciales y de congresistas de Estados Unidos sobre los negociadores mexicanos alcanzó tal intensidad mediática y política que la reforma constitucional de 2017 y la de la Ley Federal del Trabajo de 2019 se han llegado a atribuir con cierta exageración más a la iniciativa de los Estados Unidos que a decisiones soberanas del Estado mexicano.

Estos tres rasgos específicos de la reforma mexicana requieren ser comprendidos y explicados. La prolongación por más de dos décadas de la



primera fase, posiblemente halle su esclarecimiento en la complejidad del proceso de transición democrática que puso fin a setenta años del régimen de partido hegemónico surgido de la Revolución Mexicana. Resulta al menos paradójico que, aún en los momentos de más aguda concentración de poder presidencial, durante el sexenio reformista de Carlos Salinas de Gortari, los intentos de modernización laboral se vieran frustrados. ¿Cómo explicar ese aparente fracaso? ¿Qué fuerzas o qué intereses se interponían entre los propósitos declarados de un gobierno tradicionalmente presidencialista y la concreción de las reformas? Más tarde, con la pérdida de la mayoría del partido hegemónico en el Congreso y el fortalecimiento de un régimen pluralista de partidos, el avance de la reforma dependía de nuevas fórmulas de acuerdo político. Los sucesivos gobiernos de la alternancia proclamaron en distintos momentos su intención de avanzar en la reforma. Contaban para ello con el respaldo declarado de las élites empresariales. Los partidos políticos capaces de constituir mayorías legislativas también manifestaban su aprobación a cambios legislativos. No obstante, las sucesivas iniciativas se veían frustradas. ¿Qué factores determinaron el fracaso de los distintos intentos? ¿Se trató en cada caso de circunstancias coyunturales o existe algún elemento explicativo común a todos los casos?

Cuando finalmente las condiciones políticas favorecieron la primera reforma a la Ley en 2012, por un acuerdo entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), hubo un profundo diferendo en las cámaras con respecto al tratamiento de los temas de la democracia sindical y la regulación de la contratación colectiva. En esas discrepancias participaron destacadamente los partidos de la izquierda, minoritaria en el Congreso. El resultado de lo anterior fue que aquella reforma terminó siendo catalogada como trunca o incompleta, porque privilegió la temática de la flexibilidad en la empresa y dejó intocados, además del sistema de justicia, aspectos del derecho colectivo como la democracia sindical y la contratación colectiva, que habían sido permanente objeto de polémica. En apariencia, estos temas quedaron relegados porque formaban parte de las prioridades de los partidos de izquierda y corrientes sindicales independientes mientras la alianza mayoritaria del PRI y el PAN los excluía. No obstante, apenas cinco años más tarde ambos partidos participaron

decididamente en la reforma constitucional que cambiaría radicalmente el régimen del derecho colectivo. ¿Cuál fue la configuración de intereses que determinó las limitaciones de la reforma de 2012? ¿Por qué en un período tan breve, la coalición PRI-PAN cambió de postura respecto a la regulación sindical y de la contratación colectiva? ¿Qué factores hicieron posible que bajo un régimen de fragmentación partidista en el Congreso pudiera concretarse con un consenso amplio la reforma constitucional que detonó la segunda fase de la reforma?

La respuesta a las dos últimas preguntas parece encontrarse justamente en la tercera peculiaridad: el hecho de que el Estado mexicano se vio sujeto a fuertes condicionamientos internacionales para reformar su legislación a partir de que se incorporó a las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y más tarde las de revisión del TLCAN. Desde 1992 México había firmado el TLCAN que entró en vigor en enero de 1994. En aquel momento, si bien el tratado contenía algunos compromisos de cumplimiento de las leyes laborales, quedó salvaguardada la potestad soberana de México para decidir el contenido de su legislación. Para 2017, sin embargo, el contexto internacional era otro y esta vez mantener la apertura comercial a través de nuevos tratados implicaba para el gobierno mexicano la aceptación de nuevos términos en materia de trabajo. ¿Qué evolución había tenido el debate internacional sobre la fijación de estándares laborales en los tratados de libre comercio? ¿Qué cambios se habían suscitado en el entorno laboral internacional para que el gobierno y las fuerzas políticas y los grupos de interés sectorial de México estuvieran dispuestos a aceptar las reformas constitucionales? ¿Hubo nuevos actores políticos y sociales con capacidad de influir desde el exterior en la orientación del debate laboral mexicano? Dicho, en otros términos: ¿Qué efectos ejerció el avance de la integración de México a las reglas del comercio global para hacer posible la radical reforma laboral de 2017-2019?

Estas son las principales preguntas que guían nuestra investigación.

**Una transición compleja y con resultados aún inciertos.**

Como resultado de la reforma de 2019, la institucionalidad laboral mexicana se encuentra en el momento actual en un período de tránsito del viejo sistema de impartición de justicia laboral tripartito bajo control del Poder Ejecutivo a un nuevo régimen independiente, sometido a las reglas del Poder Judicial. Formalmente esta transición institucional deberá ser concluida en 2023. Se trata de un cambio de gran complejidad que implica la instalación en todo el país de nuevos tribunales a cargo de un cuerpo profesional de jueces que progresivamente están tomando en sus manos la resolución de los litigios laborales. Al mismo tiempo las Juntas de Conciliación y Arbitraje, responsables durante décadas de la administración de justicia del trabajo, deberán extinguirse conforme vayan resolviendo los cientos de miles de asuntos que se encontraban en trámite al entrar en vigor la reforma. Los procedimientos jurisdiccionales previstos por la nueva Ley son inéditos en el mundo del derecho laboral mexicano, ya que implicarán una etapa previa de conciliación extrajudicial, un procedimiento novedoso de juicios orales y nuevos y rigurosos plazos para la resolución de los casos. La expectativa abierta por la reforma es que al quedar consolidado el nuevo sistema de justicia, los conflictos se resuelvan con mayor transparencia y rapidez, dejando atrás prácticas que venían siendo repudiadas durante décadas por muchos de los protagonistas del proceso judicial, tanto empresariales como trabajadores y del gremio jurídico. Como sucede en todo cambio de cultura institucional la transición será prolongada y estará sujeta a los vaivenes propios del juego de intereses que se ven afectados por las nuevas fórmulas regulatorias.

Por otra parte, la reciente regulación de los sindicatos está obligando a las organizaciones de trabajadores a nuevas prácticas democráticas internas, hasta ahora inéditas en la mayoría de ellos, como el voto secreto y directo para elegir a sus dirigentes y la obligación de respetar la paridad de género en la composición de sus órganos de dirección. Los sindicatos se encuentran en un proceso de actualización de sus estatutos para adecuarlos a las nuevas reglas y además han quedado obligados a la comprobación de su membresía y representatividad ante las autoridades. En materia de contratación colectiva, las normas que están en proceso de implantación obligan a las organizaciones sindicales y a las empresas a someter los contratos a la ratificación de los

trabajadores por medio del voto secreto y directo, a fin de confirmar su legitimidad. Para ello se ha establecido un plazo que concluye en 2023. La reforma a las prácticas sindicales, en consecuencia, se encuentra en los pasos iniciales y su eventual desenlace es aún difícil de prever.

Además, la reforma estableció la puesta en marcha de instituciones públicas nuevas para la gestión de los procesos de conciliación en los conflictos, para la supervisión de la vida democrática interna de los sindicatos y para la legitimación de los contratos colectivos. Conforme a los propósitos de la reciente legislación se espera que estas nuevas instituciones operen con autonomía respecto del gobierno, en especial de los poderes ejecutivos tanto federal como locales. En un país en el que impera una arraigada tradición presidencialista, de injerencia gubernamental en los asuntos laborales, que deja poco espacio para la autonomía de los servicios civiles de carrera, la preservación de la independencia de los nuevos órganos de conciliación y registro sindical será, todo lo indica así, un desafío permanente.

La profundidad de los cambios permite intuir que existirá durante largo tiempo una amplia brecha entre los propósitos de la reforma plasmados en la letra de la ley y las prácticas a las que están habituados los actores más significativos del mundo del trabajo, sean estos representantes de empresas y de trabajadores o funcionarios gubernamentales. La modificación de las normas no altera por sí sola los intereses básicos de las partes que intervienen en el proceso laboral, tampoco implica transformar de inmediato la correlación de fuerzas entre los distintos grupos de interés que actúan en este ámbito. No obstante, el cambio institucional sí modifica los escenarios en los que se debe procesar el litigio y abre el espacio para la intervención de nuevos actores – en especial los internacionales-- con capacidad de influir en los procedimientos para hacer cumplir la Ley, al menos en el ámbito de las empresas que exportan a los Estados Unidos y Canadá. Asimismo, es previsible una alteración paulatina de la distribución de poder e influencia entre las diversas corrientes del sindicalismo.

La aspiración de este trabajo es contribuir a la identificación de los actores tradicionales y emergentes del mundo del trabajo que intervinieron en el debate y decisión sobre las nuevas normas. El examen de las conductas desplegadas por ellos a lo largo del proceso y la actitud que asumieron ante el desenlace de

las diversas negociaciones puede contribuir a explicar las modalidades de su acción en la evolución actual de los acontecimientos.

Asimismo, esta identificación permitirá destacar las restricciones políticas y sociales a que está sujeta la transición del régimen laboral y entender el curso de los hechos. En especial, se considera relevante la comprensión de la actividad de nuevos protagonistas externos, entre ellos los institucionales --como las oficinas comerciales y de asuntos laborales de los Estados Unidos o Canadá-- y sindicatos --como las confederaciones sindicales de esas mismas naciones--, que podrán intervenir en la gestión de conflictos laborales en nuestro país a partir de las prerrogativas pactadas en los últimos tratados de libre comercio. Esta faceta es, con seguridad, la más novedosa de la reforma laboral y muy probablemente sentará un precedente significativo en el intenso debate contemporáneo sobre la construcción de instituciones y el establecimiento de estándares para regular los mercados mundiales de trabajo

### **Utilidad de una visión de conjunto**

A lo largo de las tres décadas que cubre nuestra revisión se han producido un considerable número de trabajos de investigación y ensayos parciales relacionados con la reforma laboral. Unos como los de Enrique de la Garza tienen la característica de analizar y discutir el contenido específico de alguna de las múltiples iniciativas de reforma que se fueron presentando a lo largo de los años. (De la Garza 2002, 2003, 2006). Otros, de Graciela Bensusan se ocupan de estudiar el desarrollo de determinadas coyunturas particulares de negociación. (Bensusan, 1994) De la misma autora varios trabajos examinan la sucesión de eventos políticos y movilizaciones sociales ligados a la reforma en períodos de tiempo algo más extensos, como la duración de un gobierno. (Bensusan, 2012) Un número más reducido de investigaciones aportan observaciones relevantes sobre la reforma en el contexto de estudios más amplios sobre los sindicatos como el de Javier Aguilar (Aguilar, 2017) o la política laboral y sindical de los gobiernos como el de Bensusan y Middlebrook (2013). Solo he localizado un trabajo que intenta hacer un diagnóstico general de lo

sucedido con la reforma a lo largo de un período de veinte años. El autor es Francisco Zapata, lamentablemente se trata de un ensayo breve de apenas 20 páginas que por su naturaleza resulta de alcance restringido. (Zapata, 2010)

No existe, por lo tanto, hasta donde alcanza nuestro conocimiento, ninguna investigación con una perspectiva de análisis que abarque un ciclo temporal tan amplio, que va desde los primeros escauceos parciales en torno a la modernización normativa y de las relaciones políticas del gobierno con los sindicatos en 1988 hasta la conclusión de la Ley reglamentaria de la reforma constitucional en mayo de 2019. De esta aproximación de un período largo se desprenden varias ventajas. En primer término, se hace posible vincular el debate de la reforma laboral con la transición política democrática que vivió el país, que, si bien tiene orígenes anteriores al período de estudio, tuvo sus momentos de mayor intensidad en esos años. Fueron los tiempos en que se transformó el régimen autoritario de partido hegemónico en un sistema de pluralismo competitivo. Lo anterior tiene relevancia porque la reforma laboral resultaría incomprensible al margen de la transformación de las relaciones de dependencia mutua del movimiento sindical y el partido hegemónico que caracterizaban al modelo laboral previo.

En segundo lugar, esta perspectiva permite analizar el efecto que tuvo el cambio de los escenarios de negociación sobre el sentido y ritmo de la reforma. Primero sobre el circuito tripartito habitual del período de la hegemonía política priista, en el que participaban los personeros empresariales con los sindicatos oficialistas y los funcionarios del poder ejecutivo y más tarde en el ámbito del debate parlamentario, al incorporarse activamente los partidos políticos como actores decisivos de la negociación en el Congreso. Esta visión de más largo aliento posibilita, además, apreciar la manera en que las transformaciones de mediano plazo en el movimiento sindical y en la estructura de los mercados laborales fueron condicionando las estrategias de los actores y los cambios de énfasis en la discusión de algunos de los contenidos clave de la reforma. Por último, solo con este horizonte de análisis se pueden detectar las consecuencias políticas de la evolución internacional de las normas del trabajo, de la progresiva inserción de la economía mexicana en las cadenas de producción global y el efecto que

esta ha tenido en la correlación de fuerzas interna que determinó aspectos centrales de la etapa final de la reforma.

## **Metodología de la investigación**

La revisión histórica del largo período de debate y negociación de la reforma laboral ha requerido el uso de diversos recursos de investigación y acceso a distintos tipos de fuentes. En primer término, en el capítulo I se procedió a identificar los determinantes estructurales que conforman el marco general dentro del cual se llevaron a cabo las distintas fases de las negociaciones. Para el examen del contexto internacional se recurrió a varios textos que analizan la dinámica general de la globalización desde la perspectiva sociológica y económica para esclarecer las tendencias generales de la globalización y algunas definiciones referidas a su efecto sobre la soberanía de los estados. Asimismo, se examinó bibliografía que estudia específicamente los efectos generales de la globalización sobre el universo social del trabajo. Parte de la información sobre la regulación internacional proviene de fuentes directas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También se utilizaron fuentes bibliográficas para describir los rasgos relevantes de las reformas económicas que tuvieron lugar en México a partir de los años 80, su efecto sobre la estructura productiva y las profundas alteraciones que se suscitaron en los mercados laborales a lo largo de esas décadas.

Las fuentes bibliográficas se usaron también para obtener una caracterización teórica de los modelos de flexibilidad laboral que se pusieron en juego en las distintas iniciativas específicas de reforma. Esta caracterización permite comprender la traducción jurídica de los diversos conceptos sobre la flexibilización y la postura de los distintos representantes empresariales y sindicales ante ellas.

Para la descripción de las peculiaridades y las fases de la transición democrática mexicana, la evolución del sistema pluralista de partidos y sus efectos sobre la estructura de poder del sindicalismo tradicional o corporativo del capítulo II se recurrió también a fuentes bibliográficas.

La reconstrucción de los distintos momentos o coyunturas decisivas de negociación y sus respectivos desenlaces requirió de una combinación de fuentes. Para los eventos anteriores a 2006 los recursos de información principales son estudios y ensayos publicados; de manera complementaria se recurrió a fuentes primarias, como documentos oficiales o publicaciones institucionales. A partir de 2006, sin embargo, son escasas las referencias bibliográficas existentes. Para la revisión de los acontecimientos del período de gobierno del presidente Felipe Calderón en adelante se requirió realizar una investigación hemerográfica y recurrir a documentos oficiales.

Adicionalmente, la investigación del capítulo III sobre la negociación de los tratados de libre comercio, la inclusión en ellos de los compromisos laborales y la confección de la reforma constitucional de 2017 y la legal de 2019, requirió de investigación hemerográfica y documental que se complementó con entrevistas directas a especialistas laborales y funcionarios públicos que protagonizaron o estuvieron cercanos a esos procesos de negociación.

## **Organización del texto**

El trabajo está formado por esta introducción, tres capítulos y un apartado de conclusiones.

El primer capítulo se dedica a desarrollar los principales conceptos sobre la globalización y a exponer la discusión sobre la gobernanza laboral global. A continuación, se revisan los efectos de la globalización sobre la estructura productiva y financiera mundial y las tendencias de las relaciones laborales. Se incluye una breve reseña de las instituciones internacionales que se han ocupado de la regulación mundial de las relaciones laborales y el debate que ha existido al respecto. Asimismo, se discute el surgimiento de nuevos actores sociales y sindicales que han introducido una nueva dinámica de acción política hacia la regulación internacional del trabajo y la introducción de códigos globales de conducta para las empresas multinacionales.

La segunda parte del primer capítulo hace una revisión de las reformas estructurales y de liberalización económica que tuvieron lugar en México a partir



de la crisis petrolera de 1982 y en especial en los períodos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo (1988-1997). Se analizan también las consecuencias de esas reformas para las relaciones laborales y el mercado de trabajo. La última parte del capítulo se ocupa de la discusión de los distintos enfoques conceptuales sobre la flexibilización laboral que permitirán entender las estrategias seguidas por los diferentes actores empresariales y sindicales a lo largo del debate sobre la regulación individual del trabajo.

El segundo capítulo, tiene dos partes. En la primera se desarrollan las características del modelo de regulación laboral vigente hasta antes de las reformas. Se explica la estructura tripartita de la justicia laboral y de los procedimientos de legitimación de las políticas laborales mediante arreglos entre empresarios y sindicatos intermediados por la presencia gubernamental. Se analiza este modelo de gestión laboral en su articulación con la estructura corporativista del régimen político y el importante papel jugado en él por el sindicalismo oficial. Se describe a continuación el debilitamiento progresivo del poder de los líderes sindicales corporativos como consecuencia de los cambios políticos. Seguidamente, en la segunda parte se revisan de las principales transformaciones del sistema electoral y político que dieron lugar al fin de la hegemonía del PRI y al surgimiento de un sistema competitivo de partidos que estableció el nuevo escenario para el debate laboral.

La otra parte de este capítulo, más extensa, describe los diversos intentos de negociar reformas a las leyes del trabajo entre 1988 y 2012. Para este fin se seleccionaron 17 momentos o coyunturas (hitos) cuyo análisis permite comprender la naturaleza del debate, apreciar las posturas de los distintos protagonistas y aproximarse a las razones del fracaso de los sucesivos intentos de reforma. En la sección final de ese segundo capítulo se describe el complejo procesamiento de la llamada “iniciativa preferente” que hizo posible, finalmente, la reforma de diciembre de 2012.

En el tercer capítulo se analiza la que hemos denominado segunda fase de la reforma, que dio lugar a las modificaciones a los artículos 107 y 123 de la Constitución en 2017 y las innovaciones introducidas en la Ley en mayo de 2019.

Este proceso se examina en su vinculación con la negociación de los dos tratados comerciales, el TPP y el T-MEC que por primera vez incluyeron obligaciones laborales para los países firmantes basadas en la *Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo*. Se revisa también el novedoso *Mecanismo Laboral de Respuesta Inmediata en Instalaciones Específicas* incorporado de última hora al T-MEC para garantizar los derechos básicos de los trabajadores, que incluye posibles sanciones comerciales en caso de violación de estos derechos.

El tercer capítulo concluye con una revisión de los primeros pasos de aplicación de las reformas, su diseño, los avances registrados y las consecuencias que ya son perceptibles como cambios en la dinámica del mundo laboral.

El apartado de conclusiones contiene una recapitulación de los hallazgos de la investigación y un intento de dar contestación a las interrogantes que se plantean al comienzo de esta introducción.

La elaboración de este trabajo contó con el invaluable apoyo de mi tutora en la Maestría en Estudios Políticos y Sociales de la UNAM, Dra. Fiorella Mancini. También debo agradecer a la Dra. Aurora Loyo sus recomendaciones a lo largo de las sesiones del Seminario de Investigación de esta maestría. Del mismo modo la Dra. Ana Ruth Escoto y el Dr. Javier Aguilar García me hicieron valiosas observaciones durante los coloquios de revisión de mi trabajo.

Esta investigación se benefició también de aleccionadoras conversaciones con el Lic. Arturo Alcalde, quien ha participado activamente en grupos de trabajo en diferentes etapas de la construcción y debate de la reforma laboral.

Finalmente debo agradecer a los ex funcionarios públicos que amablemente y bajo compromiso de confidencialidad me concedieron entrevistas que ayudaron a corroborar la información obtenida por otras fuentes y aportaron nuevos elementos que de otro modo no hubiera sido posible obtener.

# CAPITULO 1

## 1.1 La globalización y el trabajo: contexto internacional de la reforma laboral mexicana.

A partir de principios de la década de los 80 del siglo XX , el mundo ha vivido una transformación económica radical que puede explicarse como resultado de un proceso general de aceleración y profundización de los patrones internacionales de interacción social (Held y Mc. Grew, 2003) y que se reconoce con el término genérico de globalización.

La globalización ha significado, en primer término, una mayor integración social y económica del mundo que transforma los hábitos de vida de las personas, tiene un efecto especialmente significativo en las relaciones financieras, productivas y comerciales pero también en la política mundial y en la cultura.

Estos cambios han sido posibilitados, fundamentalmente, por una revolución en las tecnologías de información y las comunicaciones que permiten como nunca antes los intercambios a través de las fronteras, superando las barreras políticas, administrativas y geográficas. (Castells, 1999)

Se ha dicho, con razón, que en realidad la integración económica y política del mundo puede rastrearse hasta los inicios del siglo XVI y que ha tenido desde entonces una evolución continua. Pero desde finales del siglo XX, se registra un cambio cualitativo sin precedentes. Las interacciones económicas, sociales y culturales, muestran a nivel mundial una aceleración y una intensidad no vistas en ninguna época anterior de la historia. Según Giddens, (Giddens, 1990: 68-69) quien califica esta época como de una “globalización acelerada”, el mundo empezó a volverse paulatinamente uno a partir de los grandes descubrimientos geográficos que marcan el fin de la edad media, lo que representa desde el punto de vista sociológico una de las transformaciones claves de la modernidad: la reducción de las dimensiones del espacio y tiempo. (Giddens 1990:55) sin embargo, una de las peculiaridades de la globalización contemporánea respecto de esa tendencia histórica es que la revolución en las comunicaciones ocasiona cada vez más la imbricación de los fenómenos aislados y localizados con los

procesos mundiales. Lo que sucede en el ámbito global tiene rápidamente importantes repercusiones en la vida de las comunidades locales y, asimismo, los acontecimientos que se presentan en ámbitos reducidos y alejados de los grandes centros políticos y económicos pueden llegar a tener efectos relevantes sobre la vida en ellos. Esto es lo que se ha conocido como la imbricación de lo global y lo local. (Giddens, 1990:64)

Otro aspecto singular de la globalización contemporánea, consecuencia en parte de lo señalado en el párrafo anterior, es la transformación del papel del Estado, que se ve alterada por las crecientes interacciones mundiales, el surgimiento de nuevos actores y sus consecuentes efectos sobre la política. (Held y Mc Grew, 2003: 28)

Para los efectos de nuestra investigación, resulta útil destacar las cuatro dimensiones en las que, para Giddens, la globalización tiene un efecto transformador de la sociedad contemporánea (Giddens, 1990:71)

- a) La economía capitalista
- b) La división internacional del trabajo
- c) El sistema de estados nación
- d) El orden militar internacional

De estas cuatro dimensiones las tres primeras son de especial relevancia para el tema de las reformas laborales mexicanas que son nuestro objeto de análisis.

### **1.1.1 La globalización como proceso de movilización del capital y del trabajo**

Para Williams y sus coautores<sup>1</sup> los rasgos distintivos de la globalización desde el punto de vista de económico son dos: un cambio inédito en la movilidad del capital y otro, no equivalente, pero sin duda significativo, en la movilidad del trabajo.

---

<sup>1</sup> En el siguiente examen de los efectos de la globalización sobre el trabajo me he basado en Williams, Steve et al. (2013 : 4 a 14.)

Respecto a la movilidad del capital son cuatro los procesos más relevantes: a) Interconexión de los mercados financieros; b) Expansión del comercio internacional; c) Presencia creciente de la inversión extranjera en la economía de todos los países; d) Integración de las empresas multinacionales en cadenas de suministros de alcance mundial. El examen de cada uno de estos procesos proporciona claves para interpretar las nuevas condiciones en que se desenvuelve el trabajo en el mundo y las presiones internacionales a las que finalmente han debido adaptarse las relaciones laborales en México.

### **1.1.2 La interconexión de los mercados financieros**

Un primer aspecto a destacar es que las tecnologías de información y comunicaciones han ocasionado un creciente entrelazamiento de los mercados financieros mundiales. Esto es posible porque existen hoy las condiciones técnicas para trasladar recursos financieros de unos mercados de valores a otros y desplazar capitales y otros activos entre instituciones financieras instantáneamente, en tiempo real, traspasando, sin obstáculos, las barreras nacionales.

La interconexión resultante de las finanzas mundiales determina también que las decisiones económicas más relevantes se operen hoy necesariamente a través de los circuitos de las finanzas; con ello la actividad productiva y las decisiones de las empresas, e incluso las decisiones de política económica de los estados, se ven en su totalidad sometidas a estos.

Uno de los efectos de esta tendencia sobre el mundo del trabajo es la subordinación de la lógica de la producción industrial y los servicios a las prioridades del mundo financiero. Así, por ejemplo, en las crisis económicas recientes como la debacle financiera de 2007-2009, muchos gobiernos se vieron forzados a adoptar medidas de política económica y austeridad con graves efectos de contracción de los salarios, las pensiones y los beneficios de la seguridad social.

Se ha reconocido que la tendencia al predominio del capital financiero sobre el industrial no es nueva, como tampoco lo es el crecimiento de la participación del

sector de servicios en la economía, en demérito de la manufactura. Dicha tendencia histórica, sin embargo, tiene dos consecuencias novedosas en la globalización: por una parte, la propensión de los ejecutivos de las empresas productivas a tomar decisiones poniendo en primer término las consideraciones de rendimiento de corto plazo de los inversionistas financieros y, en segundo lugar, un desplazamiento social de la élite económica manufacturera por la élite financiera.

### **1.1.3 Expansión del comercio mundial e integración norte-sur**

A partir de los años 80 del siglo XX se generalizaron en el mundo los esfuerzos por reducir las restricciones al comercio internacional. Se actualizaron instituciones como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y más tarde, en 1995, la Organización Mundial de Comercio (OMC) asumió la función de elaborar reglas internacionales para el comercio. La premisa básica de estos organismos fue la liberalización, es decir, el abatimiento de las restricciones de los países a las importaciones, eliminando los aranceles y otras fórmulas de barreras proteccionistas hasta entonces en uso y la promoción de tratados de libre comercio entre los países y los diversos bloques comerciales. La hipótesis de este proceso era que la liberalización habría de generar una expansión del potencial de crecimiento económico de todas las naciones y una mejor distribución de la riqueza mundial.

El efecto más relevante de la expansión del libre comercio ha sido la integración de un número creciente de países en desarrollo del hemisferio sur a los circuitos económicos del norte desarrollado. Entre estos países se encuentra México, de manera destacada. En la medida en que se reducen los obstáculos al comercio se hace posible el traslado de procesos de producción de mercancías de las economías avanzadas a países cuyo nivel de desarrollo permite a las empresas productoras reducir significativamente sus costos salariales.

En la práctica, sin embargo, si bien es cierto que se han trasladado importantes procesos productivos a economías del sur subdesarrollado, el desarrollo económico global opera de forma que las naciones más ricas son las que

resultan más beneficiadas, como lo ha demostrado con detalle el premio Nobel de economía Joseph Stiglitz. (Stiglitz 2006)

Los sindicatos y los trabajadores de los países del norte desarrollado han visto, en general, una amenaza en la liberalización comercial. Lo que detectan es un deterioro de las condiciones de trabajo en sus propios países. La realidad es que si no se toman algún tipo de medidas de protección, las empresas de estas economías pierden competitividad respecto a las condiciones laborales imperantes en las naciones en desarrollo, en las que tanto los salarios como las condiciones laborales y las leyes regulatorias del trabajo tienden a presentar condiciones más precarias. Por ese motivo, los sindicatos y organizaciones civiles de Estados Unidos y Europa han reclamado la instauración en las economías emergentes de reglas que aseguren el cumplimiento de medidas de protección al medio ambiente y de estándares laborales mínimos. Estas exigencias se basan en la premisa que un comercio internacional entre países con estándares laborales y ambientales asimétricos implica legitimar una forma de competencia desleal. Como se verá a lo largo de este trabajo, Las exigencias del sindicalismo norteamericano en este sentido han resultado decisivas para las reformas al régimen institucional del trabajo en México.

Existe aún controversia sobre el efecto laboral del libre comercio en los países desarrollados. Así, por ejemplo, se ha argumentado que la pérdida de puestos de trabajo en las naciones desarrolladas no es tanto efecto de la liberalización como de decisiones de política interna y del cambio tecnológico en la manufactura. No obstante, es un hecho reconocido que una de las consecuencias de las facilidades para mover la producción a otros países ha sido la disminución de las capacidades de negociación de los sindicatos y los trabajadores del norte desarrollado, lo que los obliga a moderar sus demandas y a aceptar la reducción de sus remuneraciones y condiciones de trabajo. (Stiglitz 2006 :67-68)

#### **1.1.4 Expansión de la inversión extranjera**

Otro rasgo sobresaliente es el cambio en las tendencias de la inversión. Con cada vez mayor frecuencia se abren instalaciones productivas como resultado de inversiones de capital de países distintos a su centro de origen. En otros casos no se trata simplemente de nuevas inversiones sino de la fusión de empresas locales con empresas extranjeras o de la adquisición de las primeras por las segundas.

La inversión extranjera directa ha sido un elemento transformador de la economía incluso más importante que la propia liberalización comercial. Es un tema objeto de debate; sin embargo, es un hecho reconocido que, a partir de los años 80, el fenómeno estuvo en expansión al menos hasta el año 2000. La movilización de inversión extranjera se ha dado, sobre todo, entre países desarrollados de Europa, Japón y Estados Unidos, mientras que otras partes del mundo han quedado excluidas. No obstante, es una realidad que, actualmente una proporción creciente de inversión extranjera se ha destinado a naciones en desarrollo. Como un ejemplo, tan solo China en 2010 atrajo 106 mil millones de dólares de inversión extranjera, mientras empresas de este país realizaban inversiones en proyectos de infraestructura en África (Williams, et al. 2013:6). Para el año 2006 Stiglitz aseguraba que cada año las empresas multinacionales transferían a los países en desarrollo alrededor de 200 mil millones de dólares. (Stiglitz, 2006:188). A partir de los años 80 la política económica estableció todo tipo de facilidades a la inversión extranjera. Como consecuencia de ello México se convirtió en un destino importante de la inversión extranjera mundial. Un dato ilustrativo es que tan solo entre 2012 y 2021 México recibió 321,790 millones de dólares de inversión extranjera directa, un promedio de 32, 179 millones de dólares anuales. (Estatista, 2022). Aún en 2020, un año en el que las inversiones extranjeras descendieron en todo el mundo, México recibió inversión extranjera por más de 34 mil millones de dólares y ocupó el sitio 14 en la lista de mayores receptores de inversión extranjera. (UNCTAD, 2021:4)

### **1.1.5 Integración multinacional de cadenas de producción de bienes y servicios**



La expansión de la inversión en el extranjero ha sido el vehículo a través del cual las empresas multinacionales organizan su producción de bienes y servicios a través de cadenas de suministros y de producción en escala transnacional. Así, las cadenas pueden iniciar con la producción de materias primas en uno o varios países, su elaboración primaria en otro, la transformación en componentes en otros más, su ensamble final en otro y su comercialización en otros diferentes. Ese proceso da lugar a una transformación de la economía mundial y a toda una nueva teoría del desarrollo económico, basada en la expansión de las cadenas globales de valor en varias de las más importantes ramas de la producción y los servicios (Gereffi, Gary 2018)

En la actualidad existen más de 82 000 empresas multinacionales con más de 810,000 socios en todo el mundo. Entre 1990 y 2013 el valor agregado de estas empresas creció 10 veces. En el mismo período han pasado de tener 20 a 70 millones de trabajadores en todo el mundo. Sus exportaciones representan un tercio de toda la exportación mundial. (Van der Hoeven, Rolph 2015:5)

Hay una controversia sobre si las empresas transnacionales están transformando definitivamente la economía mundial en la medida en que están cada vez más desconectadas y son menos dependientes de sus naciones de origen, lo que estaría indicando la configuración de un nuevo orden económico mundial. (Held y Mc Grew 2003:115-116). Es posible que este punto de vista sea excesivamente voluntarista, por parte de los más fervientes apoyadores de los procesos de la globalización económica. En parte, porque la actividad de las empresas transnacionales se ha visto cada vez más cuestionada. Por un lado, se reconoce que sus inversiones son hoy fundamentales para el crecimiento de las economías, para la generación de empleos y aun para generar mejoras en la prosperidad en algunas regiones del mundo. Al mismo tiempo, sin embargo, se las cuestiona por ser la fuente de daños medioambientales y por el deterioro de las condiciones laborales en las regiones en las que invierten, así como de ocasionar serios perjuicios a las pequeñas economías locales, como sucede con las grandes cadenas comerciales transnacionales. (Stiglitz 2006: 187-197).

Asimismo, puede ser discutible el grado en que, en realidad, muchas transnacionales están desconectadas de sus naciones de origen y hasta dónde siguen siendo dependientes de su nacionalidad. Muchas de ellas mantienen

vínculos estrechos y ejercen una notoria influencia sobre las decisiones de sus gobiernos. De cualquier modo, como veremos, la creciente presencia en México de centenares de estas empresas multinacionales que integran muchas de las principales cadenas productivas mundiales, como las de la industria automotriz, la electrónica o la del vestido es un componente clave del contexto en el que se dieron las transformaciones de la legislación laboral en México.

### **1.1.6 La nueva movilidad de la fuerza de trabajo**

La movilización internacional de contingentes cada vez mayores de personas en busca de empleo es otro de los fenómenos que surgen al considerar la globalización como un proceso de cambio estructural. La migración laboral es un fenómeno muy relevante, a pesar de que, por lo general, los estados nacionales procuran restringirla. Así, por ejemplo, tan solo en el año 2010, más de tres millones de personas se desplazaron en busca de trabajo hacia los países del norte desarrollado (Williams et al. 2013: 8) .

A diferencia de la movilidad de capitales, la libertad de comercio y la inversión extranjera que son claramente facilitados por la mayoría de los gobiernos del mundo, la migración de trabajadores generalmente es obstaculizada y señalada como fuente de problemas. La excepción a esta tendencia se presenta en la Unión Europea, en la que los obstáculos para el intercambio de trabajadores de los distintos países miembros tienden a ser menores.

La migración irregular es difícil de contener y una de sus consecuencias es el abatimiento de las remuneraciones y las condiciones de trabajo en los países receptores de migrantes. La condición de ilegalidad debilita las posibilidades de negociación de los migrantes ante sus empleadores. Esa debilidad ha sido fuente de protestas sindicales y, a su vez, genera presiones en el mercado de trabajo que influyen sobre la remuneración general de los asalariados de los países receptores de migrantes.

Pese a todo, la movilidad de trabajadores es una importante fuente de ingresos en los países expulsores de fuerza de trabajo. Las remesas de divisas que hacen los migrantes benefician no solo a sus familias y a las regiones que las reciben,

sino de manera importante a las propias finanzas públicas de los países de origen de los trabajadores extranjeros.

Pese a este hecho, la asimetría que existe entre las facilidades que proporcionan los estados a la movilidad del capital y los obstáculos que se interponen a la migración de trabajadores siguen siendo una de las mayores fuentes de inequidad en la globalización. Son, además, según el texto de Williams que hemos citado, una de las causas de la reproducción de la pobreza en las naciones menos desarrolladas.

### **1.1.7 La globalización, el neoliberalismo y el trabajo**

La perspectiva se amplía cuando la globalización es observada no solo como un proceso gobernado por tendencias estructurales, sino como un complejo de políticas e ideología de alcance mundial impulsado por el capital multinacional y, en especial, por los intereses de los Estados Unidos y sus grandes inversionistas.<sup>2</sup>

Desde ese ángulo de visión hablamos no ya de la globalización en general sino de una modalidad específica, la globalización neoliberal, que se extiende por un período acotado de tiempo, que puede fijarse a partir de los años 80 y que parece cercano a concluir. Se trata de la aplicación de un conjunto de políticas económicas orientadas no solo a la liberalización de los mercados, incluido el mercado laboral, sino a la reducción de la injerencia del Estado en la vida económica, la privatización de los activos estatales y los servicios públicos y la reducción generalizada de las cargas impositivas, entre otros.

El aspecto más relevante para nuestra investigación es la forma en que la extensión de las políticas neoliberales en el mundo ha tenido un efecto sobre las relaciones de trabajo. Como es sabido, uno de los principios axiales de la prescripción neoliberal es la primacía de los mercados libres y el rechazo a la intervención gubernamental en su regulación. En términos laborales esto significa oposición a la injerencia del gobierno en las relaciones de trabajo a

---

<sup>2</sup> Una descripción de los aspectos históricos e ideológicos del proyecto neoliberal puede consultarse en Carlos Tello Macías y Jorge Ibarra. (2012)

través de normas legales protectoras de los trabajadores y el repudio a la presencia de los sindicatos como intermediarios en las relaciones entre empleadores y empleados.

### **Flexibilización de las relaciones laborales**

La generalización de políticas privatizadoras y desreguladoras características del neoliberalismo incluye la exigencia de flexibilidad en las relaciones laborales en el nivel de centro de trabajo como recurso empresarial para reducir los costos de producción. La flexibilidad laboral significa entre otros aspectos, la eliminación de los obstáculos legales o contractuales para el despido de trabajadores en los períodos de baja demanda, la implantación de fórmulas de contratación temporal, por horas, por obras específicas o para períodos de aprendizaje, la movilidad en los puestos de trabajo --lo que implica exigencias de polivalencia profesional a los trabajadores-- la ausencia de restricciones a la movilidad geográfica de los trabajadores, etcétera (De la Garza 2000:148-178)

Si para las empresas la flexibilización se presenta como recurso para abatir los costos laborales y mejorar sus posibilidades de competencia en el mercado, bajo la influencia de las prescripciones neoliberales, los gobiernos han asumido la desregulación laboral como una fórmula para mejorar la competitividad general de sus economías. La pretensión original fue que reduciendo los costos laborales se facilitarían el objetivo de atraer a la inversión extranjera, ávida de asentarse en los países en que encuentra facilidades para la reducción de costos de producción. Desregular y flexibilizar las relaciones laborales planteó también a los gobiernos la necesidad de endurecer los controles sobre los sindicatos que ofrecen resistencia a esas políticas y dificultar las condiciones para el crecimiento de las tasas de sindicalización.

Hay poco que argumentar ante el hecho incontestable de que las reformas laborales orientadas por el objetivo de la flexibilización tuvieron, como efecto general, el fortalecimiento de los intereses de las empresas transnacionales y, en general, de las élites empresariales (Williams et al. 2013:10) .

## **La polarización de los ingresos salariales**

Uno de los efectos más importantes de la desregulación laboral es el crecimiento de la desigualdad de los ingresos de los asalariados. En todo el mundo capitalista se registra una tendencia creciente a la polarización de las remuneraciones de los distintos estratos de trabajadores. Así, por ejemplo, si los ingresos de los principales ejecutivos de empresa representaban, en los Estados Unidos, 23 veces los del ingreso promedio de un trabajador de la producción manufacturera en 1975, para el año 2000 el múltiplo era de 275 veces. (Williams et al. 2013:11)

Rolph van der Hoeven (2015), en un trabajo realizado para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), llama la atención sobre el crecimiento de las desigualdades entre los asalariados. La distancia entre los ingresos del 10 % de trabajadores con ingresos más altos y el 10 % más bajo es cada vez mayor y se registra una tendencia al crecimiento de la proporción de trabajadores que reciben menos de dos tercios del salario medio. Además, se observa que son cada vez más marcadas las diferencias de ingreso entre los trabajadores calificados y de mayor nivel educativo respecto de los menos educados.

Van der Hoeven destaca también la tendencia a la disminución de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. Las cifras indican que, en Europa, la participación de los ingresos de los asalariados en la riqueza nacional ha pasado de 75% a 65 % del Producto Interno Bruto desde mediados de los años 70 a la actualidad. En los países en desarrollo esta participación es de alrededor de 58 % y presenta la misma tendencia a disminuir. (Van der Hoeven 2015:5) Las mismas tendencias al descenso de la participación de las remuneraciones al trabajo en el PIB se han presentado en México a partir de los años 80. Para el año 2011 era la más baja entre los 31 países incluidos en la base de datos de la OCDE (Samaniego 2015)

## **Disminución del poder de negociación de los sindicatos**

La disminución del poder de negociación de los sindicatos es otro de los efectos de la globalización neoliberal. Ya se ha comentado la propensión de los

gobiernos a obstaculizar la actividad sindical. Pero a estas presiones hay que añadir que en el contexto de la globalización las organizaciones gremiales se ven sujetas a la amenaza constante de las empresas de retirar sus inversiones y sus actividades productivas para trasladarlas a países en los que encuentran condiciones más favorables en términos de costos laborales y flexibilidad para organizar la producción. La consecuencia es que aun los sindicatos bien organizados de las naciones industrializadas se ven obligados a pactar condiciones laborales cada vez más desfavorables a los trabajadores ante la competencia internacional por las inversiones y los empleos.

De forma equivalente, los sindicatos de los países receptores de inversión se encuentran en condiciones de debilidad para negociar las condiciones laborales en la medida en que se confrontan con nuevas exigencias de flexibilidad en la contratación que, muchas veces, contradicen su propia legislación proteccionista del trabajo. En los países en desarrollo, el fenómeno de la movilidad del capital tiene el efecto de generar nuevos empleos al tiempo que debilita a las organizaciones de trabajadores.

### **Expansión de la informalidad**

Otro rasgo característico de la globalización neoliberal es la expansión del trabajo informal, que se realiza al margen de las leyes laborales y, por lo general, en condiciones de precariedad. Los trabajadores en ese contexto se vuelven extremadamente vulnerables. En principio, de acuerdo con la tesis neoliberal, la mayor liberalidad de los mercados laborales y la expansión del empleo serían motivo para la extensión del trabajo formal. Sin embargo, en la práctica no sucede así. En la mayoría de los países en desarrollo, que reciben inversión extranjera y en los que, en diversos grados se ha extendido la flexibilidad laboral, la economía informal se expandió de forma creciente. Por una parte, como consecuencia de las libertades de las que gozan las transnacionales para presionar a sus proveedores y para subcontratar trabajos en condiciones precarias y, por la otra, debido a que las empresas locales en aras de la

competitividad internacional optan por múltiples formas de contratación irregular, eludiendo las obligaciones legales.

### **Precarización del trabajo**

En ese ánimo de procurar la competitividad mediante el abatimiento de los costos laborales, se han generalizado las fórmulas de contratación temporal y subcontratación, que forman parte de las nuevas modalidades precarias de trabajo. La globalización neoliberal, apuntalada por los procesos de incorporación de tecnologías informáticas, ha dado lugar también a un proceso de “desalarización” y fragmentación del trabajo fabril. (Castel 1999:295-297)

El fenómeno de la precarización del trabajo se ha extendido también en las economías desarrolladas al parejo con las presiones de las empresas que, como se ha dicho ya, se encuentran en condiciones de amenazar con el retiro de sus inversiones y su producción a otros países si los trabajadores no se ciñen a nuevas condiciones de trabajo. De ahí que los empleados tengan también que aceptar contrataciones temporales, la subcontratación (“outsourcing”) y otras formas de trabajo precario. Una de las secuelas de este proceso es que, aun en los países más prósperos, la inseguridad en el trabajo se haya vuelto uno de los rasgos característicos.

Al examinar las tendencias contemporáneas a la precarización del trabajo y la polarización del ingreso, Van del Hoeven (2015) destaca que existe una clara propensión de las empresas a reducir los empleos “estandarizados” que son suplantados por empleos temporales e inestables. Así, detecta que en Europa, 70 % de los trabajadores entre 25 y 49 años no tiene un empleo permanente. En las economías en desarrollo el rasgo predominante de la precariedad es la expansión creciente del trabajo informal, como ya se ha comentado. Este autor confirma en el mismo sentido que uno de los efectos más importantes de la precarización es la polarización de los ingresos de los trabajadores, al ampliarse los diferenciales en las remuneraciones de trabajadores formales e informales (Van der Hoeven 2015:4)

### **1.1.8 La nueva política global, las nuevas instituciones y los nuevos actores laborales**

Hasta aquí hemos concentrado nuestra atención en los efectos de la globalización sobre el sistema económico y con más detalle sobre las nuevas condiciones creadas para los trabajadores en el escenario de la globalización. Pero, como bien apunta Giddens (1990), la globalización acelerada ejerce también presiones importantes hacia la transformación de las instituciones en el sistema de estados nación que se desarrolló en el mundo capitalista durante el siglo XX.

#### **Los estados nacionales y la nueva política global**

Los estados nacionales han debido adaptarse a las tendencias globales en un proceso en el que se ponen en cuestión muchas de las ideas y las prácticas que hasta hace poco se consideraban poco susceptibles de alteración.

Held y McGrew (Held, 2003) describen la forma en que a partir del siglo XIX pero en especial a lo largo del siglo XX se fue expandiendo el poder regulador de los estados nacionales. Primero en los países de Europa occidental y progresivamente, por emulación, en los países que emergieron al desintegrarse el viejo régimen colonial del mundo. Los rasgos más generales de esa capacidad regulatoria de los estados son descritos por estos autores de la siguiente manera:

“El poder regulador de estos Estados se expandió durante todo el período moderno, creando (aunque con significativas diferencias nacionales) sistemas de poder unificado en territorios delimitados, una administración centralizada, mecanismos concentrados de administración fiscal y distribución de recursos, nuevos tipos de legislación y de ejecución de la ley, ejércitos profesionales permanentes, una capacidad bélica concentrada y, de forma concomitante, complicadas relaciones formales entre Estados mediante el desarrollo de la diplomacia y de instituciones diplomáticas.”(Held 2013:23)

Este desarrollo del sistema de estados nación, continúan Held y McGrew, se vio complementado con la creación de organizaciones internacionales como la



Organización de las Naciones Unidas y mecanismos reguladores internacionales como los especializados en derechos humanos.<sup>3</sup>

Para estos autores, es en ese marco de construcción del sistema de estados nación que las potencias capitalistas establecieron las instituciones del estado benefactor que, más tarde, con múltiples variantes y en grados distintos se extendieron a los países surgidos de la descolonización. Consideran que más que por emulación, los nuevos estados se fueron adaptando por necesidad a los patrones hegemónicos de las potencias occidentales. Los intereses de las naciones más poderosas se impusieron a las demás no ya por injerencia directa sino por formas de “gobierno invisible” constituidas por las corporaciones, los bancos y las organizaciones internacionales como, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. De ahí que, al comenzar el Siglo XXI, no sea extraño que las políticas de desarrollo de los países de África, Asia y América Latina hayan seguido los mismos patrones de liberalización de los mercados, eliminación de obstáculos a los flujos de capital y desregulación de los mercados laborales. (Held, 2013: 28-29)

Así, conforme a una visión “realista” de la política mundial el orden internacional sería el resultado de la imposición de los intereses de las potencias y ni siquiera los organismos multilaterales se libran de la lógica de poder de los grandes estados nacionales.

Held y McGrew, sin embargo, destacan la crítica proveniente de los entusiastas de la globalización a esa visión “realista”. Para éstos, hay suficientes indicadores de que en las últimas décadas se han consolidado las bases de lo que puede ser una nueva política global. Para ellos, la globalización ha modificado las condiciones en que se desarrolla la política nacional. Nuestros autores hacen notar la multiplicación de organismos internacionales y transnacionales, la formación de grupos internacionales de presión y nuevos movimientos sociales

---

<sup>3</sup> Precisamente uno de los organismos internacionales más antiguos es la Organización Internacional del Trabajo (OIT) creada en 1919 a partir de los Tratados de Versalles con el propósito de establecer y supervisar normas del trabajo. (Tapiola 2018:1)

con pretensiones de alcance global que inciden en el funcionamiento del Estado y de la sociedad civil de los países. Para decirlo en sus propios términos:

“El Estado se ha convertido en un campo de batalla fragmentado de ejecución de políticas, penetrado por redes transnacionales (gubernamentales y no gubernamentales) así como por instituciones y fuerzas nacionales” (Held 2013:29).

En apoyo de esta perspectiva, describen la multiplicación de organismos intergubernamentales (OIG) y organismos no gubernamentales internacionales (ONGI). A principios del siglo XX había 37 OIG y 176 ONGI. Para el año 2000 habían surgido 6,743 OIG y 47,098 ONGI.(Held 2013:31)

A este escenario se suma la proliferación de foros internacionales de acción política, como las cumbres de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que pese a que fue fundada en 1919, ha tomado, como veremos, un importante protagonismo en el nuevo contexto globalizado del trabajo. A ellos habría que añadir, como ejemplos notorios de la novedosa red de presiones internacionales que circundan a los estados nacionales, la aparición de tratados multilaterales de libre comercio y la formación de la propia Unión Europea. Un dato ilustrativo de este cambio radical es que, si a mediados del siglo XIX podía hablarse de que se realizaban en un año dos o tres conferencias internacionales, en la actualidad se llevan a cabo anualmente más de 4,000. (Held 2012:31)

Otro de los cambios relevantes que inciden sobre la limitación del margen de maniobra de los estados nacionales es el alcance cada vez mayor y más amplio contenido del derecho internacional. Se trata de un desarrollo característico del siglo XX, en especial en lo que se refiere a reglas internacionales sobre el medio ambiente y los derechos humanos. A partir de estos desarrollos, los estados nacionales ya no pueden tratar a sus ciudadanos ignorando los criterios internacionales.

En el universo de las relaciones laborales el mejor ejemplo del papel que han tomado recientemente los organismos internacionales son las sucesivas

Declaraciones de la OIT con respecto al ejercicio de los derechos laborales en el nuevo contexto de expansión del libre comercio.<sup>4</sup> Dichas declaraciones, aprobadas por la Asamblea General del organismo, a pesar de no contar con instrumentos coercitivos eficaces, se han convertido en la referencia internacional sobre la legitimidad de las normas y las prácticas laborales de los distintos países. Como se verá más adelante, estas declaraciones han resultado ser un punto de apoyo conceptual para incluir obligaciones en materia de trabajo en los más actualizados tratados internacionales de libre comercio. Como consecuencia de ello dichas declaraciones han contribuido a que los países suscriban los más importantes convenios internacionales<sup>5</sup> en materia de trabajo, muchos de los cuales habían sido ignorados por largo tiempo (Tapiola 2018: 75-76)

## **El movimiento laboral y los sindicatos**

Las transformaciones productivas de la industria manufacturera derivadas de la digitalización y la expansión de las tecnologías de la información, en conjunto con las novedosas condiciones que la globalización introduce en las prácticas políticas de los estados, tienen también implicaciones en el movimiento laboral y las instituciones en las que se desarrolla.

Steve Williams (Williams 2013: 18) detecta por lo menos tres tendencias novedosas de modalidades organizativas e institucionales que impactan en la regulación del trabajo y en la acción de los principales protagonistas de las relaciones obrero patronales, las organizaciones de empleadores y de empleados. La primera de ellas es el surgimiento de nuevos actores no estatales que aspiran a establecer pautas internacionales de regulación del trabajo y el

---

<sup>4</sup> Las dos declaraciones más importantes de la OIT son la *Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo* aprobada en 1998 y la *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa* aprobada en 2008 y actualizada en 2022.

<sup>5</sup> La OIT lleva a cabo sus funciones regulatorias a través de dos mecanismos: los convenios y las recomendaciones. Los diferentes convenios regulan facetas específicas de las relaciones laborales. Pero solamente tienen un carácter vinculante para los países que voluntariamente los suscriben. Las recomendaciones sobre algún tema específico consultado a la organización sí tienen carácter vinculante. (OIT 2022-1)

empleo. Es el caso de los organismos creados por empresas multinacionales para promover códigos de conducta laboral para que sean adoptados por sus proveedores a lo largo de sus cadenas de suministro.<sup>6</sup> Con frecuencia, los estándares utilizados por estas asociaciones son tomados de los convenios establecidos por la OIT.

Una segunda tendencia, que ya hemos mencionado al examinar la faceta neoliberal de la globalización, es la del debilitamiento de las organizaciones de trabajadores. Por una parte, debe considerarse que tradicionalmente los sindicatos se han organizado sobre la base de estructuras nacionales. La globalización plantea entonces desafíos para organizaciones cuyo horizonte no trasciende las fronteras y que deben enfrentar a empleadores que se organizan a escala global. Por otro lado, en la medida en que el trabajo se vuelve más individualizado y flexible, se van debilitando las bases de solidaridad entre asalariados que son el fundamento de la acción y el poder sindical. El indicador más elocuente de esta tendencia al debilitamiento de los sindicatos es la caída de las tasas de sindicalización en el mundo. Para 1997, las tasas de sindicalización habían descendido a menos del 20 % en 48 de 92 países estudiados por la OIT (OIT, 1997)

En tercer término, otra tendencia novedosa es el surgimiento de fórmulas inéditas de acción colectiva. Estas se presentan como movimientos sociales, no necesariamente sindicales, organizados para la promoción, en escala mundial, de causas específicas como los derechos de las mujeres, políticas identitarias, los derechos humanos y, en particular, los derechos laborales.

Edward Webster (Webster, 2008), junto con otros autores, detecta que, aun en este contexto desfavorable, las modalidades de acción de los sindicatos en el ámbito internacional se han ido transformando. Destacan varios factores que influyen para modificar las prácticas sindicales internacionales. En primer término, las nuevas tecnologías de la comunicación que permiten la formación

---

<sup>6</sup> Un ejemplo entre otros de este tipo de organizaciones es la Fair Labor Coalition (FLA). Impulsada por un amplio conjunto de empresas transnacionales “comprometidas a asegurar prácticas laborales justas y condiciones de seguridad y trato humano a lo largo de sus cadenas de producción”. (FLA 2022)

de nuevas redes de relaciones entre sindicatos de diversos países que, a su vez, posibilitan la realización de campañas internacionales y la integración de organismos que trascienden las fronteras nacionales. Las nuevas cadenas de suministro global, organizadas bajo el poder de las multinacionales, han mostrado ser especialmente sensibles a este tipo de campañas.

En segundo lugar, como ya se comentó, se han difundido cada vez más las normas o estándares laborales mínimos que debieran ser exigibles a nivel internacional. Dichos estándares surgen por lo general de los esfuerzos de la OIT por contrarrestar las tendencias a la precarización del trabajo y al aprovechamiento de las malas condiciones de la regulación laboral en los países en desarrollo. En especial, la OIT, además de las Declaraciones ya mencionadas, ha conducido intensas campañas para instalar el concepto de “trabajo decente” como pauta para el establecimiento de reglas laborales mínimas en todos países y para promover la adopción de códigos de conducta laboral en las empresas, sobre todo transnacionales.<sup>7</sup> Conviene señalar que, entre los sindicalistas y la academia se ha desarrollado la noción de que, a partir de la adopción de estas normas a escala internacional, se haría posible detener la tendencia hacia la caída de las condiciones de trabajo en el mundo e incluso pensar en otro tipo de globalización, distinta a la impulsada por el neoliberalismo. (Webster, 2008: 192)

En el marco de estas tendencias, Webster afirma que la dinámica de los sindicatos en el escenario mundial, el “internacionalismo” sindical, ha cambiado. Las relaciones internacionales de los sindicatos, configurados originalmente para actuar en el marco de los estados nación, se asemejaban a las relaciones diplomáticas entre países y no tenían prácticamente incidencia sobre la dinámica laboral en el mundo. Hoy es posible detectar una transformación, un nuevo “internacionalismo laboral” que busca desarrollar otros métodos de acción, formas novedosas de realizar campañas a escala internacional y políticas de

---

<sup>7</sup> El concepto de trabajo decente desarrollado en la OIT implica, descrito a grandes rasgos, la exigencia de que un empleo productivo genere para las personas: a) ingreso justo; b) seguridad en el lugar de trabajo; c) Protección social; d) perspectivas de desarrollo personal e integración social; e) libertad para expresar sus opiniones; f) libertad para organizarse y participar en las decisiones que las afectan; g) igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. (OIT, 2022-2)

alianzas con otro tipo de movimientos sociales que les permiten actuar en redes más amplias. (Webster 2008:197).

Como se podrá constatar en los capítulos siguientes, estas nuevas orientaciones las instituciones internacionales del trabajo y una inédita mutación de las iniciativas de actores empresariales y sindicales para incidir en la esfera internacional sobre las relaciones de trabajo han tenido una importante influencia en el curso de las reformas laborales mexicanas.

## **1.2 Las grandes reformas estructurales. contexto nacional de la reforma laboral**

El ciclo de expansión y progreso económico con estabilidad política que México vio iniciarse a partir del fin de la II Guerra Mundial empezó a declinar alrededor de 1975, en las postrimerías del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, cuando se manifestaron los primeros síntomas de inestabilidad económica y debilidad de las finanzas públicas y la balanza de pagos. Pero es a partir de la crisis de 1982, con la nacionalización bancaria decretada por José López Portillo cuando se hizo patente el fin de la época del desarrollo basado en el proteccionismo industrial y la sustitución de importaciones. A partir de entonces se abre un período de inestabilidad caracterizado por el déficit crónico de las finanzas públicas, la reducción del ritmo de crecimiento económico, la agudización del déficit en la balanza de pagos y niveles elevados de inflación. Se trató de una crisis de gran profundidad que con distintas modalidades y a diferentes ritmos afectó a todos los países de América Latina, dando inicio a un período de profundas reformas estructurales en la economía y la política.

En México, por efecto de la crisis petrolera de 1981-82, los organismos financieros internacionales empezaron a sujetar su respaldo crediticio al gobierno a la condición de reformar las políticas financieras y de déficit público, y reducir la intervención estatal en la economía. Se inició así el período de implantación de reformas económicas basadas en los principios neoliberales del llamado Consenso de Washington. A partir del sexenio del presidente Miguel de

Lamadrid, en medio de una severa crisis de las finanzas gubernamentales y con la inflación fuera de control, los gobiernos llevaron adelante una secuencia de reformas de las políticas y las instituciones de regulación económica orientadas en una primera fase a la estabilización de las finanzas públicas y el control del alza de precios y salarios y más adelante, desde finales de la década de los 80, a la instauración progresiva de un régimen de economía abierta de mercado. Es a partir de estas reformas que puede hablarse de la integración de México a la economía globalizada.

Conviene subrayar que la primera etapa de las reformas requirió de enérgicas medidas gubernamentales para controlar la inflación, abatir el déficit público y restablecer el crecimiento económico. Para legitimar y dar solidez a las acciones más drásticas los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas, recurrieron a la fórmula de los pactos suscritos públicamente con el gobierno por los representantes de los empresarios y los trabajadores organizados en un intento por ratificar el apoyo social a las medidas de ajuste. El 15 de diciembre de 1997 Miguel de la Madrid propuso y firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que incluía aumentos de los impuestos, reducción de los gastos del gobierno e introducía un mecanismo temporal de controles de precios y salarios. A finales del año siguiente, ya en el gobierno de Carlos Salinas, se firmaría una nueva versión de pacto, ahora denominada Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), esta vez orientado a restablecer el crecimiento de la economía, estancada desde la crisis petrolera, manteniendo el control de la inflación. Más tarde, el presidente Zedillo volvería a requerir del respaldo de los organismos empresariales y de los sindicatos para apuntalar las drásticas decisiones de austeridad, impuestos y control salarial que se vio forzado a tomar a raíz de la crisis cambiaria de 1994-1995.

Las reformas económicas abarcaron prácticamente todas las áreas de la actividad productiva, las finanzas, el comercio y los servicios y en un lapso de tres décadas modificaron radicalmente la conformación de los mercados laborales. Constituyen el componente estructural que alteraría para siempre los equilibrios del mundo del trabajo construidos en la etapa anterior. Las reformas legales e institucionales se orientaron a cinco grandes campos: 1) Liberalización del comercio; 2) Liberalización de la banca y las finanzas; 3) Apertura a la

inversión de capital extranjero; 4) Privatización de las empresas del Estado 5) Reforma Tributaria 6) Desregulación de la actividad económica. (Clavijo, 2000)

La liberalización del comercio implicó un proceso paulatino que se inicia con la reducción de aranceles a centenares de productos de importación. Más tarde empezaron a eliminarse progresivamente los requisitos de permiso para la importación de mercancías. Para 1985 México profundizó sus compromisos de apertura comercial al incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En los años sucesivos se llevaron a cabo diversas negociaciones con organismos regionales orientados todos a liberalizar el comercio. Entre todos los acuerdos, el más relevante, porque afectaba a dos tercios del comercio exterior de México fue la firma, durante el gobierno de Salinas de Gortari, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en enero de 1994. Más adelante se examinarán los aspectos laborales de ese tratado. Por el momento importa constatar que la incipiente apertura comercial tuvo entre sus efectos la expansión del sector externo de la economía, la atracción cada vez mayor de inversión extranjera directa y la participación creciente del sector manufacturero y las empresas maquiladoras en el volumen de las exportaciones, dejando atrás a las exportaciones petroleras como fuente principal de divisas. A su vez la eliminación de aranceles colocó a la industria mexicana bajo la presión creciente de las importaciones de manufacturas del extranjero.

La liberalización de los servicios de banca y crédito implicó reducir los controles gubernamentales sobre las tasas de interés y las reservas de los bancos. La medida más importante fue la reprivatización de los bancos propiedad del Estado entre 1991 y 1992. En 13 meses el gobierno mexicano vendió 18 bancos a particulares. La otra reforma que afectó de manera decisiva al sector bancario se llevaría a cabo en 1994, cuando se estableció la autonomía al Banco de México respecto del gobierno.

El tercer gran ámbito de reformas consistió en la flexibilización de las reglas para la inversión extranjera. Se redujeron las restricciones al acceso de capitales foráneos en áreas que antes estuvieron ya sea reservadas al Estado mexicano, como el petróleo, la energía eléctrica y los ferrocarriles, o restringidas a inversionistas nacionales, como el transporte de carga y pasajeros, la



distribución de gasolina y gas y las transmisiones de radio y televisión. A partir de 1993, la reforma a la Ley de Inversiones Extranjeras incorporó las nuevas reglas del TLCAN lo que indujo un crecimiento paulatino pero sin precedentes de la inversión extranjera directa en los siguientes años.

La política de privatizaciones de empresas públicas es probablemente la que mayores efectos tuvo en la recomposición de las relaciones laborales. En 1983, al iniciarse la privatización, el Estado Mexicano administraba 1,155 empresas en 63 de las 73 ramas en que se clasificaba la actividad económica. Estas empresas representaban el 18.5% del producto interno bruto y alrededor del 10% del empleo total. (Clavijo 2000: 36) La presencia estatal era preponderante o muy importante en sectores tales como la siderurgia, las aerolíneas, las comunicaciones telefónicas, la minería del cobre y el sector financiero. Había presencia de empresas públicas en sectores tales como la fabricación de autopartes, motores, camiones, textiles etc. En un período de 10 años, entre 1983 y 1993, la etapa más intensa de las privatizaciones, el número de empresas paraestatales pasó de las referidas 1,155 a poco más de 200. (Clavijo 2000:40) Muchas de ellas (50%) fueron liquidadas o extinguidas y una tercera parte fue privatizada. Después de 1993, las privatizaciones continuaron, aunque con menor intensidad, en el sector carretero y de aeropuertos y la petroquímica entre otros. Así, el Estado mexicano perdió el predominio económico que se había construido en los años del desarrollo estabilizador.

Como se señaló más arriba, las privatizaciones, la liberalización comercial y la apertura a la inversión extranjera fueron acompañadas de importantes reformas fiscales y radicales transformaciones en el marco regulatorio de las actividades económicas, como el transporte de carga y pasajeros, las actividades portuarias, el tráfico aéreo, las aduanas y los controles sobre las manufacturas, que han tenido un impacto significativo en el funcionamiento de la economía. Con ellas, México pasó en un lapso de alrededor de treinta años de ser una economía cerrada, altamente regulada y con una fuerte participación del Estado a una economía de mercado, abierta a las corrientes internacionales del comercio y la inversión. Para ilustrar lo anterior basta con considerar el giro que registró el sector externo de la economía. En 1982-1984 la suma de las importaciones y

exportaciones de México representaba 27 % del PIB. Para el trienio 2009-2012 representaba ya 67.9 %. (Cárdenas 2019: 783).

A partir de las reformas y sobre todo, luego de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México, la dinámica de la economía cambió para estar sujeta cada vez más a los ciclos económicos de los Estados Unidos. Esto se demostró claramente cuando a raíz de la devaluación de diciembre de 1994 y la crisis planteada al arrancar el gobierno de Ernesto Zedillo, el PIB cayó 6.2 % en 1995. La economía se recuperó con rapidez. Para 1996 el crecimiento del producto fue de 5.1 % y en 1997 de 6.8%. La clave de esta acelerada recuperación fue la expansión de las exportaciones. Desde entonces el crecimiento de la economía mexicana ha estado sujeto a la evolución de las exportaciones a Estados Unidos (Cárdenas 2019: 774-775).

Debe anotarse que la secuencia más intensa de reformas se llevó a cabo durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), posteriormente el gobierno de Zedillo (1994-2000) realizó la reforma del sistema de pensiones para los trabajadores en julio de 1997, cuando finalizaba la primera mitad de su gobierno. Con las elecciones intermedias de ese año se inició una época de gobiernos sin mayoría parlamentaria en la que el procesamiento de cualquier cambio legal requeriría de acuerdos entre los principales partidos políticos. El reformismo se interrumpió (Cárdenas 2019: 794). Solo a partir del triunfo electoral del PRI en 2012 se inicia una nueva fase de reformas basadas esta vez en pactos entre las principales fuerzas parlamentarias.

### **1.2.1 Las reformas económicas y el mercado de trabajo**

El efecto combinado de las crisis económicas, las medidas para controlar la inflación, las privatizaciones de empresas públicas, la desregulación y la firma del TLCAN fue de una transformación de la estructura productiva del país que afectó de manera importante a los mercados de trabajo. En primer término, destaca que, a partir de los años 80, por efecto de la liberalización económica se agudizó la caída del empleo en el sector primario, dejó de crecer en el sector secundario y se registró además un despegue de la ocupación en los servicios.

Desde entonces el peso relativo del sector servicios en el conjunto del empleo no ha dejado de crecer. En buena medida, como veremos, esto se debe a la expansión del sector informal. Esta tendencia se mantuvo a lo largo de todo nuestro período de estudio (Cota Yáñez 2015: 216).

El segundo rasgo definitorio de esa etapa es que aun cuando en distintos momentos hubo caídas y ligeros repuntes, el crecimiento de la economía se mantuvo muy por debajo del observado antes de la crisis. Baste anotar que entre 1970 y 1981 la tasa de crecimiento del PIB promedió 6.8 % mientras que entre 1981 y 2003 el promedio fue de 2.1 %. La tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita pasó en los mismos lapsos de 4.1 a 0.3 % (Moreno-Brid, Ros 2010: 341).

Un tercer aspecto relevante es que la política de privatizaciones tuvo un fuerte efecto sobre el empleo del sector público. Muchas empresas estatales fueron cerradas, en otros casos con el objeto de ponerlas en venta se llevaron a cabo reestructuraciones y reajustes de personal. Se estima que entre 1983 y 1993 se perdieron más de 400,000 puestos de trabajo en el sector público mexicano (Middlebrook 1995:297).

Como efecto de la apertura comercial y las reformas, el comercio exterior se transformó. México pasó de ser un país exportador de petróleo a un importante jugador en el mercado internacional de productos manufacturados. A finales de la década de los 80, las manufacturas representaban poco más de 50 % de las exportaciones. Para 2007 eran ya 80 % de la exportación total (Moreno-Brid, Ros 2010: 246). Los mismos autores destacan el hecho de que en el sector manufacturero se consolidó una estructura dual en la que unas cuantas empresas grandes con poder oligopólico en el mercado interno, vínculos con empresas transnacionales y acceso a capital extranjero juegan un rol importante en los mercados internacionales mientras coexisten con un gran número de empresas pequeñas y medianas con poco acceso a crédito bancario y a la tecnología que se esfuerzan por sobrevivir frente a la competencia creciente del exterior (Moreno-Brid, Ros 2010: 250).

Otra de las consecuencias destacadas de la apertura comercial y la desregulación fue la expansión constante de la inversión extranjera. De acuerdo

con Cárdenas (2019:712), en 1988 la cifra de inversión extranjera directa en 1988 fue de 2,880 millones de dólares y para 1993 alcanzaba ya 22,511 millones. Desde entonces, con altibajos, ha mantenido una tendencia ascendente.

Los indicadores anteriores permiten ilustrar la magnitud de los cambios que se registraron por efecto de las reformas. Para nuestros fines reviste especial interés registrar su impacto en el mercado laboral. Para Julio López (2000:335 y sig.), a partir de las reformas de los 80 y 90, los mercados de trabajo muestran un desajuste crónico entre la demanda y la oferta de trabajo debido al lento crecimiento del empleo. De este ajuste o “desequilibrio estructural” se derivaron varios fenómenos característicos.

El primero de ellos es el aumento en la desigualdad de los ingresos de los asalariados, que replica el patrón internacional que ya se ha señalado. A partir de la crisis petrolera y durante quince años los salarios registraron una tendencia a la baja. Sin embargo, los salarios mínimos reales, que iniciaron su caída desde 1981, mantuvieron esa tendencia persistente prácticamente hasta mediados del año 2000 en que se estabilizaron, mientras que los salarios en la manufactura, medidos a través del salario medio manufacturero, registraron una recuperación a partir de 1987 que solo se detuvo con la crisis de 1995. El efecto de estas tendencias ha sido una mayor desigualdad entre las remuneraciones de los trabajadores calificados y los de menor calificación.<sup>8</sup>

Por efecto de la diferenciación salarial, Julio López registra también la mayor desigualdad en la distribución del ingreso a nivel general. En el período de su estudio, al comparar el ingreso per cápita, encuentra que la proporción de ingresos entre el 10% más rico de la población y el 40 % más pobre pasó de 9.1 en 1984 a 12.1 en 1994. Otro indicador de la concentración del ingreso es la participación de las remuneraciones salariales en el producto que cayó de 45.3 % en 1981 a 31.7 en 1996.

---

<sup>8</sup> Debe registrarse aquí que la política restrictiva de los salarios mínimos cambió en la segunda década del siglo XXI. A partir de 2016 se creó la Unidad de Medida y Actualización (UMA) que sustituyó al salario mínimo como referencia de diversas fórmulas administrativas como las de las multas y fijación de las pensiones. Además, y en buena medida gracias a esa sustitución, a partir de 2019 se inició desde la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) un proceso gradual de recuperación de los salarios mínimos reales.

El tercer fenómeno a destacar es el aumento de la actividad laboral de la población. Como forma de compensar la caída constante de las remuneraciones, las familias han debido de aumentar el número de personas que trabajan. Así se explica el crecimiento notable de la participación de las mujeres en la población económicamente activa y, en general, el hecho de que a pesar de que bajaran las tasas de fecundidad y de aumento de la población (2% promedio entre 1980 y 1990) el crecimiento de la PEA haya sido en promedio de 4 % en los 80 y 3 % en los 90. Un indicador muy relevante sobre la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es que entre 1989 y 2005 la participación total laboral masculina creció en 3 % mientras que la femenina lo hizo en 14 % (Puyana, Alicia. Romero José A. 2010: 47).

El cuarto fenómeno destacado por López es la migración. Por una parte, se registra una desaceleración de la migración del campo a las ciudades, aunque simultáneamente sucede un cambio de sentido en esta hacia las ciudades del norte de la República. Por otro lado, destaca el crecimiento de la migración hacia los Estados Unidos. Si en los años 70 emigraban a ese país un promedio de 70 mil trabajadores por año, entre 1981 y 1993 lo hicieron 240,000 personas anuales.

El quinto rasgo distintivo derivado del desequilibrio entre la demanda de trabajo en el sector formal y la oferta de mano de obra es la creciente informalización del empleo. Diversos estudios sitúan el empleo informal en los años 80 y 90 entre 40 % y 49 % de la fuerza de trabajo, dependiendo de los criterios empleados. Otro indicador, el de la proporción de asalariados que no recibe prestaciones (servicio médico, aguinaldo, vacaciones, etc.), pasó de 31.9 % en 1987 a 43.1 % en 1996.

El sexto fenómeno relevante resultado del desajuste estructural del mercado de trabajo es la caída de la tasa de crecimiento de la productividad general en la economía. Mientras entre 1970 y 1981 la tasa de crecimiento al año de la productividad fue de 2.7 % en promedio, entre 1982 y 1996 bajó a 0.2% anual. Para López, la caída en la productividad promedio es el resultado precisamente del cambio en la composición o el peso relativo de los sectores formal e informal. La caída en el empleo del sector formal cuya productividad es más alta indujo,

como se ha visto, a un aumento de la tasa de participación en el sector informal en el que la productividad es más baja que el promedio general.

Las características del mercado de trabajo que hemos sintetizado aquí dan perspectiva al contexto económico en el que se desarrolló la discusión sobre la reforma laboral a partir de finales de los años ochenta. Las bajas tasas de crecimiento de la economía, el desempleo crónico, las tendencias a la caída de los salarios reales y la baja productividad general son todos rasgos que conforman un escenario desfavorable a los intereses de los trabajadores en medio de la oleada de reformas estructurales. Más adelante en el capítulo segundo se analizará la forma en que las diversas corrientes del sindicalismo asumieron los retos de las nuevas circunstancias. Baste por ahora con destacar que el entorno en el que tuvieron lugar las diversas discusiones era claramente desfavorable a la capacidad de negociación de las organizaciones de asalariados.

### **1.3 Libre comercio y flexibilización : dos mutaciones decisivas para entender la reforma laboral**

En el siguiente capítulo se examinará el desenvolvimiento histórico de los debates sobre las reformas a la legislación del trabajo. Conviene antes introducir un paréntesis. Para comprender las prolongadas disputas que tuvieron lugar a lo largo de tres décadas de deliberación y enfrentamientos sobre las normas laborales es indispensable tomar en cuenta que las tensiones introducidas por la globalización y el libre comercio socavaron de manera paulatina dos paradigmas sobre los que se asentaba la legitimidad de la regulación laboral mexicana.

En primer término, las normas del trabajo habían sido consideradas tradicionalmente como uno de los frutos más relevantes del movimiento revolucionario iniciado en 1910. Conforme al discurso político oficial más recurrente, el artículo 123 de la Constitución, que proporciona las bases de la regulación del trabajo en México, es uno de los logros que sustentan el carácter social de los cambios revolucionarios. Toda la retórica política en torno a la legislación laboral se basaba en la matriz revolucionaria y nacionalista que la

hacia original y daba sentido a su comprensión como una conquista popular. La aceptación de cambios a las normas laborales como resultado de presiones externas o de negociaciones con gobiernos extranjeros representaba así una ruptura radical con la interpretación canónica de la legislación. Implicaba, en consecuencia, desgastes ante la opinión pública y elevados costos políticos

En segundo lugar, como resultado de ese mismo origen revolucionario, las leyes laborales mexicanas se habían desarrollado a partir de principios tutelares de los intereses de los asalariados, la parte más débil de la relación laboral. Aunque en muchos casos el cumplimiento de la Ley en las empresas podía ser letra muerta, las presiones hacia la flexibilización de las relaciones de trabajo establecían una tensión con la tradición proteccionista de los trabajadores largamente establecida y que formaba parte de la versión mexicana del Estado de Bienestar. De ahí que el tema de la flexibilización fuera excepcionalmente litigioso y sensible.

Libre comercio y flexibilidad laboral son dos temas que se entrelazan continuamente en el prolongado debate sobre las reformas. En adelante se examinarán con más detalle.

### **1.3.1 El libre comercio y su incidencia en el debate laboral**

Como se ha visto, las primeras acciones reformistas en materia de apertura comercial como el programa de reducción de aranceles a la importación y el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en agosto de 1986 fueron detonadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid. En sus inicios, los organismos internacionales reguladores del libre comercio y las agencias financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), promotores de las reformas neoliberales, mantuvieron el tema de la legislación y las relaciones laborales en un lugar secundario. (Tapiola 2018) Es posible que por ese motivo la discusión sobre las posibles reformas solo se planteara como un propósito sólido a fines de los años ochenta, a partir de la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari. La justificación gubernamental de las reformas giraba en sus inicios en torno a

modernizar las relaciones laborales para favorecer la competitividad y la productividad de las empresas mexicanas en el nuevo entorno de competencia mundial. Desde esa perspectiva, los objetivos gubernamentales se alineaban con los intereses empresariales que concentraban su atención, como veremos más adelante, en atender los problemas de elevados costos de producción y la productividad.

Sin embargo, la decisión de iniciar las negociaciones para la firma del TLCAN, cambiaría los términos de la discusión cuando surgió en ellas, por presión de corrientes políticas proteccionistas norteamericanas, un cuestionamiento sobre las instituciones y las normas laborales mexicanas. Los sindicatos estadounidenses y algunos sectores del partido demócrata que veían en el libre comercio con México una amenaza de pérdida de los empleos menos calificados en los Estados Unidos, desarrollaron una intensa campaña sosteniendo que las políticas de competencia de México estaban basadas en el abatimiento de los salarios y en la constante violación de los derechos laborales de los trabajadores, en especial los de sindicalización y huelga, lo que representaba una forma de competencia desleal o “dumping social”.

A partir del inicio de las pláticas del TLCAN, los negociadores del gobierno mexicano y los representantes empresariales y sindicales que formaban parte de su consejo asesor tuvieron que enfrentar a una corriente de opinión que reclamaba incluir en el Tratado compromisos en materia de protección de los derechos de los trabajadores y condiciones laborales de los países firmantes.

La postura de incluir el cumplimiento de normas o estándares laborales internacionales como condición para participar en los beneficios de los tratados comerciales había estado presente en la discusión de los especialistas estadounidenses sobre el comercio desde tiempo atrás. De hecho, desde el gobierno de Ronald Reagan en 1983, con motivo de la firma de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que liberó de aranceles a los países centroamericanos, el poder legislativo recomendó al presidente norteamericano que antes de admitir a cualquier país al régimen de esa iniciativa debería considerar que este garantizara condiciones razonables a los trabajadores y los derechos a organizarse y negociar colectivamente. También la legislación norteamericana de aranceles de 1984 estipuló que la exención de impuestos de importación a



cualquier país requería en forma vaga que este respetara derechos laborales básicos. En 1988 la legislación de comercio estableció que la violación de estándares laborales básicos debería ser considerada como práctica desleal de comercio (Marshall, Ray 1993: 24).

Con esos antecedentes fue inevitable que al plantearse la negociación del TLCAN surgiera el tema de las condiciones laborales en México y aparecieran propuestas para incluir compromisos específicos de los tres países en materia de trabajo. El gobierno mexicano, los organismos empresariales y los delegados de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el Congreso del Trabajo (CT) que formaron parte de su Comité Asesor se opusieron a esas pretensiones con el argumento de que establecer reglas laborales trinacionales implicaba una violación a la soberanía nacional. La Confederación Patronal de la Republica Mexicana (Coparmex) iba incluso más allá sosteniendo la inviabilidad de regular el trabajo en el tratado ya que este, en su concepto, basado en la doctrina social cristiana, no es objeto de comercio. (Bensusan 1994: 117-118).

Los negociadores de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos, más preocupados por aspectos del tratado que dieran garantías a las inversiones y por defender objetivos comerciales, respaldaron la postura de que la regulación de derechos laborales comprometía la soberanía de los países. Finalmente, cuando concluyeron las negociaciones en diciembre de 1992 y se firmó el Tratado, este solo contenía prácticamente compromisos declarativos sobre el cumplimiento de las propias legislaciones laborales en cada país.

### **1.3.2 Los principios laborales de la OIT y los tratados de libre comercio**

Un segundo hito en la implantación de reglas internacionales del trabajo que tendría en adelante importantes efectos en la discusión de las leyes laborales mexicanas fue la aprobación en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de la ya citada *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento* (OIT 1988). Esta declaración, firmada el 18 de junio de 1988, establecía obligaciones mínimas de todos los países miembros de la organización, con independencia de que hubieran suscrito o no los diversos convenios especiales aprobados por la organización a

lo largo de los años. De esta manera, la OIT buscaba resolver con una norma supranacional las controversias en materia de soberanía que surgían recurrentemente en la negociación de tratados comerciales internacionales.

Los *Principios* giraban en torno a cuatro temas a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. La declaración, si bien obligaba a todos los países miembros de la OIT, entre ellos México, no contenía mecanismos de sanción a los países cuyas leyes o políticas laborales violentaran los *Principios*. Sin embargo, sí se establecía un procedimiento para que el organismo recibiera quejas contra los gobiernos y empresas y fórmulas para emitir recomendaciones a los gobiernos (Hendricks 2016:365-383). De esta manera la aprobación de los *Principios* abrió un espacio internacional en el que los actores sindicales internacionales y mexicanos podían poner en cuestión las normas y las políticas laborales del gobierno mexicano, como de hecho lo hicieron a partir de entonces a lo largo del período en que se debatió la reforma laboral.

La Declaración de la OIT se convirtió en la fórmula que permitía dar una solución a la controversia recurrente sobre la soberanía nacional y las leyes del Trabajo en las negociaciones del libre comercio. En mayo de 2007, durante la administración de George Bush, un acuerdo parlamentario entre demócratas y republicanos obligó a los negociadores comerciales estadounidenses incluir el compromiso de cumplir con los *Principios* de la *Declaración* OIT en cualquiera de los tratados de libre comercio que se establecieran en adelante. Por esa razón, cuando México suscribió el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), en febrero de 2016, este incluía la obligación de cumplir con los *Principios*. Mas adelante en el capítulo III se examinará ese episodio. Basta por ahora registrar que a partir de este compromiso internacional, el gobierno mexicano empezó a verse verdaderamente presionado a modificar la legislación en materia de derechos colectivos de los trabajadores tan cuestionada en los foros internacionales.

Así, como se verá, la apertura comercial y los condicionamientos internacionales se convirtieron en un factor relevante para la discusión de la reforma laboral

mexicana. Cuando llegó el momento de una revisión del TLCAN en agosto de 2017, que daría lugar al nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) resultó obligada la inclusión de las mismas obligaciones, complementadas con nuevos mecanismos para asegurar su cumplimiento en México.

De esta manera, a lo largo de un proceso prolongado y de intensidad creciente, las negociaciones de los tratados comerciales y el debate mundial sobre las condiciones del trabajo en la globalización se convirtieron en un componente decisivo para el destino de la reforma laboral.

### **1.3.3 El debate de la flexibilidad laboral**

Desde mediados de los años 80, a partir de las reformas emprendidas para enfrentar la crisis de la deuda externa, empezó a extenderse en México la noción de que era necesario introducir mayor flexibilidad en los mercados de trabajo.

Los agentes más destacados de esta demanda de flexibilización fueron los grupos empresariales, sus organizaciones y los gobiernos, actuando casi siempre bajo la presión de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El argumento central de quienes han buscado apuntalar la demanda de flexibilización consistió, a lo largo de toda la discusión, en que la legislación laboral era extremadamente rígida y que solo una mayor flexibilidad en las relaciones de trabajo y en la organización de la producción podía fomentar la productividad, incrementar la creación de empleos y atraer a la inversión, en especial la extranjera.

Se adujo también recurrentemente, desde el punto de vista empresarial, que, en el contexto de la globalización, las empresas deben estar permanentemente en posibilidad de adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado sin que ello les genere costos adicionales para competir en un contexto de apertura comercial y libre flujo de capitales.

Los argumentos reiterados por los organismos financieros internacionales contra la llamada rigidez de la legislación laboral sostuvieron, por lo menos hasta finales de los años 90, que una regulación excesiva de los mercados de trabajo limita la creación de empleos, estimula que los empleadores busquen sustituir a los trabajadores por inversiones de capital y fomenta el crecimiento del trabajo informal (Cook 2007: 24).

Se afirmaba, además, que estas condiciones de rigidez, aunadas a la presencia de sindicatos con poder monopólico y contratos colectivos centralizados, provocan la elevación de los salarios por encima de sus “precios de mercado”. Según esta visión, típicamente neoliberal, la organización de sindicatos genera una segmentación de los mercados entre un sector de trabajadores privilegiados, protegidos por la ley y otro mayoritario de trabajadores que carecen de protección y perciben bajos salarios. Se sostenía también que los sectores mayormente excluidos del sector formal resultan ser las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de más bajos ingresos. En esta perspectiva es la rigidez laboral la causante de la ampliación de las desigualdades entre los diversos segmentos de la población.

A partir de estas consideraciones y otras similares durante los distintos momentos de discusión de propuestas de reforma, los voceros de los intereses empresariales insistieron recurrentemente y bajo diversas modalidades, en modificar en la legislación las tradicionales normas protectoras de los trabajadores con el explícito fin de reducir los costos laborales. Entre los planteamientos que se sostuvieron de manera reiterada están: a) limitar los montos de indemnización en los casos de separación del empleo ; b) permitir la existencia de diversas modalidades de contratos de trabajo temporales o a tiempo parcial; c) reducir los pagos que deben hacer los patrones como impuestos a la nómina, cotizaciones a la seguridad social y revisar los métodos de financiamiento de ésta; d) revisar las definiciones legales de despido justificado para incluir entre ellas los casos de problemas económicos de las empresas.

La cuestión de la flexibilidad va más allá de temas de costo y tiene como trasfondo distintas concepciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, la competitividad de las empresas, la productividad y el progreso técnico.

Enrique de la Garza encuentra que el concepto de flexibilidad es ambiguo y abarca en realidad diferentes enfoques sobre la organización productiva que se traducen, a su vez, en planteamientos diferenciados en torno a la regulación laboral (De la Garza 2000: 152). Distingue por lo menos tres corrientes que inciden sobre la manera de entender la flexibilidad y explican las modalidades de los planteamientos de reforma legal que se fueron expresando a lo largo de los años. Una, la denominada neoclásica, que propone la eliminación radical de todas las trabas que puedan impedir que los mecanismos espontáneos del mercado permitan la asignación óptima de los precios del trabajo y el empleo. Bajo esa perspectiva de la flexibilidad, las regulaciones que limitan y ponen condiciones a la libertad de contratación de la fuerza de trabajo, sea a través de restricciones legales o mediante la negociación de condiciones colectivas con organizaciones sindicales, debieran ser eliminadas. Una segunda corriente de pensamiento sobre la flexibilidad la cataloga bajo el término “posfordismo”. Este enfoque, también denominado institucionalista, considera superada la época de la producción estandarizada en masa y se propone formas de producción flexibles, más asequibles a la pequeña y mediana empresa. No rechaza la existencia de instituciones reguladoras y propone una forma de flexibilidad negociada entre empresas, trabajadores y sindicatos. Su orientación es hacia la flexibilización del proceso de trabajo más que del mercado laboral. Impulsa la negociación para mejorar los procesos productivos al tiempo que se otorgan protecciones al empleo y se propugna por el reparto de los beneficios del incremento de la productividad. La tercera corriente que distingue De la Garza es la denominada “nueva ola de la gerencia” o “toyotismo, que centra su atención en la flexibilidad de los procesos productivos, es decir, el mercado interno de trabajo. Su objetivo es la flexibilidad entre puestos, turnos, categorías u horarios de trabajo y la polivalencia del trabajador. También propugna los ascensos por capacidad, no por antigüedad, y la remuneración en función del desempeño (De la Garza 2000: 152-159).

Estas tres corrientes de la flexibilidad se entremezclan en las diversas fases de la discusión de las reformas legales que revisaremos pero, como observa De la Garza, también se combinan en las prácticas cotidianas de las empresas. Por lo que respecta a la flexibilidad del trabajo esta puede diferenciarse según si atañe

a la desregulación del empleo (flexibilidad numérica o externa), al uso de la fuerza de trabajo en el proceso productivo (flexibilidad funcional o interna) o flexibilidad salarial (remuneraciones en función del rendimiento) (De la Garza 2000:162).

Desde la perspectiva de la legislación (Cook 2007: 44-45), el debate sobre la flexibilidad externa atañe a las reglas de la contratación y despido, la oferta de trabajo y la capacitación y adiestramiento. Como veremos, entre las propuestas empresariales recurrentes se encuentran las que buscan facilitar y reducir los costos de contratación y despido de trabajadores y permitir los contratos a tiempo parcial, por horas o el empleo temporal. En esta categoría también se encuentran las iniciativas para disminuir las indemnizaciones por despido injustificado, permitir los contratos por tiempo determinado, la eliminación de los impuestos a la nómina, etc.

En cuanto a la flexibilidad salarial existe además de la interna, ya señalada, una dimensión externa, que atañe a las normas sobre salarios mínimos, impuestos a la nómina e interferencia gubernamental en la fijación de los salarios.

#### **1.3.4 Derecho individual y derecho colectivo del trabajo**

En la discusión sobre la flexibilización es también útil distinguir los dos campos del derecho laboral que, al menos en México y en la experiencia latinoamericana, pueden verse afectados por los cambios normativos: el derecho individual y el derecho colectivo (Cook 2007:39). La distinción se desprende del hecho de que ambas ramas del derecho laboral obedecen a distintos objetivos de interés público. El derecho individual, en general, ha partido del supuesto de que el Estado debe hacerse cargo de proteger a los trabajadores como ciudadanos aislados, como la parte más débil de la relación laboral empleado-empendedor. De este principio se desprenden las normas legales tutelares, protectoras del empleo, que son muy detalladas y específicas. La mayor parte de los planteamientos empresariales han concentrado su atención en la flexibilización del derecho individual.

El derecho colectivo, a diferencia del anterior, se ocupa de regular la existencia y funcionamiento de las organizaciones de trabajadores (sindicatos, federaciones y confederaciones) y las modalidades de la contratación colectiva. Se caracteriza por el propósito estatal de establecer controles sobre los sindicatos y en ciertos casos, como es el de México, apuntalar la alianza política entre estos y el gobierno, un tema que se abordará en el siguiente capítulo. Tomando en cuenta esta distinción, la experiencia muestra que es posible que respecto de la flexibilización se manifiesten tendencias divergentes en ambos campos. La flexibilidad en el derecho individual se vincula más directamente con la economía de las empresas, mientras que el derecho colectivo incide sobre las relaciones de poder entre sindicatos y patrones y las relaciones entre el Estado y las organizaciones de trabajadores. Por esa razón el debate laboral en ambos campos del derecho genera dinámicas diferentes. Es decir, la flexibilización en el terreno del derecho individual no impide que se mantenga la rigidez en el derecho colectivo. A la inversa, también es posible que esquemas legales de rigidez en el derecho individual convivan con la liberalización en el derecho colectivo.

Como se observará más adelante, la demanda de flexibilidad, sostenida por los representantes empresariales en varios momentos en los foros públicos de deliberación sobre la reforma, tuvo como objetivo central eliminar o reducir las protecciones a los trabajadores que caracterizaron históricamente a la legislación del derecho individual. Su foco de atención era la reducción de costos laborales en las empresas. De la Garza ha observado que, en las posturas gubernamentales, la política de flexibilización laboral estuvo dominada por la orientación de corte neoclásico, típica del reformismo neoliberal (De la Garza 2000: 159). Se verá, por otra parte que en los temas del derecho colectivo las posturas empresariales y de los actores políticos no fueron homogéneas y dieron lugar a un ritmo y una intensidad de las confrontaciones de mayor intensidad política.

Las organizaciones de trabajadores, por su parte, enfrentaron las demandas de flexibilización argumentando que ésta en realidad pretende solamente abatir los costos de las empresas en detrimento de los derechos garantizados a los trabajadores en la Ley o bien obtenidos a través de la contratación colectiva.

Desde los sindicatos, la flexibilización del derecho individual ha sido vista como una amenaza para los trabajadores en tanto tiende a disminuir las remuneraciones reales, a intensificar las cargas de trabajo y, en general, a incidir en la precarización de éste. No obstante, la actitud sindical hacia las reformas de flexibilidad no fue homogénea y, como veremos, la discusión de estos temas dio lugar a profundas diferencias en el movimiento sindical. Pero es en la materia de los derechos colectivos donde las confrontaciones entre las diversas corrientes sindicales tuvieron su expresión más aguda, debido a profundas diferencias en torno a la manera de entender las relaciones entre los sindicatos y el Estado. Esta cuestión se abordará con detalle a continuación, en el siguiente capítulo

Conviene anotar, para concluir, que a partir de los años 90, ya teniendo a la vista la experiencia de los primeros países latinoamericanos en hacer reformas flexibilizadoras, los críticos de la flexibilización han sostenido que no hay evidencia suficiente de que la flexibilización haya contribuido a la creación de empleos, como propagaban sus impulsores desde los organismos financieros internacionales. A raíz de esta experiencia se ha argumentado que las tesis sobre la flexibilización, al margen de su contenido económico tenían también un componente político: el objetivo de limitar el poder de negociación de los sindicatos (Cook 2007: 36; De la Garza 2000:161).



## CAPITULO 2

### Introducción

En el capítulo anterior se describieron las tendencias generales de la globalización. Pudo observarse cómo a partir de los años 70, estas fueron introduciendo cambios en la dinámica de los mercados y las instituciones laborales de prácticamente todos los países del orbe por efecto de la liberalización comercial y las reformas económicas inspiradas en el llamado “Consenso de Washington”. También abordamos las modalidades que adoptaron en México las reformas económicas neoliberales y los principales efectos que estas tuvieron en los mercados de trabajo. Finalmente se revisaron las características principales de la perspectiva predominantemente empresarial orientada a la flexibilización del marco regulatorio de las relaciones de trabajo.

En este capítulo y el siguiente se examinará el curso seguido por la compleja disputa social y política en torno a las reformas a las normas contenidas en el artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, que regula las relaciones laborales de todos los trabajadores, excluyendo a los empleados públicos. Debe aclararse que la Constitución mexicana establece dos regímenes laborales distintos en los apartados A y B del artículo 123. El primero atañe a los trabajadores asalariados en general y el segundo a los trabajadores al servicio del Estado. Este texto, salvo mención en contrario, se referirá bajo el término de reforma o reformas laborales a la regulación contenida en el apartado A y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

La comprensión de las reformas laborales de México se facilita si dividimos el proceso en dos fases. La primera abarca un prologado ciclo de 24 años que comienza en 1988 --con la convocatoria del Presidente Carlos Salinas de Gortari para abrir la discusión del tema entre los representantes de empresarios y trabajadores-- y concluye en diciembre de 2012, cuando finalmente pudo concretarse una primera reforma parcial a la Ley. La segunda etapa que se prolongó por 7 años puede ubicarse entre el momento en es aprobada la participación de Mexico en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de

Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) en junio de 2012 –que implicaba para México un compromiso de ajustarse a normas laborales internacionales— y mayo de 2019 fecha en que se promulgaron las nuevas reformas a la Ley Federal del Trabajo, que resultaron de la trascendente modificación del artículo 123 en febrero de 2017. En este capítulo se aborda el análisis pormenorizado de la primera etapa. En el capítulo tercero se examinará la segunda, que se caracterizó por la aparición, en el escenario del debate, de actores internacionales con capacidad de influir decisivamente en la determinación de los contenidos de las reformas.

Al revisar la primera etapa lo primero que salta a la vista es la extensión del período de discusiones. Antes de que el Congreso de la Unión pudiese aprobar la reforma de 2012, transcurrieron cuatro períodos presidenciales de seis años: dos gobiernos de mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y dos del Partido Acción Nacional (PAN). A lo largo de ese tiempo se presentaron centenares de intentos parlamentarios de reforma parcial a algún aspecto de la Ley y diversas propuestas de reforma integral. Unas surgidas de la iniciativa de legisladores en lo individual, otras emanadas de acuerdos entre representantes empresariales y sindicales auspiciados por sucesivos gobiernos, otras más presentadas por las fracciones parlamentarias de los principales partidos políticos. Todas ellas fracasaron. Fue solo hasta el último mes del gobierno panista de Felipe Calderón, que al amparo de la novedosa norma de la “iniciativa preferente”, al fin fue aprobada una reforma amplia a la Ley. ¿Qué factores determinaron este tortuoso itinerario? ¿Porqué en esta etapa fracasaban los sucesivos intentos de los gobiernos y porqué aún con el consenso aparente de los más destacados representantes de los intereses económicos del mundo del trabajo –empresariales y sindicales- las propuestas se perdían en los meandros de la política y el procedimiento parlamentario? ¿Qué condiciones fueron necesarias para que finalmente prosperara la reforma de 2012? ¿Cómo se explican los contenidos, los alcances y las limitaciones de esa reforma? Este capítulo pretende contribuir a dar respuesta a estas interrogantes mediante una revisión del contexto político y laboral en el que se dieron las discusiones y un análisis de las principales coyunturas en las que se definió el éxito o fracaso de las principales iniciativas.

Con este objetivo se hace necesario, en primer término, examinar tres procesos sociales que, junto con las transformaciones económicas que se analizaron en el capítulo anterior, conforman el contexto sin el cual no son comprensibles las acciones de los principales actores y el cambio en los escenarios en que se llevó a cabo la discusión. Estos tres procesos son a) el desgaste y progresiva pérdida de poder de los agentes representativos del régimen sindical corporativo; b) la transición política de un régimen de partido hegemónico a un sistema de partidos plural y competitivo y c) la fragmentación del movimiento sindical y el fortalecimiento de corrientes independientes, desligadas del partido hegemónico.

La primera parte del capítulo se destina a describir estos tres procesos. La segunda, más extensa, requiere reconocer las principales coyunturas en las que se fue definiendo el destino de las distintas iniciativas que surgieron a lo largo del período. Para este fin se han seleccionado, a partir de la revisión de la bibliografía disponible, diecisiete momentos significativos a lo largo de los 24 años, cuya descripción ilustra de la mejor manera la evolución de las posturas de los actores involucrados y sus posiciones en el proceso, los conceptos generales implicados en el debate y los distintos escenarios en los que se dio la discusión. He denominado a estos 17 momentos como “hitos”, siguiendo una definición de la Real Academia de la Lengua: “...hecho clave o fundamental dentro de un ámbito o contexto”. El examen de estos hitos (Tabla 1) debe proporcionar los elementos indispensables para responder a las principales interrogantes que se plantea el capítulo.

La selección y desarrollo descriptivo de estos hitos que se sintetizan en la Tabla 1 permite evitar la tarea, imposible para este trabajo, de dar cuenta y clasificar el contenido de los cientos de iniciativas individuales que se registraron en el período (IILSEN, 2002; Lacavex et al. 2007) así como la descripción pormenorizada de los contenidos de las diversas iniciativas de reforma integral, que significarían un trabajo técnico muy extenso que nos alejaría de nuestro objetivo.

TABLA 1

**Principales hitos en el debate laboral 1988-2012**

Gobierno		HITO
CSG	1	El gobierno convoca a una fallida comisión tripartita, Coparmex construye una influyente propuesta pionera (1988).
CSG	2	El presidente intenta promover la renovación sindical (1990)
CSG	3	Se suscribe el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Calidad y la Productividad. ANECyP. (1992)
CSG	4	Negociación y firma del Acuerdo de Cooperación de América del Norte (ACLAN) (1993)
CSG	5	El presidente intenta negociar las funciones de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (1993)
EZP	6	Las presiones empresariales y el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000
EZP	7	La primera propuesta del PAN (1995)
EZP	8	La negociación del pacto por una Nueva Cultura Laboral (1995-1996)
EZP	9	El anteproyecto del PRD (1998)
EZP	10	El fallido código procesal de Zedillo (1998)
VFQ	11	Los veinte compromisos de campaña de Vicente Fox (2000)
VFQ	12	La “Mesa Central de Decisión” (2001)
VFQ	13	La iniciativa UNT-PRD (2002)
FCH	14	La solitaria propuesta panista (2010)
FCH	15	La nueva iniciativa del PRD (2010)
FCH	16	El acuerdo del PRI con los empresarios (2011)
FCH	17	La iniciativa preferente de Felipe Calderón (2012)

CSG: Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); EZP: Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); VFQ: Vicente Fox Quesada (2000-2006); FCH: Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

## 2.1 La pausada declinación política del régimen laboral corporativo

A partir del fin de la II Guerra Mundial y hasta los años setenta , México había vivido un período de relativa estabilidad y crecimiento económico. Esta estabilidad tuvo su correlato político en la legitimidad alcanzada por un régimen autoritario en el que, en los hechos, privó el dominio de un solo partido político, el PRI, y en el que las oposiciones partidistas eran o bien testimoniales, como el caso del Partido Acción Nacional (PAN), o bien simbólicas, representadas por pequeños partidos satélites del llamado “partido oficial”, o finalmente, marginales y sin reconocimiento legal como era el caso del Partido Comunista

Mexicano (PCM). La longeva hegemonía del PRI fue el legado de la política de masas que se desplegó a lo largo de los gobiernos surgidos de la Revolución de 1910-17. Uno de los rasgos centrales de esa política fue la incorporación de las organizaciones mayoritarias de trabajadores del campo y de la ciudad como parte integrante del partido en el gobierno (Córdova, Arnaldo. 1974). Desde 1938 las más importantes confederaciones sindicales y sindicatos nacionales del país, entre los que destacaba ya la Confederación de Trabajadores de México (CTM) pasaron a ser integrantes del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) como sector obrero del gran partido de masas creado por el Presidente Lázaro Cárdenas para transformar al anterior Partido Nacional Revolucionario (PNR). (Acedo,1990: 116-117)

El PRI fundado en 1946 , como su antecedente el PRM, se organizó no como un partido de ciudadanos de afiliación individual , sino fundamentalmente como una organización corporativista, de agrupamientos sociales. Estaba constituido en la base por los sectores obrero, campesino y popular. Las organizaciones sindicales mayoritarias formaban parte del partido y por definición estatutaria, sus miembros estaban afiliados al partido del gobierno. Esta modalidad de organización se constituyó con el tiempo en un sólido mecanismo de control político de los sindicatos (Reyna, 2009).

Las formas de disidencia sindical que emergían periódicamente fuera del control gubernamental, como resultado de movimientos laborales autónomos, fueron sistemáticamente rechazadas por las autoridades y muchas veces reprimidas por la fuerza pública. En el sindicalismo dominante afiliado al PRI se consideraba fundamental la “alianza histórica del movimiento obrero con el Estado revolucionario” y sus dirigentes eran una de las palancas políticas claves que permitían al régimen garantizar la legitimidad de los gobiernos y sus políticas.

Las alianzas entre los líderes sindicales y los caudillos políticos de la Revolución en realidad tienen un origen anterior a la formación del PRM de Cárdenas. De hecho, la primera gran central sindical nacional, la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) fundada en 1918 se constituyó ya bajo los auspicios de políticos revolucionarios y sus dirigentes formaban parte de la élite política de

la época. La institucionalidad laboral que se desarrolló a partir de la aprobación de la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, estuvo siempre marcada por los resultados ambivalentes de las distintas fases de esta alianza política entre sindicatos y gobierno. Graciela Bensusan ha estudiado detalladamente los rasgos de lo que denomina el “modelo mexicano de regulación laboral” surgido entonces. La autora (Bensusan, 2000: 256-257) destaca cuatro rasgos generales del régimen laboral plasmado en la primera Ley Federal del Trabajo: a) el régimen de protección de las condiciones de contratación individual de los trabajadores; b) el reconocimiento legal de la personalidad de los sindicatos y la legitimación de la contratación colectiva; c) la intervención tutelar del Estado en las relaciones laborales a través del sistema de justicia laboral y d) la presencia de representaciones sindicales en los órganos públicos responsable de la política laboral.

En primer término, la Ley establece un sistema de protección legal para todos los trabajadores, sin importar las características o escala de su centro laboral. Esto significa que aspectos centrales de la relación de trabajo como la duración del contrato y las condiciones mínimas en que se presta el servicio (horarios, jornada de trabajo, vacaciones, régimen de ascensos, etc.) son establecidas desde la ley y quedan, por lo tanto, sustraídas a la voluntad discrecional del empleador.

El segundo rasgo es que, al reconocer legalmente capacidades de presión a los sindicatos, con los derechos de contratación colectiva, de huelga y la aplicación de cláusulas de exclusividad en la contratación y exclusión de los no miembros de un sindicato, se genera una importante capacidad de negociación para los dirigentes gremiales, aunque al mismo tiempo resultan limitadas o restringidas las capacidades de los asociados de base para controlar a los dirigentes. Esto implica también que los empresarios encuentran pocos márgenes para intervenir directamente en la vida interna de los sindicatos, dado el relativo respaldo político oficial del que disponen los dirigentes reconocidos.

La tercera faceta del modelo es la intervención tutelar del Estado en las relaciones laborales, en principio a favor de la parte más débil: los trabajadores. La intervención gubernamental se da desde la prevención y control de las huelgas hasta la resolución de los conflictos individuales o colectivos y se hizo

posible --hasta la reforma de 2019-- merced a un sistema tripartita de justicia laboral. Este consiste en la integración de Juntas de Conciliación y Arbitraje con representación igual de los asalariados, los empresarios y el gobierno, responsables no solo de procesar los litigios legales individuales sino también con capacidad de intervenir en la calificación de las huelgas y en los conflictos intersindicales. En un esquema así, son los representantes gubernamentales que presiden las juntas, los que a fin de cuentas terminan decidiendo el sentido de las resoluciones judiciales. De este modo, el gobierno está, en la práctica, en condiciones de generar e imponer en los litigios interpretaciones de la ley conforme a sus propios criterios circunstanciales de racionalidad económica o conveniencia política.

La cuarta característica distintiva es que bajo este modelo legal, aunque no se considera la participación de los trabajadores o de sus sindicatos en la dirección o administración de las empresas, se estipula la existencia de representaciones de los sindicatos mayoritarios en organismos estatales de administración de la política laboral, como la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las ya mencionadas Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El intervencionismo estatal en las relaciones laborales que se desprende de la descripción anterior, asociado a la alianza política de los sindicatos con el régimen del partido dominante, dio lugar no solo a un régimen autoritario en lo político sino también a un sistema de relaciones laborales en el que los intereses de los trabajadores, expresados por sindicatos legitimados oficialmente, pudieron ser sometidos sistemáticamente a las directrices gubernamentales, según las necesidades políticas del momento. El Estado se constituía en protector de los derechos de los trabajadores a cambio de la lealtad política de sus organizaciones. (De la Garza, 1996: 405)

Dadas esas características del esquema de regulación laboral, no fue difícil que, en la posguerra, en el llamado período del desarrollo estabilizador, después de la fase más radical del cardenismo, se desarrollara con relativa facilidad un tipo dominante de sindicalismo de tintes autoritarios, sometido a las políticas gubernamentales cada vez más confluyentes con los intereses de las grandes empresas. La subordinación sindical al gobierno tuvo su contrapartida en la

conformación de un contingente numeroso de dirigentes sindicales con acceso a posiciones políticas en los ejecutivos y legislativos locales, en los ayuntamientos y en las cámaras de Diputados y Senadores además de puestos de influencia en las Juntas de Conciliación y Arbitraje y en los diversos órganos tripartitas de la política laboral, como los órganos de gobierno del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Administrador del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM) entre otros. Un solo indicador, entre otros, que ilustra la importancia y peso político alcanzado por los líderes corporativos es que para 1985, en la época de la hegemonía política priista, los 96 diputados miembros de sindicatos representaban casi la cuarta parte (24%) de la Cámara de Diputados (Cuadro 1).

Durante todo el ciclo de crecimiento económico de la posguerra y a lo largo de la crisis de la deuda y de los precios del petróleo, los líderes del sindicalismo oficial se convirtieron en el factor más relevante para estabilidad en las relaciones laborales. El crecimiento económico permitió durante décadas que el sindicalismo oficial pudiese ofrecer a sus agremiados mejoras paulatinas en las condiciones de trabajo y niveles de vida a través de la contratación colectiva y de los sistemas de protección social del Estado, como la seguridad social, los sistemas de pensiones y los fondos de vivienda presentados siempre, como el resultado de la “alianza histórica” con los trabajadores. Así, puede hablarse de una etapa de relativa estabilidad laboral entre el final de la Segunda Guerra Mundial y comienzos de los años setenta. En ese período las disidencias y las expresiones de inconformidad con la corriente hegemónica al interior del movimiento sindical eran fenómenos relativamente aislados y, como hemos dicho, se enfrentaban a la hostilidad de las autoridades laborales y en los casos extremos a la represión gubernamental. (Aguilar, 2017: 11-205)

Simultáneamente, los sindicatos oficialistas cobraron importancia creciente como soporte político del régimen. A través del sector obrero del PRI, el “movimiento obrero organizado” era el factor del que el gobierno echaba mano para legitimar las políticas económicas de respuesta a los problemas de las finanzas públicas y para operar la movilización durante los procesos electorales.



A partir de mediados de los años setenta, sin embargo, diversas acciones obreras de inconformidad sindical empezaron a poner en cuestión el régimen de control corporativo y la solidez del sindicalismo oficial. Importantes movimientos, sobre todo en sindicatos nacionales de industria, incorporaban a sus demandas laborales un reclamo creciente por la democratización de los sindicatos (Aguilar, 2017: 318-333). Más adelante a partir de las drásticas medidas de ajuste en los centros de trabajo que se iniciaron durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se multiplicaron las expresiones de rebeldía ante la condescendencia de los líderes tradicionales con los intereses empresariales y las políticas laborales del gobierno. En todos los casos de protesta, como era previsible, el gobierno reaccionó respaldando a sus aliados agrupados en el Congreso del Trabajo y reprimiendo las acciones de sindicalistas disidentes. No obstante, tanto los movimientos de la llamada insurgencia sindical de los años setenta como las resistencias a las reformas económicas de los ochenta fueron minando paulatinamente la legitimidad del sistema de control de los sindicatos oficialistas.

A partir de las polémicas elecciones presidenciales de 1988, el nuevo contexto político generó un ambiente cada vez más adverso al corporativismo sindical. En primer término, porque se fue haciendo evidente la debilidad de los sindicatos oficiales como instrumento de la fuerza electoral del partido. En aquel año, los candidatos obreros del partido oficial sufrieron una gran cantidad de derrotas. La capacidad de los líderes sindicales para movilizar a los trabajadores a favor del PRI quedó seriamente cuestionada y dio lugar a que quedara en entredicho su fuerza política dentro del partido y en algunos casos incluso su lealtad electoral (Pacheco, 2000:97).

En segundo lugar, a partir de 1990, con motivo de las iniciativas que surgieron para democratizar al PRI después de su baja votación en 1988, empezó a ponerse en cuestión la preeminencia del sector obrero al interior de los órganos de gobierno del partido. Se discutió la necesidad de darle al PRI un carácter ciudadano, privilegiando la afiliación individual y dotando cada vez de mayor influencia a las estructuras territoriales en los órganos de decisión política del partido, en detrimento de las posiciones de los “sectores” (Sirvent, 1994:177-205).

Por añadidura, en el marco de una reforma política, en 1996 un nuevo cambio constitucional prohibió la afiliación colectiva de los trabajadores a los partidos políticos, rompiendo con una de las bases fundamentales del control político en los sindicatos. Las reformas en la organización y los procedimientos del partido oficial fueron a lo largo de esos años un motivo constante de tensión y negociaciones entre los líderes corporativos, el gobierno y una nueva generación de dirigentes partidistas. Ello no pudo evitar, sin embargo, la drástica disminución de las posiciones políticas ocupadas por los líderes sindicales priistas. Un indicador de su pérdida de poder es que las dos centrales oficialistas con mayor número de afiliados, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), pasaron de ocupar conjuntamente 62 puestos de diputados en la elección de 1985<sup>9</sup> a 45 en 1988. En la elección intermedia de 1997 obtuvieron solo 31. Para la elección de 2006 las diputaciones fueron solamente 6 y en la elección de 2012, en la que el PRI recuperó de nuevo su liderazgo electoral y resultó triunfador en la elección presidencial, obtuvieron apenas 21 (Cuadro 1). Estos resultados ilustran suficientemente la pérdida paulatina de la tradicional influencia política del “sector obrero” corporativo del PRI.

Puede observarse entonces que a partir por lo menos de 1988, cuando empiezan a darse discusiones públicas sobre la reforma laboral, los líderes corporativos se encontraban a la defensiva no solo en el ámbito propiamente sindical, desde el que debían enfrentar las presiones de los trabajadores derivadas de la reestructuración económica, sino también en el flanco político. La crisis electoral del partido hegemónico y los intentos de éste de recuperar la legitimidad perdida amenazaban sus posiciones de liderazgo e influencia en el PRI y también en los órganos de la política y justicia laboral de los que formaban parte en virtud del arreglo corporativo tripartita. No resulta extraño por eso que hayan opuesto durante décadas una obstinada resistencia a cualquier modificación de la institucionalidad laboral que pudiese afectar la reproducción de sus posiciones privilegiadas en puestos y cargos de poder político y administrativo.

---

<sup>9</sup> En el período de estudio, entre 1985 y 2012 se llevaron a cabo elecciones presidenciales y legislativas en los años 1988, 1994, 2000 y 2012 y elecciones intermedias para la cámara de diputados en los años 1985, 1991, 1997, 2003 y 2012.

Los datos del cuadro 1 permiten también la observación de que a lo largo de dos décadas solamente se presentaron dos excepciones particulares a la tendencia general de disminución de la presencia sindical en el legislativo. Una de ellas es el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) regido por el apartado B de la constitución, que, como veremos, empezó a distanciarse políticamente de las corrientes dominantes del Congreso del Trabajo desde 1995 hasta encabezar en 2003, ya bajo un gobierno panista, una entonces inédita escisión de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FSTSE).<sup>10</sup> A lo largo del todo el período, los diputados del magisterio no solo mantuvieron, sino que incrementaron su presencia en la Cámara de Diputados.

Aunque de menor magnitud, la otra tendencia que debe destacarse es el surgimiento a partir del año 2000 un contingente de diputados sindicales miembros de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) agrupación de sindicatos independientes antagonista del Congreso del Trabajo, que formaron parte de la bancada del Partido de la Revolución Democrática. Este fue otro de los signos del resquebrajamiento del cuasi monopolio político del PRI en el movimiento sindical.

**Cuadro 1**  
**Representantes sindicales en la Cámara de Diputados**  
**1979-2012**

	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Confederación de Trabajadores de México (CTM)	45	50	51	34	36	39	28	12	8	4	8	18
Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)	11	12	11	11	5	5	3	1	2	2	1	3
Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)	9	6	7	4	9	6	6	1	1	1	3	2
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)	12	13	14	13	12	12	7	10	12	17	18	15

<sup>10</sup> La Federación Sindical de Trabajadores al Servicio del Estado había sido desde 1937, año de su fundación, el único agrupamiento de los trabajadores del gobierno federal reconocido por la Ley

Unión Nacional de Trabajadores (UNT)	--	--	--	--	--	--	--	3	1	3	2	0
Otros	14	15	13	12	7	3	4	7	8	11	6	8
Total	91	96	96	74	69	65	48	31	31	35	36	46
Representantes sindicales como porcentaje de todas las diputaciones federales	22.8	24.0	24.0	14.8	13.8	13.0	9.6	6.2	6.2	7.0	7.2	9.2
Diputados de la CTM y la CROC como porcentaje de la diputación sindical	61.5	64.6	64.6	60.8	59.4	67.7	64.6	41.9	32.3	17.1	25.0	45.7

Fuente: Elaborado a partir de datos de Bensusan-Middlebrook (2013:68)

El cuadro 1 permite también observar una tendencia general a la caída de la representación sindical en el legislativo, --que pasa del máximo de 24% de los diputados en 1982 al 9.2 % en 2012— y la pérdida de la hegemonía sindical de las dos grandes centrales adheridas al PRI, la CTM y la CROC, que de representar el 64 % de los diputados sindicalistas en la década de los ochenta, pasaron a un mínimo de 17 % en 2006 , para recuperarse solo parcialmente en las legislaturas siguientes. Un signo inequívoco de que la mutación del régimen político apuntaba también al fin de una época para el sindicalismo corporativo.

## **2.2 La extinción progresiva de la hegemonía priista y el desarrollo del sistema de partidos.**

La transición político-electoral que tuvo lugar en el país contribuyó decisivamente a debilitar la presencia y el peso del liderazgo corporativo en la esfera política nacional. Pero los efectos del cambio se hicieron sentir también en la modificación de los escenarios de discusión de las distintas iniciativas de reforma laboral. Mientras el PRI mantuvo su posición como partido hegemónico indiscutible, la iniciativa para impulsar cambios legales e institucionales estuvo bajo control del gobierno, que tradicionalmente apelaba, para legitimarlos, al respaldo consensual de los organismos empresariales y el sindicalismo oficial. Era el método político típicamente corporativista que había resultado exitoso en las décadas anteriores.

Pero el debilitamiento progresivo del PRI y la presencia creciente de las oposiciones alteró las rutinas largamente asentadas y terminó por modificar el ámbito y las condiciones de discusión sobre las reformas legales. De la misma manera que las reformas estructurales más importantes en lo económico se dificultaron, como hemos visto, a partir de la pérdida de la mayoría priista en el poder legislativo en 1997, el debate laboral entró en una nueva fase en la que el protagonismo desplazó al gobierno y los grupos corporativos para incorporar a los partidos políticos, actores de una renovada escena parlamentaria. Como veremos, a partir de la pérdida de la mayoría priista en la cámara de diputados, las iniciativas de reforma empezaron a ser identificadas no con los tradicionales actores corporativos sino con sus nuevos promotores: los principales partidos políticos. Conviene por ello tener presentes los principales acontecimientos político-electorales que se presentaron a lo largo del largo periodo de debate sobre la reforma laboral ya que explican en buena medida la dinámica y el destino de las discusiones en el foro público.

La transición política tuvo su origen propiamente en la reforma constitucional de 1977 que propició las condiciones para legalizar la existencia de los partidos de oposición y legitimarlos como el medio para dar expresión a la diversidad política de la sociedad mexicana (Woldenberg, 2012: 28). A partir de entonces se registró una tendencia general, aunque oscilante, al crecimiento electoral de los partidos de oposición y la disminución relativa del peso electoral del PRI. Si el partido hegemónico había obtenido prácticamente la totalidad de la votación durante la elección presidencial de 1976, ante la ausencia de candidatos opositores, para la elección de 1982 el candidato priista Miguel de la Madrid obtuvo el 72 % si se consideran los votos de los dos partidos satélites (PPS y PARM) que le dieron su respaldo.

Pero el acontecimiento más relevante desde esta perspectiva fue la controvertida elección presidencial de 1988. Como resultado de la escisión de una corriente del PRI encabezada por el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas a la que se adhirieron cuatro partidos de oposición en el Frente Democrático Nacional y con la aparición esta vez de un aspirante del PAN, Carlos Salinas de Gortari, el candidato priista, obtuvo apenas el 50.36 % de la votación. Más aún, el PRI obtuvo la votación más baja en su historia en la polémica elección para

diputados. Logró apenas el 52 % de las 500 curules en disputa (Woldenberg 2012: 138-141).

La organización de la elección de 1988 fue criticada por la oposición, que denunció múltiples irregularidades e incluso un fraude electoral. En consecuencia, el gobierno de Salinas de Gortari inició con un serio déficit de legitimidad. Ante el cuestionamiento de los procedimientos de la elección, el descrédito de los organismos electorales controlados por el gobierno y las presiones de los partidos de oposición, entre 1989 y 1990 se abrió un período de negociaciones que daría lugar a una reforma electoral pactada entre el PRI y el PAN. Con esta reforma, a partir de 1991, entre otros cambios relevantes, se creó y dotó de autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE), aunque permanecería hasta 1996 en su presidencia el Secretario de Gobernación. Además, se modificó el régimen para facilitar la creación de nuevos partidos mediante el registro condicionado y cambiaron las reglas para la obtención de la mayoría parlamentaria a través de la llamada cláusula de gobernabilidad.

A la reforma electoral de 1991 siguieron varias más, en 1993, 1994 y 1996. No se van a discutir aquí. Sin embargo, es indispensable anotar que, a lo largo de la secuela de reformas, los resultados electorales fueron configurando la pérdida de hegemonía electoral del PRI, el fortalecimiento de los partidos de oposición y la diversificación de la presencia de partidos diversos en todos los cargos de elección popular.

Así, por ejemplo, 1989 es el año en que por primera vez en la historia del México post revolucionario resultó electo un gobernador de la oposición: el candidato del PAN en Baja California. En 1991 el PAN obtuvo la gubernatura de Guanajuato y al año siguiente la de Chihuahua. En 1995 el PAN ratificó triunfos en Baja California y Guanajuato a los que se añadió Jalisco. En 1997, el PRD, que se había constituido en 1989 a partir de las fuerzas de izquierda que apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas, triunfó en las elecciones para el gobierno de la Ciudad de México. En el mismo año el PAN obtuvo triunfos en Querétaro y Nuevo León. En 1998, el PRD triunfó en Zacatecas y el PAN en Aguascalientes. Al año siguiente, el PRD, en coalición con el PT, triunfó en Baja California Sur y Nayarit. Para el año 2000, cinco elecciones de gobernador fueron ganadas por partidos de oposición.

El mismo escenario de diversificación partidista se repitió en los congresos locales. Si en 1988 el PRI tenía la mayoría calificada (dos tercios o más de los votos) en 31 de los congresos estatales, para 1999 solo la conservaba en uno. El porcentaje de escaños ocupados por diputados priistas en las legislaturas de los estados que en 1974 era de 97.8 % pasó a 49.6 % en 1999. Los partidos de oposición aumentaron notablemente el número de diputados con que contaban en los congresos locales. Entre 1988 y 1999 el PAN pasó de tener 96 a 278 diputados en los estados, mientras en el mismo período los partidos de izquierda (PMS y después PRD) pasaron de 31 a 212 diputados.

En el nivel municipal los cambios fueron también notables: si en 1997 solo 4 municipios estaban gobernados por partidos distintos al PRI, en 1988 eran 39 y para 1999 eran 583, lo que significa que ya para entonces la oposición gobernaba a 46.5 % de la población (Woldenberg, 2012: 147).

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, en el período que nos ocupa, el PRI obtuvo, como hemos visto, 52 % de los escaños en 1988, registró un repunte en la elección de la legislatura 1991-1994, en que logró 64 %, en el periodo 1994-97, bajó a 60 % y para la legislatura de 1997-2000, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, perdió, por primera vez en la historia, la mayoría absoluta de los diputados al obtener 47.8 % de las curules. Para la legislatura 2000-2003, su resultado fue más bajo aún: 42.2 %, muy cerca del PAN que logró 41.2%.

Las tendencias fueron similares en el Senado. En 1982-1988 el PRI ocupaba el 100 % de los escaños. Para el sexenio 1988-1991 descendió a 93.7 %, tuvo un ligero repunte en 1991-1994 para llegar a 95.3 %, un nuevo descenso a 74.2 % para 1994-2000 y para 2000-2006 perdería la mayoría absoluta con 46.9 %.

Desde el punto de vista de las condiciones para las reformas a las normas del trabajo resulta especialmente relevante la nueva correlación de fuerzas parlamentarias. En primer término porque, como sucede para cualquier cambio constitucional, reformar el apartado laboral contenido en el artículo 123 de la Constitución requiere de mayorías calificadas, (dos tercios de los votos) tanto en la Cámara de Senadores como la de Diputados y, además, de la aprobación de al menos 50% de los congresos locales. Las reformas a la Ley del Trabajo,

por el contrario, solo necesitan ser aprobadas por la mayoría simple de votos en ambas cámaras.

El cambio en la correlación de fuerzas políticas tuvo por lo tanto un efecto significativo en el entorno de la discusión laboral. En primer término, como se ha observado ya, representó una pérdida de poder político y capacidad de negociación para los líderes sindicales corporativos. En segundo lugar, cambió las condiciones en las que los sucesivos gobiernos podían tener control sobre los contenidos de la reforma. Mientras el PRI mantuvo la hegemonía política, sus posibilidades de obtener y legitimar los cambios estaban sujetas a los acuerdos logrados con las organizaciones representativas de los grupos corporativos de empresarios y sindicatos. A partir de la pérdida de la mayoría parlamentaria priista en 1997, se conformó un escenario en el que ninguno de los partidos pudo contar con mayoría absoluta propia en ninguna de las cámaras, la concreción de reformas legales y constitucionales pasó a depender de pactos y alianzas entre los partidos. Esto implicó que, en adelante las negociaciones colocarían a los sindicatos y las agrupaciones empresariales en un papel relativamente subordinado: su incidencia en el proceso dependería ahora de su capacidad de influir en las decisiones de los partidos políticos. La otra cara de la moneda de la nueva circunstancia era que el crecimiento de los partidos y la expansión de su presencia en el Congreso dio lugar a que estos asumieran el rol protagónico en materia laboral. Aparecieron así por primera vez, como se verá, propuestas integrales de reforma laboral diseñadas desde los principales partidos. En resumen, vale pena insistir, la transición política modificó la arena de la discusión laboral, desplazándose esta de la esfera del gobierno a las Cámaras de Diputados y Senadores, donde la iniciativa principal quedaba ahora en manos de los partidos y los parlamentarios. En adelante, debido a la fragmentación del voto partidista, el curso de las reformas laborales se convertiría en una pieza más del juego de equilibrios parlamentarios y estrategias electorales.

Por último, el surgimiento y expansión del pluralismo político tuvo importantes efectos sobre el movimiento obrero. Las diferencias en torno a la estrategia frente a las reformas económicas y las propuestas de flexibilización de los empresarios marcaron una primera diferenciación entre las corrientes del Congreso del



Trabajo. La aparición de una pluralidad partidista políticamente significativa y asociada a una demanda creciente de democratización del sindicalismo, terminaron por escindirlo. Este desenlace será examinado a continuación.

### **2.3 Las corrientes sindicales ante el cambio económico y político.**

Las reformas económicas, con su duro efecto sobre las condiciones de vida de los trabajadores, la pérdida de la hegemonía del PRI y las presiones hacia la reforma laboral, provocaron una profundización paulatina de las diferencias en el movimiento sindical. Surgieron concepciones estratégicas diferentes entre los agrupamientos sindicales miembros del Congreso del Trabajo (CT), el organismo creado en 1966 con el objetivo de mantener unificadas a todas las corrientes sindicales afines al partido hegemónico. Así, a lo largo del período se fueron conformando en torno al debate laboral tres corrientes fundamentales que buscaron incidir sobre los resultados de los intentos de reforma (Bensusan, 2013: 62-63).

En primer término se perfiló la corriente claramente mayoritaria de los sindicatos leales al partido oficial, herederos de la vieja alianza corporativa, agrupados en el Congreso del Trabajo, cuya postura predominante fue la de oposición sistemática a las reformas a la Ley y sobre todo a la Constitución. El Congreso del Trabajo, como organismo aglutinador, se integra con diversas confederaciones y federaciones sindicales, así como sindicatos nacionales de industria, que agrupan tanto a trabajadores del sector privado como del público. La información disponible indica que para 1999, excluyendo a los empleados del gobierno federal, contaba con 757 organizaciones obreras, entre federaciones y confederaciones, sindicatos nacionales de industria y sindicatos de empresa. (Aguilar, 2017: 509). La fuerza dominante en el CT fue siempre la CTM, la confederación claramente mayoritaria, que para aquel año agrupaba al 51.5 de los afiliados. Su dirigente durante décadas, Fidel Velázquez, con su gran influencia política, fue la figura eminente en la resistencia a las reformas en las primeras épocas de los debates. Su muerte en junio de 1997 representó un punto

de inflexión en la correlación de fuerzas sindicales ya que coincidió prácticamente con la elección legislativa en la que el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en la que la CTM disminuyó de 39 a 28 sus miembros en esa Cámara. Ninguno de los líderes que sucedieron a Fidel Velázquez pudo ya alcanzar su capacidad de negociación y presión ante el gobierno y los organismos empresariales, aunque mantuvieron su capacidad de acción en el mundo laboral a través de la multiplicidad de contratos colectivos y sindicatos de empresa sobre los que han tenido capacidad de influir.

La segunda central en importancia en el CT, es la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC). Aunque con un peso sindical y político significativamente menor –9.6% de los afiliados al CT--, mantuvo una posición similar a la de la CTM frente a las reformas. Como se observó en el Cuadro 1, si se excluye a los trabajadores del Estado y a los maestros del SNTE, ambas confederaciones concentraban hasta antes de las elecciones del año 2000 prácticamente la totalidad de la representación obrera en la Cámara de Diputados, de ahí que por tradición sus representantes ocuparan posiciones destacadas y con capacidad de control en la Comisión de Trabajo de esa Cámara. Algo equivalente ocurría en el Senado.

Debe destacarse que, como se verá en el tercer capítulo, desde la década de los 90, en la esfera internacional, la CTM y la CROC fueron objeto de críticas por parte de los sindicatos canadienses y norteamericanos sobre todo a partir de la negociación del TLCAN. Se señalaba su colusión con las empresas para conculcar las libertades sindicales a través de los llamados contratos de protección patronal.<sup>11</sup> (Fundación Friedrich Ebert, 2005). A partir de la firma del

---

<sup>11</sup> El sistema de contratos de protección patronal consiste sintéticamente en un procedimiento mediante el cual un sindicato y una empresa, con frecuencia asesorados por un despacho jurídico afín a ambos, suscriben, sin conocimiento y sin consulta a los trabajadores, un contrato colectivo de trabajo, en colusión con las autoridades laborales. Tiene la finalidad de impedir, merced a las disposiciones jurídicas, que un sindicato genuino pueda plantear a una empresa la demanda de contratación colectiva al ya existir otro registrado. Las bases jurídicas para bloquear al sindicalismo auténtico existían en el modelo laboral mexicano desde los años veinte. Pero eran una práctica común solo en sectores relativamente atrasados de la manufactura. Sin embargo, a partir de la liberalización económica y el TLCAN, se convirtieron, con el respaldo gubernamental, en el método favorecido por las empresas, en especial las de inversión extranjera directa, para evitar la negociación colectiva con sindicatos auténticos. Ello ocasionó la extensión extraordinaria de un sindicalismo ficticio que encontraba justificación entre empresas y autoridades bajo el argumento de mantener la “paz laboral”, la competitividad de la economía mexicana y la atracción de la inversión extranjera. (Puede consultarse al respecto; Bouzas, 2007 ; PRD-FES 2005)

Acuerdo de Cooperación de América del Norte (ACLAN), la mayor parte de las denuncias de sindicalistas sobre violaciones a la libertad sindical ante las instancias de queja del Tratado involucraban a ambas confederaciones (Caulfield, 2010: 71-75). También acusaciones sucesivas ante la OIT contribuyeron al deterioro de su prestigio internacional. Su descrédito llegaría a tal grado que en diciembre de 2018 fueron expulsadas de la Confederación Sindical Internacional (CSI), la agrupación de sindicatos más poderosa del mundo, precisamente por la práctica reiterada de los contratos de protección patronal (Martínez, 2018).

Como se verá, los líderes corporativos del CT fueron cediendo paulatinamente en sus resistencias a las reformas laborales, a medida que su posición política se debilitaba. Pero lo hicieron solo ante las presiones empresariales para reformar el régimen del derecho individual ligado a la flexibilización. Mantuvieron siempre su defensa al régimen corporativo con los mecanismos tripartitos que sostenían su poder sindical y, en general, se resistieron a que se introdujeran cambios al derecho colectivo en materia de regulación de la vida sindical, el rubro que más directamente afecta la posición política de los dirigentes sindicales.

Entre los nuevos antagonistas al corporativismo se perfilaron dos corrientes del sindicalismo independiente. Una, inicialmente desde el propio Congreso del Trabajo, relativamente autónoma del PRI y del gobierno, que a la vez que mantenía posturas de defensa de sus agremiados en el nivel de empresa, buscaba enarbolar planteamientos de política laboral de carácter general e incluso alianzas con otros sectores sociales. Esta corriente, entre cuyos dirigentes destacaron inicialmente los líderes del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA), sostenía la defensa de los intereses de los trabajadores ante la reestructuración económica, pero se mostró en general propositiva y abierta a la discusión de las reformas y al diálogo con las autoridades laborales. En especial concentraron sus esfuerzos en impulsar la transformación del régimen de control gubernamental a través del registro de sindicatos y dirigencias, la abolición del sistema tripartita de justicia laboral y la democratización de las organizaciones. Mantuvieron en diversos momentos la disposición a negociar sobre algunos aspectos de la flexibilización,

como el relativo a las remuneraciones basadas en la mejora de la productividad. Esta tendencia evolucionó hacia la creación, en 1990, de la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBS), que se confrontaría con el liderazgo dominante del Congreso del Trabajo y finalmente, a la muerte de Fidel Velázquez, dio lugar a la formación en 1997 de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) organización que, aun en minoría, aspiró en su momento a disputar el protagonismo sindical al Congreso del Trabajo (De la Garza, 1996, 427-428). En la constitución de la UNT participaron alrededor de 150 organizaciones de obreros, empleados, campesinos y vendedores, unas provenientes del Congreso del Trabajo y otras independientes, entre las que se contaron los importantes sindicatos de trabajadores telefonistas (STRM) del Instituto Mexicano del Seguro Social (SNTSS), la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) y el Frente Auténtico del Trabajo (FAT). Debe destacarse que desde su constitución la UNT se planteó expresamente el combate al corporativismo y la necesidad de una reforma a la Ley Federal del Trabajo (Reyna, 1998: 225-227).

Por ello, a diferencia de los líderes corporativos, que mantuvieron ante las iniciativas de reforma laboral la actitud más conservadora y defensiva, esta corriente de sindicatos a través de la UNT fue capaz de desarrollar una propuesta integral de reforma durante el gobierno de Ernesto Zedillo y a partir de entonces, dada su posición minoritaria en los espacios del tripartismo oficial, siguió una política de alianzas con los partidos de izquierda, en primer término, con el PRD, con el fin de influir en el nuevo escenario parlamentario emergente con sus propias iniciativas. Fue esta corriente sindical la que detonó y dio continuidad a vínculos internacionales de sus organizaciones. Como veremos, a partir de la aprobación del ACLAN, varios sindicatos ligados a la FESEBS, y más tarde a la UNT, protagonizaron, en coalición con sindicatos norteamericanos y canadienses, algunas de las primeras acciones de defensa de derechos laborales a través de los mecanismos del tratado (Caulfield, 2010: 73).

Una segunda corriente enfrentada con el corporativismo sindical priista se oponía de forma más radical a las reformas económicas y a la reforma laboral. Con una estrategia que Bensusan y Middlebrook (2013:63) denominan “movimientista”, esta tendencia concentraba sus energías en la vinculación con

movimientos sociales y populares y en una estrategia de movilizaciones, huelgas y paros. En esta corriente nuestros autores ubican, entre otros, a la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo (CIPM) que se formó en 1995 y al Frente Auténtico del Trabajo (FAT), una organización con relativamente poca membresía, pero muy activa y que adquirió especial notoriedad por su acción en contra del TLCAN en coalición con sindicatos canadienses y estadounidenses. Más tarde, como hemos visto, el FAT se alejaría de esta orientación para sumarse a los esfuerzos por la reforma laboral desde la UNT y en la escena parlamentaria. Por sus características, este sindicalismo “movimientista” aunque organizó frecuentemente movilizaciones públicas en oposición a los diversos intentos de reformas a la Ley Laboral, no tuvo parte activa en ninguna modalidad de la deliberación parlamentaria.

La revisión de las fragmentaciones del tronco tradicional del sindicalismo corporativo del CT requiere una breve mención del caso particular del sindicalismo magisterial. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha sido desde su fundación el sindicato más grande del país y sus dirigentes de diversos niveles han participado siempre en la política electoral. A diferencia de las grandes centrales obreras, el SNTE no está sujeto a las normas de la Ley Federal del Trabajo (LFT), sino a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que reglamenta el apartado B del artículo 123 de la Constitución. Por ese motivo el SNTE no surge como un actor relevante en las tomas de postura sobre la Ley, aunque tuvo sin duda un rol destacado en el debilitamiento del CT.

Como se mostró en el cuadro 1, los maestros han mantenido representación importante en el Congreso, a pesar de las oscilaciones de la política partidista. A partir de la expansión del pluralismo político maestros miembros del SNTE participaron en representaciones parlamentarias de diversos partidos --ya no solo del PRI-- rompiendo con el viejo esquema corporativista. Durante el período que nos ocupa, la dirigente nacional del sindicato por 23 años (1989-2013) fue Elba Esther Gordillo, quien ocupó diversas posiciones políticas en el Congreso y en la dirección del PRI hasta ser expulsada de éste y convertirse en aliada del gobierno panista. No es posible extender aquí la descripción de las complejas transformaciones políticas y sindicales del SNTE y sus líderes. Sin embargo,

desde la perspectiva de la reforma laboral hay dos fenómenos que deben destacarse. El primero es la ruptura del SNTE y otros 21 sindicatos con el Congreso del Trabajo que dio fin al monopolio de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y abrió camino a la formación en 2004 de la ya mencionada Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP). El segundo es la constitución en 2005 del Partido Nueva Alianza (PANAL) bajo la influencia de Elba Esther Gordillo y otros los líderes magisteriales, que antes de perder su registro en 2018, tuvo representantes en la Cámara de Diputados y el Senado y participó, como veremos, en algunas coyunturas de la discusión de las reformas. Se trata, en este caso de una tendencia sindical que terminó por convertirse propiamente en facción formal de la política nacional a través de un partido político.

## **2.4 Diecisiete hitos en la ruta hacia la reforma laboral.**

### **2.4.1 El gobierno convoca a una fallida comisión tripartita, Coparmex construye una influyente propuesta pionera (1988).**

Al menos desde 1982, en los albores de la reforma económica, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), una organización empresarial de afiliación voluntaria, de corte ideológico social cristiano y registrada legalmente bajo la forma de sindicato patronal, había desarrollado críticas a la legislación laboral argumentando la necesidad de una modernización que facilitara la recuperación de la economía y la reconstrucción de la confianza de los inversionistas, a su juicio seriamente lastimada durante los regímenes de Echeverría y Lopez Portillo. Del mismo modo, algunos movimientos de insurgencia sindical se habían pronunciado esporádicamente sin éxito por modificar el régimen de control que operaba a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y contra los mecanismos de registro de sindicatos y dirigentes a cargo de la Secretaría del Trabajo.

Pero es solo a partir de 1988, con la candidatura presidencial de Carlos Salinas de Gortari, que toma impulso el primer tratamiento formal de una posible reforma laboral. En efecto, ya desde la campaña electoral, Salinas había introducido el tema de la actualización del régimen laboral como parte de sus propósitos de modernización de la economía y la política mexicana.

En cumplimiento a los anuncios de campaña, a pocos meses de haber tomado posesión Salinas, en abril de 1989, el gobierno convocó a la integración de una Comisión Tripartita, integrada por representantes gubernamentales, sindicales y del empresariado, para discutir un proyecto de reforma que, se esperaba podría ser presentado al Congreso como producto de un consenso de los “sectores productivos”.

La Comisión se instaló en agosto de ese año. Para apuntalar la disposición oficial de abrir a debate el tema, la Cámara de Diputados llevó a cabo por las mismas fechas un foro de discusión sobre la reforma con especialistas laborales. En ella, tanto los sindicatos independientes y diputados de oposición como la COPARMEX expresaron fuertes críticas al corporativismo y la subordinación de los sindicatos al gobierno.

En los hechos, la Comisión Tripartita nunca llegó a funcionar ya que la CTM, que inicialmente había expresado su anuencia a la convocatoria, al tener a la vista el sentido que tomaba la discusión, optó por rechazar cualquier reforma a la Ley (Bensusan, 2000:410). El gobierno, por su parte, desistió por el momento del intento, al no contar con su aliado clave, el sindicalismo priista, de cuyo respaldo dependía para la instrumentación de su vasto y polémico programa de reformas económicas entonces en curso.

La fallida convocatoria de Salinas suscitó, sin embargo, el interés de los organismos empresariales. Apenas emitida ésta, la COPARMEX hizo público en junio un ambicioso documento laboral que estaría destinado a orientar en los años siguientes las propuestas empresariales en todos los foros sobre la reforma. Merece por ello ser examinado con cierto detalle. Estaba concebido como el “marco conceptual” de los empresarios para la discusión de la reforma (COPARMEX, 1989). Desarrollaba en diez puntos los principales planteamientos

empresariales para una nueva Ley Federal del Trabajo. Bajo el rubro de “principios generales de derecho”, reclamaba “orientar la legislación hacia la calidad, la productividad y la conciencia sobre el valor del trabajo productivo...a fin de ir logrando un cambio hacia la flexibilidad, competitividad y modernidad de la cultura laboral del país”. Dejaba en claro las exigencias del momento: “...la situación que vive nuestro país y su entorno internacional nos obligan a cambiar de cultura en todos los niveles, adecuando todo proceso productivo a las reglas del comercio y la competencia internacional...” (COPARMEX 1989: 9-10). Más adelante reclamaban también la reducción al mínimo de la intervención estatal en las relaciones laborales.

En un segundo apartado, reclamaba la *flexibilización* de las normas en materia de relaciones individuales de trabajo en sus diversas variantes. En especial, lo relativo a abrir la ley a la versatilidad en los puestos de trabajo y las “multihabilidades”. Invocaba la flexibilidad en los horarios y turnos de trabajo “por convenio entre las partes”. Se pretendía, además, que la duración de los contratos individuales de trabajo pudiera ser convenida en los centros laborales y hacer más flexibles las condiciones para la contratación por tiempo determinado y la introducción de contratos para períodos de aprendizaje y capacitación con duraciones convenidas con los trabajadores.

El tercer rubro de las prioridades empresariales aludía a la “modernización” de las formas de terminación de las relaciones laborales, es decir, la *simplificación del despido* y se reclamaba revisar en la ley los conceptos de indemnización, retiros y salarios caídos así como el establecimiento de procedimientos sencillos para la rescisión de los contratos de trabajo. Asimismo, se insistía en la demanda de reducir las indemnizaciones que la ley planteaba para los casos de terminación del contrato.

El cuarto punto reclamaba flexibilidad en la legislación para tomar en cuenta las condiciones especiales de las empresas pequeñas y familiares que integran la mayor parte de las unidades económicas del país.

El quinto apartado se ocupaba de la mejora en la productividad, abordando reclamos tales como la reducción de los días festivos, simplificar los requisitos de la capacitación y adiestramiento, eliminar el sistema de ascensos por



“escalafón ciego” y establecer mecanismos para la participación de los trabajadores en la mejora de los procesos productivos, incluido entre ellos “dar información a los trabajadores sobre la marcha del negocio”.

En materia salarial, el sexto punto proponía introducir el *salario por hora*, se rechazaban los salarios mínimos profesionales y se planteaba la vigencia de un salario mínimo único. Se hacía también la propuesta de revisar el régimen de reparto de utilidades para vincularlo a la productividad, los resultados, la calidad y a los logros individuales de cada trabajador. Asimismo, se reivindicaba la eliminación de los impuestos al ingreso de los trabajadores por los conceptos de vacaciones, aguinaldo, reparto de utilidades y tiempo extraordinario.

En el séptimo planteamiento se pretendía descentralizar a los estados la administración de la Ley y dejar solo para casos excepcionales la jurisdicción federal. De esta manera se buscaba “modernizar” las relaciones laborales reduciendo la injerencia del Estado, incluso posibilitando que las empresas pudieran desarrollar sus propios proyectos habitacionales de común acuerdo con sus empleados.

Un extenso capítulo octavo, el más amplio, trata los aspectos procesales de la legislación, buscando, bajo el rubro general de la “simplificación de los procesos”, instalar mecanismos que, desde la perspectiva patronal, contribuirían a agilizar la impartición de justicia. Entre los planteamientos se encontraba el de separar la función conciliatoria de la jurisdiccional en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Entre los planteamientos hacia la modernización sindical se incluía el rechazo al “paternalismo” y la propuesta de que fuera la decisión mayoritaria de los trabajadores la que resolviera el estallido y levantamiento de las huelgas. Se demandaba, además, la creación de un sistema de registro público nacional de sindicatos obreros y empresariales con operación descentralizada, así como la obligación de los sindicatos de acreditar su personalidad legal. Además, se proponía la atribución de las autoridades para intervenir “de oficio” en los casos de conflicto por la titularidad de los contratos colectivos y en los recuentos sindicales.

El último apartado reivindicaba el principio del tripartismo para las negociaciones nacionales entre empresarios y trabajadores, y la conciliación y el diálogo en el nivel de la empresa. Por medio de una fórmula de corte liberal algo vaga pero que expresa la tónica autoritaria de la política dominante en aquel momento, el documento reclamaba "...que las organizaciones de trabajadores y de empresarios puedan expresar libremente sus opiniones y puntos de vista al margen de toda presión o ideología" y "que los representantes sindicales de trabajadores o empresarios sean elegidos con plena libertad por sus asociados".

El "marco conceptual" de Coparmex revela varios aspectos de importancia para los acontecimientos futuros. En primer término, la coincidencia existente entre el planteamiento gubernamental y el del sindicato patronal que pretendían preparar al país para las nuevas condiciones de competitividad ante el avance de la desregulación estatal, la apertura comercial y la inminencia del TLCAN. Una segunda apreciación es que en ese texto están contenidos prácticamente todos los elementos que dan contenido a la flexibilidad numérica, funcional y salarial que surgirían recurrentemente en las propuestas de reforma posteriores.

Destaca también que la Coparmex pretendía incidir en el derecho colectivo del trabajo con propuestas para eliminar el control del gobierno sobre el registro de sindicatos y la introducción de fórmulas para la democratización de las decisiones sindicales. Estas propuestas pioneras apuntaban a impedir las acciones irregulares de sindicatos no representativos, como se desprende, por ejemplo, del planteamiento de hacer improcedentes los emplazamientos a huelga cuando las empresas aún no han empezado a operar.

Estos planteamientos iniciales del organismo patronal eran ambiciosos, iban mucho más allá de las demandas de flexibilidad en la empresa. Buscaban incidir en el sistema de justicia laboral y en el derecho colectivo al impugnar las facultades de control gubernamental sobre los sindicatos, sustento institucional del predominio del sindicalismo corporativo. No resultó extraño, por lo tanto, que la CTM rechazara categóricamente la convocatoria a la reforma que tanto entusiasmo despertó en la COPARMEX. Fueron tres años de gestiones que son poco conocidas y que resultaron infructuosas. En enero de 1992, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) anunció que suspendía formalmente las negociaciones de la comisión tripartita. (Middlebrook, 1995:298).

#### **2.4.2 Intento presidencial de promover un “nuevo sindicalismo”. (1990)**

A partir de la reticente actitud de la CTM y el fracaso de su primera iniciativa, el gobierno del presidente Salinas cambió la estrategia. Optó por insistir en la necesidad de modernizar las relaciones laborales en el país ahora a través de presiones indirectas sobre los líderes sindicales. El presidente escogió el 1° de mayo de 1990 para lanzar un mensaje político sobre la necesidad de modernizar el sindicalismo y sus relaciones con el Estado Mexicano y los empresarios.

Ocho tesis sostenidas en aquel discurso de Salinas tuvieron alguna resonancia inicial en la prensa, pero, pese a sus pretensiones, fueron acogidas con el silencio de los dirigentes sindicales tradicionales. Estas ideas, tan mal recibidas en los medios corporativistas ilustran la tendencia gubernamental hacia la reforma laboral que marcaría en adelante una relación tensa de los políticos salinistas con los líderes hegemónicos del Congreso del Trabajo y abrirían el espacio a expresiones disidentes dentro de éste.

Salinas ratificaba el reconocimiento de la función de los sindicatos como una “clave decisiva para hacer posible la modernización económica”. Pero señalaba críticamente la necesidad de un sindicalismo fuerte, y más representativo, con capacidad de interlocución. Llamaba a sindicatos y patrones a superar las estrategias de confrontación, “propias de principios del siglo XX”, y a buscar fórmulas para compartir los beneficios de la mejora en la productividad. En relación con este tema, sostenía la necesidad de cooperación entre los factores de la producción para traducir la mejora en la productividad en mayor bienestar. Ratificaba la tesis tradicional de la alianza histórica entre los trabajadores y el Estado que “...ha sido decisiva para fortalecer al Estado y a la misma Sociedad...ha sido el motor de los esfuerzos sucesivos por la transformación del país en la continuidad constitucional y en la preservación de la estabilidad y la convivencia”.

En otro punto aseguró el respeto del gobierno a la autonomía sindical al mismo tiempo que alertaba contra las confrontaciones intersindicales. Hizo un nuevo llamado a los sindicatos para contribuir a la mejora de la productividad y a la

reducción de costos, para coadyuvar con las empresas a ganar mercados “dentro y fuera del país”. Como último punto convocaba a los sindicatos y patronos a establecer en las empresas una cultura de motivación y comunicación “que otorgue incentivos, aliente y premie el esfuerzo obrero” (Trejo Delarbre, 1991:324-330; Samstad, 1996: 39-40).

En su discurso sobre el “nuevo sindicalismo”, el presidente dejó patente que desde su gobierno se alentaba la posibilidad de cambios en el universo gremial. En primer término, cuestionó la representatividad de algunos grupos sindicales tradicionales y la necesidad de modificar las relaciones entre los sindicatos, en alusión a los conflictos intersindicales, y les reclamaba fortalecer su legitimidad ante las bases. En segundo lugar, ratificó la importancia que su gobierno confería a la alianza con los sindicatos oficiales, pero presentaba indirectamente a estos un planteamiento para modificar las fórmulas tradicionales de relación con las empresas y reducir su dependencia del gobierno. Por último, con respecto a las relaciones obrero-patronales, y refiriéndose a las nuevas circunstancias que se avizoraban a partir de la apertura económica, insistía en la necesidad de introducir una nueva cultura de atención a la productividad de las empresas y de participación de los trabajadores en los beneficios de la mejora de ésta.

Con su reconocimiento a las diferencias intersindicales, Salinas hacía patente la escisión que venía formándose entre los viejos liderazgos tradicionales encabezados por la CTM y los grupos emergentes. El presidente no ocultaba su simpatía hacia la corriente que se agrupaba en torno al Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y su líder Francisco Hernández Juárez, que al año siguiente convocaría a la formación de la disidente FESEBS.

La convocatoria presidencial resultaba ambivalente. Por una parte, sugería que la representatividad de los grupos sindicales más tradicionales agrupados en el Congreso del Trabajo estaba debilitada y, al mismo tiempo, reiteraba la importancia que el gobierno concedía a la alianza con los sindicatos. Buscaba introducir una presión política hacia la transformación sindical, alimentando a las corrientes que disputaban el liderazgo a la CTM; pero, por otro lado, se veía forzado a reconocer el peso de la central mayoritaria y la formidable presencia

política de su dirigente histórico, Fidel Velázquez, de quien dependía para garantizar el apoyo mayoritario de los sindicatos a sus reformas.

Pese a sus contradicciones, el discurso del presidente abrió el espacio para expresiones renovadoras en el sindicalismo. Vale la pena anotar que, para junio de 1991, al iniciarse las negociaciones del TLCAN, ante la reticencia de Fidel Velázquez a respaldarlas, Salinas, en una decisión que no dejaba lugar a dudas sobre su disposición a apoyarse en las corrientes renovadoras del CT, optó por invitar a Hernández Juárez a ser representante laboral como parte del equipo de negociación del Tratado. Finalmente, ante la presión presidencial Fidel Velázquez, al principio reticente a las negociaciones comerciales, decidió finalmente secundar al gobierno (Salinas, 2000:109).

Las tesis de Salinas en aquel discurso dejaron en claro que en adelante la hegemonía de los sindicatos como representantes laborales priistas empezaría a cuestionarse. De ahí la relevancia de aquél llamado al cambio.

#### **2.4.3 El Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPyC).**

Ante un escenario claramente adverso a la reforma, el gobierno intentó otra fórmula indirecta para modificar la dinámica tradicional de las relaciones laborales. Convocó a empresarios y sindicatos a discutir y suscribir un Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPyC). Se intentaba cambiar las tendencias que se habían observado durante la reestructuración pro empresarial de los años 80 que, como observa Bensusan (2000:413), a partir de decisiones unilaterales de los empresarios habían derivado en la intensificación del trabajo, contención salarial, cambios organizativos decididos por las empresas, reajustes de personal, pérdida de derechos de los trabajadores y desde luego, una fuerte y a veces violenta inestabilidad sindical. (Samstad, 1996: 34-35)

Los principios que propuso el ANEPyC, firmado en 1992, luego de dos años de negociaciones, planteaban que, en la busca de mayor productividad, la reducción de la mano de obra no debía ser el objetivo mayor. Se abogaba por el

consenso entre trabajadores y patrones para avanzar en la eficiencia productiva; se requería a las empresas desarrollar mejores técnicas de planeación y, finalmente, se proponía instituir fórmulas para el reparto equitativo de los beneficios obtenidos con la mejora de la productividad.

En aplicación de este pacto, la CTM elaboró un convenio tipo de productividad y a lo largo de 1993 y 1994 indujo a muchos de sus sindicatos a la firma de novedosos convenios de productividad y a la formación de comités mixtos de productividad en las empresas. Este proceso, sin embargo, se vio interrumpido al iniciar el gobierno de Ernesto Zedillo, cuando la cadena de despidos y reajustes de personal derivados de la crisis económica de 1994-95 terminó por hacer fracasar la iniciativa.

Bensusan afirma que, a final de cuentas, el ANEPyC no tuvo resultados efectivos debido a la poca disposición empresarial a las negociaciones bilaterales en las empresas. Sin embargo, destaca que tuvo un efecto político relevante, ya que a partir de su firma, la Coparmex, en una suerte de tregua, se comprometió a desistir de sus propuestas unilaterales de flexibilización y de liberalización en los sindicatos, para iniciar un diálogo directo con la CTM.

Nuestra autora resume el fracaso del Acuerdo en los siguientes términos:

“Esta experiencia de modernización de las relaciones laborales impulsada desde arriba, por vías indirectas que no tocaran el marco institucional y sin cambios reales en las políticas laboral y económica que mantenían los salarios mínimos y contractuales como la principal ventaja comparativa con el exterior y sin dejar atrás el autoritarismo dominante dentro y fuera de la empresa, carecía de los actores, las instituciones y el contexto adecuado para llevarse a cabo con algún éxito” (Bensusan ,2000: 414).

#### **2.4.4 El acuerdo paralelo en materia laboral (ACLAN)**

Uno de los proyectos reformistas más ambiciosos de gobierno de Salinas fue la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A partir del inicio de las pláticas hacia ese tratado en 1991, los negociadores del gobierno mexicano y los representantes empresariales y sindicales que formaban parte de su consejo asesor tuvieron que enfrentar a una corriente de opinión norteamericana que reclamaba insertar en el acuerdo compromisos en

materia de protección de los derechos de los trabajadores y condiciones laborales de cumplimiento obligatorio por los países firmantes.

La postura de incluir el cumplimiento de normas o estándares laborales como condición para participar en los beneficios de los tratados comerciales había estado presente en la discusión de los especialistas estadounidenses sobre el comercio desde tiempo atrás. De hecho, desde el gobierno de Ronald Reagan en 1983, con motivo de la firma de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que liberó de aranceles a los países centroamericanos, el poder legislativo recomendó al presidente norteamericano que para admitir a cualquier país al régimen de esa iniciativa debería considerar que este garantizara condiciones razonables a los trabajadores y los derechos de sindicalización y contratación colectiva. También la legislación norteamericana de aranceles de 1984 estipuló que la exención de impuestos de importación a cualquier país requería que este respetara los derechos laborales. En 1988 las leyes de comercio de los Estados Unidos establecieron que la violación de ciertos estándares laborales básicos debería ser considerada como práctica desleal de comercio (Marshall, 1993: 24).

Con esos antecedentes fue inevitable que en la negociación del TLCAN surgiera el tema de las condiciones laborales en México y aparecieran propuestas para incluir compromisos específicos de los tres países en materia de trabajo. El gobierno mexicano, los organismos empresariales y los delegados de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el Congreso del Trabajo (CT) que formaron parte de su comité asesor se opusieron a esas pretensiones con el argumento de que establecer reglas laborales trinacionales implicaba una violación a la soberanía nacional. La Coparmex iba incluso más allá, al sostener la inviabilidad de regular el trabajo en el tratado ya que este, según su concepción tradicional, no es objeto de comercio. (Bensusan, 1994: 117-118).

Los negociadores de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos, más preocupados por aspectos del tratado que dieran garantías a las inversiones y por defender objetivos comerciales, respaldaron entonces la postura de que la regulación de derechos laborales comprometía la soberanía de los países. Finalmente, cuando concluyeron las negociaciones en diciembre de 1992 y se firmó el Tratado, este solo contenía compromisos declarativos sobre el cumplimiento de las propias legislaciones laborales en cada país

Las negociaciones del TLCAN concluyeron en diciembre de 1992, bajo la administración de George Bush. Las diferencias sobre los contenidos laborales del acuerdo comercial se habían zanjado con fórmulas muy generales y débiles, bajo el principio del respeto a la soberanía de los países para legislar en materia de trabajo. Sin embargo, cuando llegó el momento de aprobar el Tratado, en el poder legislativo norteamericano las condiciones políticas habían dado un vuelco. Después del triunfo electoral del presidente Clinton en noviembre de ese año, en un nuevo congreso dominado por los demócratas aliados a los sindicatos, se impuso la postura de exigir a México compromisos más rígidos en materia laboral, ambiental y de salvaguardas. Así, el Congreso bajo mayoría demócrata, condicionó la ratificación del tratado pactado por Bush a la reapertura de las negociaciones para crear acuerdos complementarios en esas materias. De esta forma, en marzo de 1993 y hasta el mes de agosto tuvieron lugar nuevas negociaciones para agregar al TLCAN un texto adicional que se denominó Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).

En las nuevas negociaciones se planteó otra vez la cuestión del establecimiento de estándares laborales comunes entre los países firmantes y de incluir mecanismos trinacionales para obligar al cumplimiento de las leyes del trabajo. Los opositores norteamericanos al TLCAN comprometidos con el gobierno entrante propugnaban por incluir cláusulas laborales coercitivas en el tratado. La postura mexicana por su parte rechazaba enérgicamente tocar cuatro temas que se consideraban violatorios de la soberanía nacional: a) la formación de comisiones supervisoras supranacionales sobre el cumplimiento de las leyes laborales; b) la fijación de sanciones comerciales por infracciones de carácter laboral; c) la homologación de las normas laborales de los tres países y d) cualquier forma de supervisión del cumplimiento de los derechos colectivos (Bensusan, 1994:131).

La discusión del novedoso ACLAN fue difícil, pero al final primaron entre los negociadores los objetivos del libre comercio sobre las diferencias en materia de derechos laborales. El instrumento acordado en el ACLAN abrió por primera vez la posibilidad de presentar quejas ante agencias gubernamentales de otro país firmante por la violación de derechos de los trabajadores en términos de sus propias leyes laborales. Pero las posibilidades de aplicar sanciones resultaron



limitadas en ese acuerdo. En especial, se permitía la intervención de comités de expertos evaluadores solo en las denominadas “normas técnicas laborales” (quejas sobre trabajo forzado, trabajo de menores, condiciones mínimas de trabajo y prácticas discriminatorias). En opinión de Bensusan (1994:136) el gobierno de México no cedió en ninguna postura que amenazara a los mecanismos de control corporativo sobre los trabajadores, ni a la discrecionalidad del gobierno en la interpretación de la ley del trabajo, ni a la aplicación de las normas laborales o que cuestionara las políticas de contención de los salarios que aplicaba su gobierno en aquella época. Los temas relacionados con el derecho colectivo quedaron así excluidos. Explícitamente, se decía, no podrían ser objeto de evaluación de comités de expertos la libertad de asociación, el derecho a organizarse ni los derechos de negociación colectiva y huelga.

El ACLAN ha sido considerado como un instrumento débil y poco eficaz para mejorar las condiciones laborales en México (Dombois, 2002). En primer término, porque su firma obedecía únicamente al objetivo prioritario de que el TLCAN fuera aprobado en el Congreso y era claro que los gobiernos no querían entrar en un debate sobre su soberanía nacional. Por eso, el Acuerdo no contuvo ninguna norma supranacional o compromisos de armonización de reglas. Según lo pactado, sus objetivos se cumplirían mediante fórmulas de “cooperación” entre gobiernos, un procedimiento de tramitación de quejas y solo en algunos casos se podría llegar a arbitrajes o imposición de multas.

Debe destacarse que el ACLAN cifraba mucho de su eficacia en posibilitar la acción de organizaciones no gubernamentales y redes sindicalistas transnacionales para identificar problemas y presentar quejas. Eso le daba cierta legitimidad. Pero, en principio, ni la gran central sindical norteamericana AFL-CIO ni el Congreso Laboral Canadiense lo consideraron entonces importante. Por su parte, los sindicatos corporativos mexicanos, lo vieron como un instrumento de injerencia extranjera. Según Dombois (2002), las ONG laborales que empezaron a utilizar el procedimiento de quejas se decepcionaron pronto del acuerdo por la falta de efectos vinculatorios de las resoluciones.

A pesar de las debilidades de instrumentación (Bensusan, 1994: 136-140), el ACLAN representó el inicio de una primera confrontación de las normas laborales

mexicanas con la corriente de opinión mundial que presionaba hacia el establecimiento de estándares mínimos en materia de trabajo como fórmula de evitar que el libre comercio y los flujos incontrolados de inversión de las empresas transnacionales a los países en desarrollo se convirtieran en fuentes de sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Además, por primera vez, se ponía formalmente en cuestión en el ámbito internacional el régimen laboral mexicano y su capacidad de garantizar derechos básicos de los trabajadores, en especial la libertad de organización y el derecho de huelga.

En el ACLAN no se establecieron compromisos específicos de modificación de las leyes del trabajo. Sin embargo, vale la pena destacar que la fracción 4 del artículo 5 del Acuerdo establecía la obligación de los tres países de garantizar la existencia de tribunales del trabajo “imparciales e independientes”. Esta estipulación ponía implícitamente en cuestión el régimen de justicia laboral de México, basado en las Juntas de Conciliación y Arbitraje tripartitas, sujetas en los hechos, como hemos visto, a la autoridad gubernamental. Como veremos a continuación, esta cláusula puede haber sido la motivación de un discreto, tímido y finalmente fallido intento del presidente Salinas de Gortari de modificar el régimen jurídico de las juntas de conciliación y arbitraje en los últimos meses de su gobierno.

Los instrumentos para hacer cumplir los compromisos del ACLAN resultaban débiles porque establecían procedimientos complejos, sujetos a la voluntad de los funcionarios laborales a través de las llamadas Oficinas Administrativas Nacionales (NAO por sus siglas en inglés) de cada país y prácticamente sin posibilidad de imponer sanciones. Sin embargo, abrieron el espacio a un nuevo escenario de acción para las organizaciones de trabajadores, coaliciones sindicalistas y Organismos No Gubernamentales (ONG) internacionales ya que creaban por primera vez un mecanismo trinacional de presentación de quejas sobre violaciones a los derechos laborales que, en adelante iba a dar cauce a severos cuestionamientos públicos al régimen laboral mexicano. El ACLAN fue la condición impuesta por un Congreso de mayoría demócrata para la ratificación y aprobación final del TLCAN.

En el gobierno del presidente Zedillo, a partir de 1996, año en que se presentó la primera queja en el marco del ACLAN sobre violaciones a derechos de los

trabajadores en maquiladoras de la frontera norte del país, empezarían a extenderse denuncias de violaciones a los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga en maquiladoras y empresas transnacionales con base en el Acuerdo. Una revisión con datos hasta 2009 registró 35 quejas presentadas por activistas sindicales, coaliciones de sindicatos mexicanos y estadounidenses y ONG's como Human Rights Watch (Caulfield, 2010:70). Posteriormente y hasta el fin del TLCAN siguieron presentándose quejas, aunque sus consecuencias no fueron de consideración.

#### **2.4.5 El presidente intenta negociar las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (1993)**

En las postrimerías del sexenio de Carlos Salinas, justo en noviembre de 1993, apenas unos días después de que finalmente fuera ratificado el TLCAN por el Congreso de los Estados Unidos, corrió la noticia en los medios de comunicación de que existía una iniciativa presidencial para reformar la Ley del Trabajo. Nadie la conocía. Bensusan califica la iniciativa como “misteriosa”. Circulaban rumores en los círculos laborales de que existía el propósito de desaparecer las Juntas de Conciliación y Arbitraje. La misma autora supone que se trataba de las mismas propuestas surgidas de un foro empresarial en julio de aquel año, coordinado por la Coparmex. La Secretaría del Trabajo daba a los periodistas respuestas contradictorias a los cuestionamientos y finalmente rechazó la versión de que se pretendiera eliminar a la Juntas (Bensusan, 2000:415).

Los rumores resultaban llamativos porque, de ser fundados, implicaban un cambio en los términos de lo que se consideraba la tregua pactada por el presidente Salinas con el sindicalismo oficial, en lo que se refiere a las reformas legales. El origen de estas especulaciones, sin embargo, tenía un buen fundamento, según se revelaría unos años después.

De acuerdo con la versión de Salinas en sus memorias, publicadas en el año 2000 (Salinas 2000:495-501), el 17 de noviembre de 1993, en pleno proceso de ratificación del TLC en el congreso estadounidense, él decidió convocar a Fidel Velázquez y al Secretario del Trabajo, Arsenio Farrell, para darles a conocer una

propuesta de reforma al artículo 123 de la Constitución. El planteamiento consistía en modificar la fracción XX de dicho artículo, que da fundamento a la existencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en estos términos:

“XX:- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno”.

La propuesta de modificación implicaba, por una parte, eliminar la descripción que establecía la estructura de representación tripartita en las juntas y además añadir la siguiente frase “No es obligatoria ni la conciliación ni el arbitraje”.

Lo que se pretendía es que, en adelante, las juntas solo estuvieran integradas por representantes del gobierno y que el Estado únicamente atendiera los casos que le fueran sometidos voluntariamente por las partes. Conviene dejar la explicación de las motivaciones de la reforma al propio protagonista:

“¿Cuál era la consideración central en la que se sustentaba el proyecto de reforma? En la época de la globalización y la liberación de mercados, ante la lucha política que inevitablemente se daba entre los factores de la producción, la conciliación y el arbitraje ya no debían ser obligatorios sino voluntarios. La reforma buscaba liberar las luchas populares, pues en la práctica eran reguladas y controladas mediante mecanismos creados a lo largo de la historia por la *nomenklatura* del Estado y las organizaciones burocratizadas de los trabajadores” (Salinas 2000:496).

Más adelante, Salinas justificaba esta reforma como favorable a los sindicatos porque, según su perspectiva:

“[el arbitraje obligatorio]...en realidad limita sus libertades y le quita la protección que merecen sus propios acuerdos y sus acciones [...] Esta reforma permitiría que los conflictos laborales y las consecuentes negociaciones y acuerdos se mantuvieran en el ámbito privado, es decir, entre los sindicatos y los patrones afectados” (Salinas 2000:499).

Lo que no revela el expresidente Salinas en estos textos es que, como se vio más arriba, en el artículo 5 del ACLAN había quedado pactado el compromiso de México, junto con los demás firmantes, de mantener la justicia laboral en manos de tribunales “imparciales e independientes”. Era un acuerdo que sin duda comprometía a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tal y como operaban en México.

Salinas confiesa su sorpresa ante la reacción de su propio Secretario del Trabajo en aquella reunión. Frente a Fidel Velázquez, Farrell --defensor denodado del régimen laboral corporativista-- se opuso a la propuesta que, según el ex

presidente, no le era ya desconocida y según sus palabras “me dejó sin margen de maniobra”. Inmediatamente después, Fidel Velázquez, elusivo, le pidió aplazar la discusión hasta después de la cercana designación del candidato del PRI a la Presidencia. Los acontecimientos posteriores al 1 de enero de 1994, el levantamiento del Ejército Zapatista y el asesinato del candidato del PRI Luis Donaldo Colosio, impidieron que este tema volviera a abrirse durante su gobierno. Así, con la oposición de la CTM y el Secretario del Trabajo, se canceló el último intento de reforma laboral del gobierno de Carlos Salinas. A pesar de contar aún con mayorías en el Congreso, una fuerte legitimidad ganada a lo largo del sexenio y con la posibilidad real de aliarse con el PAN para hacer cambios constitucionales, como ya había acontecido con otras reformas, el gobierno de Salinas decidió no llegar a una ruptura con sus aliados políticos del sindicalismo priista y desistió de sus intentos de reforma laboral.

#### **2.4.6 Las presiones empresariales y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

Desde finales de 1994, ya con Ernesto Zedillo como candidato ganador de las elecciones presidenciales, la Coparmex, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), tres importantes representaciones empresariales, le presentaron al virtual presidente electo un documento sobre la política económica en el que incluían un apartado dedicado a la reforma laboral. En éste sintetizaban en 14 puntos sus planteamientos de reforma. El documento contenía, en lo fundamental, los mismos temas de la propuesta original de los “principios” Coparmex de 1989.

El eje del planteamiento era de nueva cuenta la reforma de la legislación laboral con vistas a la mejora de la productividad. Se incluían los conocidos tópicos de la flexibilidad laboral como la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores, la admisión de los contratos temporales, por hora y las jornadas reducidas, los contratos de capacitación, la revisión de las causales para rescisión de contrato de trabajo y se pedía la limitación de las responsabilidades patronales por pago de salarios caídos en los juicios por despido.

Pero además los empresarios incursionaban en el sistema de justicia y en la regulación del funcionamiento sindical, Proponían explícitamente la desaparición de las juntas de conciliación y arbitraje y abordaban aspectos clave de la contratación colectiva, como la exigencia de que los sindicatos acreditaran mediante voto secreto de sus socios la voluntad de estallar una huelga y una propuesta para desaparecer los contratos-ley<sup>12</sup>. Formulaban también la proposición de que los trabajadores tuviesen la libertad de sindicalizarse o no y la eliminación en los contratos colectivos de las cláusulas de exclusión por ingreso y separación<sup>13</sup>. Asimismo, postulaban, --en clara referencia al corporativismo del PRI-- la prohibición de que los sindicatos se adhirieran a un partido político.

En cuanto a las obligaciones empresariales proponían modificar la ley para que las prestaciones obligatorias de la Ley fueran en proporción a la capacidad económica de las empresas lo cual implicaba incluso las cotizaciones a la seguridad social. Hacían también el planteamiento de sustituir los escalafones “ciegos” por antigüedad, por el ascenso conforme a la capacidad de los trabajadores (De la Garza, 2003: 2).

Como una forma indirecta de respuesta a esos planteamientos empresariales, el Programa Nacional de Desarrollo<sup>14</sup> de Ernesto Zedillo (PND 1995-2000) incluyó un apartado dedicado a reconocer la importancia de modificar las condiciones que fomentaban la rigidez en los mercados laborales en el que se respaldaban implícitamente las propuestas de flexibilización de los empresarios. Pero al mismo tiempo ataba sus propuestas a la negociación en la tradicional modalidad

---

<sup>12</sup> Los contratos-ley son una modalidad de contratación colectiva, reconocida por la legislación, que permite que, una vez satisfechos ciertos requisitos, las condiciones pactadas en ellos sean aplicables a los trabajadores de toda una rama industrial.

<sup>13</sup> Las cláusulas de exclusión, admitidas entonces por la legislación mexicana, consistían en el compromiso de la empresa de contratar únicamente a trabajadores afiliados al sindicato titular del contrato (exclusión por admisión) y de despedir del empleo a quienes dejen de pertenecer a éste (exclusión por separación). Esta última modalidad fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia en abril de 2001, por atentar contra la libertad sindical.

<sup>14</sup> El Plan Nacional de Desarrollo que los presidentes de México recién electos deben presentar al Congreso al iniciar su período de gobierno es, en principio, el programa de gobierno del sexenio.

tripartita, con lo que sujetaba los cambios a un apoyo de la CTM que entonces se sabía difícil, si no imposible de alcanzar:

“...es fundamental identificar qué otros aspectos del marco institucional de los mercados laborales deben transformarse para favorecer la creación de empleos. Esto implica la elaboración de un diagnóstico profundo, de carácter tripartita y alcance nacional de los mercados ocupacionales y de las instituciones que los regulan. [...] Se propone analizar el conjunto de circunstancias que determinan los términos de las relaciones laborales, tales como la movilidad de la fuerza de trabajo, las modalidades de su remuneración, las condiciones de seguridad y riesgo laboral, la manera en que se establecen o finiquitan las relaciones de trabajo y los instrumentos para solucionar los conflictos. El Gobierno respaldará aquellas propuestas consensuales que, con el fin de generar oportunidades de empleo y mejores remuneraciones para la población trabajadora, promuevan el funcionamiento adecuado de los mercados ocupacionales...” (Zedillo 1995:123).

La aguda crisis económica con la que se inició el sexenio de Zedillo y la necesidad de este de obtener el respaldo sindical para sus medidas de emergencia fortalecieron la convicción del gobierno de que no había condiciones propicias para una reforma a la que se oponían los sindicatos mayoritarios. Así, pese a la afinidad reconocida del gobierno con los planteamientos empresariales, no hubo efectos prácticos. No obstante, los pronunciamientos del Plan Nacional de Desarrollo sirvieron para dejar patente a los sindicatos que el gobierno respaldaba la perspectiva flexibilizadora de los empresarios y a los grupos empresariales les quedó claro que no podría haber una reforma sin el respaldo de la CTM y el Congreso del Trabajo. (Bensusan, 2000: 417).

#### **2.4.7 La primera propuesta del PAN**

La inercia del debate tripartito que hasta entonces había dominado las discusiones de la reforma laboral se vio interrumpida el 12 de julio de 1995, cuando la fracción panista en el Senado presentó una propuesta integral de reforma a la Ley del Trabajo y a la Constitución para debate del Congreso. Se trataba de un cambio cualitativo en los cauces del debate. Por primera vez un partido de oposición tomaba la iniciativa de proponer reformas al margen de acuerdos previos con líderes sindicales o empresariales y sin solicitar la anuencia del gobierno. La propuesta había sido elaborada, a petición del PAN, por el despacho de un destacado abogado laboralista: Néstor de Buen. Se

rompía así por primera vez la arraigada tradición de décadas de deliberación corporativista.

La propuesta del PAN contenía aportaciones novedosas (De la Garza, 2003: 3-4) como la crítica al papel tutelar del Estado en la protección de los trabajadores proponiendo para este un rol de equilibrador entre los factores de la producción. Otro principio inédito era la sustitución del concepto de la justicia social, tan caro a la retórica tradicional, por el de la promoción del empleo y la productividad. Abarcaba también los tópicos conocidos sobre la flexibilidad. En la flexibilidad numérica se incluían aspectos como facilitar la contratación y despido de trabajadores, los contratos de aprendizaje con período de prueba, una prima de antigüedad por despido, la flexibilización del trabajo discontinuo y la reglamentación de la subcontratación. En cuanto a la flexibilidad funcional se ampliaba la capacidad de las empresas para mover a sus trabajadores, entre puestos, geográficamente, en días y horarios de trabajo. Además, se facilitaba la distribución del tiempo semanal de trabajo a criterio del empleador. Sobre la flexibilidad salarial (remuneraciones en función de la productividad) proponía diversas formas de salario. De la Garza (2003) sostiene que la característica principal de esta propuesta era la unilateralidad patronal, una flexibilidad que no implicaba el acuerdo entre empleados y patrones.

La otra faceta del documento panista era su incursión en el tema de la democratización de los sindicatos. Introducía una concepción original que no coincidía con los habituales planteamientos hasta entonces publicados por el gobierno, los empresarios o los líderes sindicales, que tomaba rasgos de los sistemas europeos de pluralismo sindical, como el español, que admite la convivencia regulada de varios sindicatos en un mismo centro de trabajo a través de comités de empresa (Bensusan, Middlebrook, 2013:109). La propuesta evidentemente se dirigía contra el corporativismo tradicional.

La iniciativa panista fue mal recibida. Puede decirse que cayó en el vacío. Recibió críticas tanto del sindicalismo oficial como del independiente y de los empresarios. En el Senado quedó “congelada”. Nunca se sometió a debate a pesar de la insistencia recurrente del PAN y aun cuando para 1997 el partido vio crecer su representación parlamentaria (Bensusan, 2000: 417). Pero sí tuvo efectos en el medio institucional del trabajo, como se verá enseguida.



#### **2.4.8 La negociación del pacto por una Nueva Cultura Laboral (1995-1996)**

La aparición de la iniciativa del PAN era un primer aviso para los organismos corporativos de que si las negociaciones tripartitas tradicionales no daban frutos, era posible que, en el nuevo contexto de pluralidad política que se estaba consolidando, el tema de la reforma se resolviera en el Congreso dejándolos a un lado. Esa parece ser la motivación de la decisión de la Coparmex y la CTM de llevar adelante el pacto “Por una Nueva Cultura Laboral”, anunciado precipitadamente y profusamente como un acuerdo que sus protagonistas quisieron calificar como “histórico” entre trabajadores y patronos el 25 de julio de 1995, apenas trece días después de la aparición de la iniciativa del PAN.

El Pacto fue esencialmente un arreglo entre el presidente de Coparmex Carlos Abascal y Fidel Velázquez, por el cual proponían a la Secretaría del Trabajo que convocara a organismos empresariales y sindicales para discutir fórmulas para detonar un cambio en las relaciones laborales. Era un acuerdo entre los sectores patronal y sindical, deliberadamente al margen de los partidos, que se proponía mantener la discusión de la reforma laboral en el ámbito de las organizaciones corporativas.

Los 11 puntos del documento “Por una Nueva Cultura Laboral” eran fundamentalmente una recopilación de principios generales sobre las relaciones de trabajo en el estilo de la Coparmex. Se planteaba en ellos un objetivo de generar empleos y “fomentar los valores del trabajo, la solidaridad, la honestidad, la competitividad, la calidad y la disciplina” (Montes, 1995).

Se aludía también, entre otros, al propósito de lograr la redistribución de las utilidades y luchas contra la corrupción de líderes sindicales y empresariales. El Pacto se entendía como parte de un proyecto de largo alcance para transformar las relaciones laborales, pero el propio Fidel Velázquez se encargó entonces de insistir en que se trataba de mantener el marco jurídico vigente y no se aceptarían reformas al artículo 123 ni a la Ley. El documento invitaba a la Secretaría del Trabajo a convocar a todas las organizaciones empresariales y

sindicales a discutir esos principios. La Secretaría acató los pasos sugeridos por el acuerdo y convocó a mesas de trabajo al Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el organismo cúpula del empresariado, así como al resto de las organizaciones del Congreso del Trabajo. Quedó integrado en septiembre de 1995 un Comité Técnico con la Coparmex, la CTM, sindicatos del CT y el CCE.

A lo largo de los encuentros de las mesas de discusión de la Nueva Cultura Laboral, los empresarios y los líderes de la CTM, cada uno por su lado, dejaron en claro que el planteamiento pactado de la Nueva Cultura Laboral excluía hacer reformas a la Ley. Los empresarios en particular sostenían que la ruta del cambio laboral pasaba por la creación de empleos, la mejora de la productividad y, una definición central: las negociaciones debían realizarse en los centros de trabajo y no por la reforma de las leyes. En enero de 1996, Héctor Larios Santillán, presidente del CCE subrayó que los patrones apostaban a los cambios en los procesos empresa por empresa y a las fórmulas negociadas para la mejora productiva. Una señal de que el debatido tema de la flexibilización avanzaba localmente en las empresas sin necesidad de cambios legales (Zúñiga, 1996).

Durante casi un año sesionaron mesas organizadas para discutir cuestiones relativas a empleo, productividad y calidad, salarios, capacitación, ética laboral, política laboral en el campo y empresa y sociedad (Bensusán, 2000: 419).

Transcurrido un año, en agosto de 1996, el Comité Técnico dio a conocer sus acuerdos. En presencia del presidente de la República dieron a la publicidad y firmaron un documento que contenía los que se denominaron “Principios de la Nueva Cultura Laboral”. Se trató de un conjunto de declaraciones generales en el que se dejaba de lado cualquier intención de modificar el régimen institucional y legal, aunque se hacía un reconocimiento explícito de la ilegalidad imperante en el ámbito del trabajo y la necesidad de modernizarlo.

Entre los acuerdos se señalaba la importancia de revalorar el trabajo, propiciar niveles de remuneración justos, impulsar la capacitación permanente de los trabajadores y empresarios, favorecer el cuidado del medio ambiente y la aplicación de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, estimular la

creación de empleos, consolidar el diálogo y la concertación en las relaciones entre patrones y trabajadores, promover el cumplimiento de la constitución, las leyes laborales y los contratos colectivos y dirimir las controversias por los cauces legales.

La vaguedad y carácter general de los acuerdos logrados después de un año de labores se explica indudablemente por el hecho de que los sindicatos del CT y la CTM en especial se oponían tajantemente a cualquier modificación al régimen jurídico. De manera que la aprobación de la “nueva cultura laboral”, en el plano institucional no podía ir más allá de las declaraciones de intención. No obstante sí creaba un contexto propicio para el diálogo bipartita y los cambios contractuales en el nivel de las empresas individuales, lo que marcaría la tónica de flexibilización de las relaciones de trabajo en los años siguientes.

La dificultad para alcanzar acuerdos con alguna consecuencia legal queda de manifiesto en el hecho de que el Comité Técnico siguió existiendo, así fuese formalmente y sin ninguna eficacia práctica. Dos años después, en 1998 volvería a reunirse con motivo de la discusión de un proyecto preliminar de “Código Procesal de Procedimientos del Trabajo”, que se comentará más adelante.

#### **2.4.9 El Anteproyecto del PRD (1998).**

El PRD, en número de diputados el segundo partido de oposición después del PAN, también se propuso intervenir en el debate laboral. En 1993 organizó el Foro “Legislación Laboral. Situación y perspectivas” en el que se esbozaron sus primeras propuestas en torno a la reforma laboral (IILSEN,2002:26).

No existen más registros de acciones del PRD en esta materia hasta mayo de 1998, cuando se hizo público que un equipo coordinado por el Partido había elaborado un Anteproyecto de Reforma a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo. En ese equipo se encontraban destacados abogados y especialistas laborales como Arturo Alcalde, Oscar Alzaga, Graciela Bensusán, Manuel Fuentes y Carlos López Angel (Bensusan, 2000: 421). El Anteproyecto pasó por una consulta abierta entre los militantes del PRD. Para julio de ese año, el

diputado Rosalío Hernández, secretario de la Comisión de Trabajo de la Cámara anunció que el partido presentaría pronto una iniciativa. Anticipaba desde entonces que entre otros contenidos se proponía introducir la votación directa y secreta en las elecciones sindicales y eliminar las cláusulas de exclusión en los contratos colectivos.

El tema de las cláusulas de exclusión ha interesado siempre al movimiento sindical independiente. Dichas cláusulas fueron la herramienta privilegiada de los sindicatos corporativos para mantener la disciplina y el control, persiguiendo a los disidentes, de ahí la relevancia que les concedieron siempre los partidos de la izquierda.

La circulación del Anteproyecto perredista no dio de inmediato lugar a su presentación en las cámaras. Todo indica que diferencias internas del partido ocasionaron la parálisis de aquella iniciativa que fue abandonada. No obstante, ese primer planteamiento dejaba en claro que se seguía fortaleciendo una nueva modalidad de discusión: los partidos políticos se sumaban como protagonistas de iniciativas de reforma laboral. Esta vez lo hacía el PRD, y aunque este primer intento fracasó, se pudo advertir que en materia de trabajo la izquierda política pretendería incidir en adelante sobre los temas del derecho colectivo y la democratización de los sindicatos.

#### **2.4.10 El fallido código procesal de Zedillo (1998)**

En 1998 accedió al cargo un nuevo Secretario del Trabajo, José Antonio González Fernández, quien al inicio de su gestión afirmó que a instancias del presidente Zedillo se proponía llevar adelante una nueva negociación tripartita, tomando en cuenta ahora también a los partidos políticos para concertar reformas orientadas a mejorar el sistema de justicia laboral. Fue así que en un revitalizado Comité Técnico del “Dialogo Obrero Industrial hacia una Nueva Cultura Laboral” se discutió y aprobó un documento con el título de “Propuestas acordadas para mejorar las relaciones obrero-patronales en materia de Derecho Procesal del Trabajo”. A partir de ahí se elaboró un proyecto de “Código Federal

de Procedimientos del Trabajo” que en lo fundamental se proponía mejorar los mecanismos de impartición de justicia.

Entre sus planteamientos se encontraba la regulación del procedimiento para emplazar a huelga por firma de contratos colectivos, en el que se exigiría el consentimiento de la mayoría de los trabajadores, con un mecanismo de acreditación de membresía que hacía vulnerable el proceso a la injerencia de las empresas y mantenía las prerrogativas de la Junta de Conciliación y Arbitraje para controlar la asignación de las titularidades contractuales. También se establecían reglas para que en las reclamaciones por titularidad fuese obligatorio para los sindicatos acreditar el respaldo de al menos el 30% de los trabajadores de la empresa.

Se afirmó en un primer momento que ese proyecto del Código Procesal contaba con el respaldo de empresarios y sindicatos. Sin embargo, la intentona estaba destinada al fracaso, al soslayar el hecho de que tanto el PAN como el PRD, que ya para entonces juntos hacían mayoría en la Cámara de Diputados, habían sostenido, entre otras demandas, la exigencia de establecer un sistema de justicia laboral independiente del poder ejecutivo, lo que implicaba reformas constitucionales y ponía en cuestión la existencia misma de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con independencia de lo anterior, el proyecto de Código Procesal tuvo poca fortuna, ya que los dirigentes de la CTM que en principio afirmaban respaldarlo acabaron retirándole el apoyo. Aparentemente, el origen de ese repudio tenía que ver con el hecho de que el texto incluía previsiones para que los recuentos para verificar las mayorías sindicales se llevaran a cabo por medio del voto secreto, una condición que resultaba incompatible con las prácticas de coacción habituales en el sindicalismo corporativo (Bensusan, 2000: 423-424).

Para marzo de 1999 a pocos meses de que concluyera el gobierno volvió a cambiar el Secretario del Trabajo, con lo que las gestiones de su antecesor quedaron trucas. Este fue el último intento de concertación corporativa del período de Zedillo. Al año siguiente el PRI perdería las elecciones presidenciales frente al PAN por primera vez en su historia, lo que después de doce años de tentativas, creaba un contexto inédito para el debate laboral.

#### **2.4.11 Los veinte compromisos de campaña de Vicente Fox (2000)**

Al llegar el momento de las elecciones presidenciales del año 2000, las posturas con respecto a las reformas se habían decantado suficientemente. Por una parte, en el PRI había quedado claro que, pese a los intentos por disminuir la influencia política del sector obrero, los liderazgos tradicionales conservaban la fuerza suficiente para mantener la oposición de su partido a cualquier cambio legislativo. En el otro polo, los partidos de oposición, tanto el PAN como el PRD, cada uno con sus posturas propias se decantaban por reformas de fondo. La inclinación proempresarial de Acción Nacional explica su defensa programática de la flexibilización. Pero debe destacarse que, al calor de la campaña electoral, el candidato Fox buscó acercarse a los planteamientos del sindicalismo independiente en torno al sistema de justicia laboral, la democratización de los sindicatos y la eliminación de los controles gubernamentales sobre registros sindicales. Así se explica que el 27 de junio, a pocos días de la elección, Fox publicara y suscribiera el documento “Veinte compromisos por la libertad y la democracia sindical”, emanado de un foro discusión sobre el tema laboral en el que participaron más de cien sindicatos y especialistas laborales de clara orientación anti corporativista. Entre otros temas, el compromiso incluía las demandas por modificar el régimen de derecho colectivo del trabajo que venían sosteniendo los sindicatos independientes. Vale la pena destacar que varios de los planteamientos eran coincidentes con las cuestiones esgrimidas en la discusión en el seno del ACLAN respecto al ejercicio de los derechos sindicales en México.

En él se incluían cinco temas centrales: 1) Cambiar la estructura de control sindical para crear un organismo autónomo del Ejecutivo, instaurar un registro público de sindicatos y contratos colectivos y establecer el voto universal, directo y secreto en la elección de directivas sindicales; 2) Fijar reglas claras para combatir los contratos de protección patronal; 3) Modificar el sistema de justicia laboral para independizarlo del poder ejecutivo; 4) Establecer la competencia de las comisiones de derechos humanos en materia laboral; 5) Cumplir el convenio

87 de la OIT en materia de libertad sindical y suscribir el convenio 98 sobre protección a la contratación colectiva. (Alcalde, Arturo, 2005).

Pese al compromiso de Fox de que a su triunfo estos objetivos se incluirían en el programa de gobierno, eso nunca sucedió. Por el contrario, una vez en la presidencia, tanto él como el flamante Secretario del Trabajo Carlos Abascal, veterano dirigente de la Coparmex, insistirían en la estrategia de pactar con el sindicalismo corporativo. Los veinte compromisos de campaña quedaron en el olvido.

#### **2.4.12 La “Mesa Central de Decisión” (2001)**

El 12 de julio de 2001, apenas pasados ocho meses de la toma de posesión de Vicente Fox como Presidente de la República, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ahora encabezada por Carlos Abascal --que como se ha visto era el antiguo dirigente de la Coparmex-- anunció la convocatoria para instalar la llamada “Mesa Central de Decisión” para discutir y elaborar un nuevo proyecto de Ley Federal del Trabajo. Para ello, bajo un nuevo patrón corporativista, se convocó prácticamente a todas la Cámaras Empresariales, al CCE, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) y la Coparmex, entre otros. Por el lado de los trabajadores, asistían los dirigentes de las principales organizaciones del Congreso del Trabajo, además la CTM, con tres representantes y la UNT también con tres representantes. Se invitó a tres senadores, cinco diputados y cinco funcionarios de la STPS. El documento inicial para discusión fue confeccionado por el secretario Abascal (De la Garza, 2002: 2).

De acuerdo con De la Garza, el planteamiento inicial de Abascal era una combinación de tesis. Por una parte, las ya conocidas sobre las nuevas exigencias que planteaba la globalización a las empresas, la necesidad de fomentar la competitividad y la importancia de flexibilizar las relaciones laborales. Por otro lado, incorporaba los principios de la doctrina social cristiana que siempre había sostenido el Secretario, la importancia de las fórmulas de

consenso entre trabajadores y patrones y el rechazo a considerar al trabajo como objeto de comercio (De la Garza, 2002: 2).

Durante las sesiones de la Mesa, los sindicatos oficiales mantuvieron una postura condescendiente con los planteamientos empresariales de flexibilizar las modalidades de contratación y condiciones de trabajo, pero siguieron rechazando cualquier fórmula de modificación en las reglas del derecho colectivo sobre registros sindicales y titularidad de los contratos colectivos (Bensusan, 2012 : 819).

En cambio, la UNT sostuvo sus propósitos de lograr una reforma en torno a los temas del derecho colectivo. Tanto los representantes del CT como la Coparmex y el CCE se opusieron sistemáticamente a las propuestas de la UNT. Finalmente, después de algo más de un año de negociaciones, ante la imposibilidad de que sus puntos de vista fueran tomados en cuenta en la Mesa, la UNT anunció en agosto de 2002 que se separaba de las negociaciones y que presentaría su propia propuesta de reformas a la Ley y al artículo 123 a los partidos de oposición. Y así fue. Para noviembre el PRD y la UNT anunciaron la presentación conjunta de una iniciativa de reforma legal y constitucional, rompiendo así con el diálogo de la Mesa. (Bensusan, 2012: 820).

Pese a la ruptura con la UNT, la Mesa Central continuó con sus trabajos y finalmente el mismo noviembre de 2002 a través la diputación obrera del propio Congreso del Trabajo se presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de reformas avalado por todos los organismos empresariales, por la plana mayor de los sindicatos del CT y por el gobierno. (De la Garza, 2006: 502). El proyecto, que fue ampliamente conocido como la “Ley Abascal”, fue objeto de duras críticas de los especialistas no empresariales en materia de trabajo y de sindicalistas independientes, por haber sido concebido en círculos cerrados y con un sesgo pro-patronal. (Ochoa, 2003).

El documento surgido de la Mesa Central, como era previsible, desarrollaba con detalle nuevas reglas sobre la flexibilidad, que, como hemos observado, se aplicaban ya en los hechos en muchas empresas. Respecto a los ajustes del número de trabajadores dependiendo de la demanda de producción , es decir, la



flexibilidad numérica, se establecían los contratos por tiempo indeterminado, con un período de prueba de 30 días, sin responsabilidad para el patrón de indemnizar en caso de despido. Además, se instauraban los contratos de capacitación hasta por tres meses. En cuanto a la flexibilidad interna (funcional), se admitirían las jornadas discontinuas, la ampliación de las tareas pactada entre trabajadores y patrones, la posibilidad de cambiar los días de descanso establecidos en los contratos y la posibilidad de ajustar las jornadas diarias de acuerdo con las necesidades de la producción, estableciendo un “banco de horas” para no rebasar los límites semanales y mensuales de trabajo.

Sobre el tema escalafonario, recurrente en las posturas empresariales, se pretendía establecer el desempeño y la capacitación como criterios principales para el ascenso en los puestos, en contradicción con la vieja práctica sindical del “escalafón ciego” o por antigüedad. De la Garza destaca que, con respecto a los temas de remuneraciones en función de la productividad (flexibilidad salarial), el proyecto era muy escueto y, aunque se proponían fórmulas para ampliar las funciones de las comisiones de capacitación hacia la atención de temas de productividad, se eludía la cuestión del reparto de los beneficios por su mejoría. Pese al extenso desarrollo de la cuestión de la flexibilidad, tres temas frecuentes en las proclamas empresariales quedaron fuera por presiones sindicales: el pago de salarios por hora, el establecimiento de las prestaciones legales en función de la capacidad económica de las empresas y la eliminación del pago de salarios caídos con motivo de las huelgas (De la Garza, 2006: 516-517).

Se abordaban también, bajo una perspectiva regulatoria de los derechos de los trabajadores, varios temas colectivos relacionados con los registros de sindicatos, la contratación colectiva y las huelgas. Se introducían nuevas reglas y requisitos que complicaban la celebración de contratos colectivos, como la obtención de la firma de todos los miembros del sindicato, la constancia emitida por un nuevo “registro público nacional de sindicatos”, que sustituiría al registro nacional de asociaciones, para el reconocimiento de las directivas sindicales y la presentación del padrón de agremiados.

En el proyecto se imponían nuevos requerimientos similares para emplazar a huelga, como la certificación de las autoridades de que los trabajadores

formaban parte del sindicato y el establecimiento del requisito de voto secreto de los agremiados, certificado por la STPS, para el estallamiento de una huelga. Sobre el polémico punto de los procedimientos de elección de dirigentes sindicales, de manera ambigua se dejaba abierta la posibilidad de voto secreto o bien abierto. Sobre la publicidad de los estatutos sindicales se establecía que estos solo podían conocerlos quienes tuviesen interés jurídico, una fórmula excepcionalmente opaca (De la Garza, 2006: 516 – 517).

Así, los planteamientos del acuerdo de la Mesa con relación a los temas de derecho colectivo, como se observa, se ocupaban más de las fórmulas para dificultar el registro de nuevos sindicatos y de introducir complicaciones al ejercicio del derecho de huelga. Por el contrario, las propuestas desarrolladas por el sindicalismo independiente y que habían sido sostenidas por los representantes de la UNT antes de salir de las negociaciones, fueron dejadas de lado en el documento final. Se rechazó la eliminación de las cláusulas de exclusión por separación en los contratos colectivos. Se excluyeron las sanciones para dirigentes sindicales que no hicieran entrega de los estatutos y el contrato colectivo a los trabajadores. Igualmente, se rechazó el planteamiento de elección de los líderes por medio del voto secreto y directo y la creación de un nuevo instituto de registro de contratos y sindicatos. De la Garza ha hecho notar que estos tres últimos puntos sí estaban contenidos en la penúltima versión del proyecto de consenso de la Mesa, pero fueron eliminados al momento de su presentación a la Cámara de Diputados. El abogado Arturo Alcalde, por su parte, sostiene que el retiro de esos planteamientos, que modificaban radicalmente el régimen sindical fue consecuencia de una solicitud expresa de Leonardo Rodríguez Alcaine, el sucesor de Fidel Velázquez en la conducción de la CTM (Alcalde, 2005).

El proyecto surgido de la Mesa Central de Decisión resultó ser un compromiso entre un gobierno ansioso de obtener una reforma con respaldo consensual de los sectores productivos tradicionales, un empresariado que ponía su atención en legalizar las prácticas de hecho de la flexibilización en el trabajo y limitar el margen de acción de los sindicatos y, finalmente, un sindicalismo corporativo interesado mantener intocadas las estructuras institucionales que hacían posible

su hegemonía en el movimiento obrero. Aunque esta fórmula de acuerdo hizo suponer que la iniciativa podría prosperar en el Congreso con el respaldo de una coalición del PRI con el PAN en el gobierno, no sucedió así. La propuesta de la “Mesa Central” quedó discretamente detenida en las comisiones parlamentarias pese a diversos intentos del gobierno de Fox de llevarla a discusión al año siguiente y de nuevo en 2005.

#### **2.4.13 La iniciativa UNT-PRD (2002)**

El proyecto presentado a los diputados en noviembre de 2002 por el PRD conjuntamente con la UNT fue el desenlace previsible del rechazo a las propuestas de los sindicatos independientes que rompieron con la “Mesa Central”. Esa propuesta contribuyó a que, a partir de entonces, en el escenario parlamentario quedaran definidos claramente dos campos en torno a la reforma.

La iniciativa incluía varias de las demandas laborales históricas del movimiento obrero de izquierda en México (De la Garza, 2006 : 518-519). Sin las limitaciones que habitualmente surgen cuando se elaboran planteamientos de consenso entre empresarios y sindicatos, el proyecto UNT-PRD planteaba el establecimiento de la jornada semanal máxima de 40 horas, la desaparición del apartado B del artículo 123 constitucional que establece condiciones especiales y derechos restringidos en el trabajo burocrático. Se proponía, además la unificación de un solo salario mínimo nacional.

En el ámbito de la justicia laboral el proyecto insistía en la desaparición de las Juntas de Conciliación de Arbitraje y su sustitución por jueces de lo federal y el reconocimiento de los derechos laborales como un campo propio de las comisiones de derechos humanos.

El eje del planteamiento UNT-PRD eran nuevamente los aspectos del derecho colectivo ligados con la libertad de asociación, de contratación colectiva y huelga. Se eliminaba la cláusula de exclusión por separación en los contratos colectivos, pero se conservaba la de ingreso; nuevamente surgía la exigencia de voto directo y secreto para la elección de los dirigentes sindicales y la creación de un registro nacional de sindicatos y contratos colectivos, orientada a acotar la práctica de los contratos de protección; se planteaba también abrir la posibilidad

legal de contratos colectivos por rama de actividad y por cadena productiva. Se incluyó una propuesta para modificar el régimen de fijación del salario mínimo y el reparto de utilidades para que aquel fuese establecido por la Cámara de Diputados y la creación de un nuevo Instituto Nacional de Salarios, Empleo y Productividad. Otro planteamiento, orientado a combatir los contratos de protección, fue la introducción de sanciones penales en los casos de simulación de relaciones laborales.

En materia de productividad el proyecto seguía las experiencias del Sindicato de Telefonistas en su contrato colectivo. Proponía la formación en las empresas de comisiones mixtas de productividad y capacitación para diagnosticar, elaborar y evaluar los programas de productividad y proponer mecanismos para el reparto de los beneficios de la mejora productiva.

Con estos planteamientos, que en buena medida giraban en torno a la reivindicación de los derechos sindicales que se veían limitados por la ley vigente y el uso autoritario que hacían de ella las autoridades y los dirigentes sindicales priistas, el proyecto UNT-PRD constituía una alternativa difícil de asimilar para la coalición corporativista obrero-patronal y el partido en el gobierno, Por esa razón no resulta extraño que, al igual que sucedió con el proyecto de la Mesa, su discusión quedará aplazada en la Cámara.

#### **2.4.14 La solitaria propuesta panista (2010)**

Desde que el Presidente Calderón tomó posesión de su cargo en diciembre de 2006 hasta que su partido decidió lanzar su primera iniciativa de reforma a la Ley del Trabajo pasaron poco más de tres años. El 18 de marzo de 2010, los jefes de las bancadas legislativas del PAN en ambas cámaras anunciaron en conferencia de prensa la presentación en la Cámara de Diputados de una iniciativa de reformas a la Ley que, según sus propias declaraciones, provenía de acuerdos alcanzados por los legisladores panistas con el Secretario del Trabajo, Javier Lozano. Los legisladores se cuidaron mucho en precisar que se trataba de una iniciativa del PAN y no del gobierno. De acuerdo con sus declaraciones, la propuesta era extensa y ambiciosa, consistía en la modificación

de 419 artículos y resultaba de una recopilación exhaustiva de las múltiples iniciativas presentadas en los últimos años por diversos legisladores y fracciones parlamentarias. (Simonnet, Carole: 2010).

Las reacciones al nuevo proyecto no se hicieron esperar. El mismo día del anuncio, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) emitió un entusiasta boletín de prensa llamando a la aprobación de la reforma en aras de modernizar la ley y favorecer la competitividad de las empresas, la creación de empleos y la mejora de la productividad (Reforma, 18 de marzo 2010).

El coordinador de los diputados del PRI, Francisco Rojas, declaró de inmediato que, por el contrario, su partido rechazaría cualquier reforma al artículo 123 y, si bien no se negaba a la discusión de la iniciativa panista, estaría atento a evitar las reformas que afectaran la autonomía de las organizaciones sindicales.

El líder de los diputados del PRD, Alejandro Encinas, de forma similar, rechazó la propuesta panista al tiempo que afirmaba que su partido estaba dispuesto a una discusión de otras iniciativas ya existentes en la Cámara. Señalaba sin embargo que resultaban aceptables algunas de las propuestas del PAN en materia de democracia sindical, rendición de cuentas de los dirigentes y de ampliación de derechos para las mujeres trabajadoras. En el mismo sentido se manifestaría el presidente del PRD, Jesús Zambrano. (Hernández, Erika 2010)

La iniciativa combinaba en una sola propuesta, prescripciones en tres áreas distintas. Por una parte, aparecían en ella las demandas de flexibilidad largamente impulsadas por el bloque empresarial, como la multihabilidad, los contratos de trabajo por hora, los contratos de capacitación inicial hasta por un año, los contratos por temporada y por períodos de prueba y los ascensos por mérito en lugar de la antigüedad. Asimismo, se pretendía fijar reglas para facilitar y reducir los costos del despido de trabajadores. Así, en la iniciativa se proponía establecer límites al pago de salarios caídos en casos de despido injustificado y eliminar la obligación de reinstalación en los casos en que los trabajadores que obtuviesen resolución favorable tuvieran menos de tres años de antigüedad.

Pero además de los tópicos de la flexibilidad numérica y funcional, la iniciativa abordaba temas del derecho colectivo, con la pretensión de impulsar aspectos de democratización de los sindicatos y limitar el manejo discrecional del poder

sindical por los dirigentes. Se proponía la introducción del voto secreto y directo para la elección de los líderes y para la decisión de declarar una huelga. Se fijaban obligaciones a los funcionarios sindicales para rendir cuentas sobre el uso de los recursos financieros y se prohibían la cláusula de exclusión por separación en los contratos colectivos y el descuento obligatorio de las cuotas sindicales por nómina. En síntesis, se trataba de una serie de disposiciones que afectaban los métodos tradicionales del control sindical corporativo.

Un tercer grupo de enunciados de la iniciativa se orientaba a cuestiones ligadas a los derechos de las mujeres y los jóvenes en el trabajo. Así, se prohibían los certificados de ingravidez como condición para obtener empleo, se legislaba contra el acoso sexual en el lugar de trabajo y se tipificaba como delito la contratación de menores de 14 años. Además, se pretendía mejorar las condiciones de trabajo de jornaleros agrícolas, trabajadores domésticos y migrantes.

Finalmente, la extensa proposición de reforma abordaba un conjunto de propuestas procesales y administrativas en torno a la modernización y funcionamiento de las juntas de conciliación y arbitraje, es decir la actualización del sistema de justicia laboral, sin afectar sus bases constitucionales tripartitas (Newell, 2010; Salazar, 2010.1).

La propuesta panista precisamente por su alcance ambicioso, que abarcaba por igual la flexibilización en las relaciones individuales y la modernización del derecho colectivo, tuvo la consecuencia de concitar rechazos tanto del lado del PRI y los sindicatos corporativos, como del PRD, sus aliados y el sindicalismo independiente, aunque cada cual por distintas razones. Los priistas encontraban inaceptable las regulaciones sobre la vida sindical, mientras el PRD rechazaba las normas flexibilizadoras.

Para el 24 de marzo los senadores del PRI -entre los que se contaba el secretario de acción política de la CTM, Carlos Aceves del Olmo-- rechazaron la reforma porque desde su perspectiva solo beneficiaba a los patrones y atentaba contra “conquistas históricas de los trabajadores”. Al igual que su homólogo en la Cámara de Diputados, el coordinador del PRI en el Senado, Manlio Fabio

Beltrones declaró inviable la reforma. Sostuvo la postura de que la ley debería reformarse aunque no sobre las bases planteadas por el PAN . (Guerrero, 2010)

El PRD, por su parte, rechazó las propuestas de la contratación por horas y las limitaciones que se imponían al ejercicio de la huelga. Aceptaba, por otro lado las medidas en materia de equidad de género y derechos de las mujeres y menores, pero se oponía a que el gobierno interviniera en la rendición de cuentas de las finanzas sindicales porque, a su juicio, se atentaba contra la autonomía de las organizaciones. Para dejar en claro su rechazo, el 15 de abril ese partido volvía a presentar una propuesta propia que contó con el respaldo de la UNT. (Gómez, 2010)

Como se observa, la iniciativa panista, por deficiencias de procesamiento, concitó la oposición de todas las corrientes sindicales, oficialistas e independientes, cada una con sus propios argumentos. Esta oposición se hizo patente durante los actos públicos de distintas corrientes sindicales con motivo de la celebración del 1° de mayo.

Para la primera semana de mayo, había quedado claro que los términos de la reforma de Calderón no satisfacían a ninguna de las partes, que el consenso partidista era imposible en temas clave y que ésta no podría avanzar en el Congreso. Los empresarios lo entendieron así. El presidente del CCE, Mario Sanchez, en vista de las dificultades que atravesaba el proyecto sugirió el 10 de mayo, sin éxito, el retiro de los temas de regulación sindical de la iniciativa como precondition para que los temas restantes pudiesen prosperar en la Cámara. (Gascón, 2010).

A pesar de ese y otros esfuerzos de impulsar al menos algunos aspectos parciales de la iniciativa, la coyuntura electoral se interpuso a los deseos del gobierno. En el mes de julio de ese mismo año tendrían lugar diez elecciones locales en el mismo número de estados de la República. El foco de atención de los partidos se desplazó entonces al ámbito electoral y la ambiciosa iniciativa del PAN quedó en el olvido; nunca llegó a ser discutida formalmente en las cámaras.

#### **2.4.15 La nueva propuesta de UNT-PRD**

Como una fórmula de reacción a la iniciativa panista, en abril los sindicatos independientes agrupados en la UNT --y destacadamente Francisco Hernández Juárez, Secretario General del Sindicato de Telefonistas y, a la sazón, diputado en la bancada del PRD— promovieron desde su grupo parlamentario una nueva iniciativa de reformas, similar a la que ya habían presentado en 2002.

Era un planteamiento de gran alcance en materia de derecho colectivo, ya que además de compartir algunos temas con la propuesta del PAN, como la prohibición de la discriminación en razón de género y la eliminación de la cláusula de exclusión por separación, abordaba *in extenso* las polémicas cuestiones ligadas al control gubernamental sobre los sindicatos y proponía profundas reformas a las instituciones del trabajo. En específico, se proponía eliminar la intervención del ejecutivo en los asuntos sindicales, al quitar a los funcionarios del trabajo la facultad de registrar a los sindicatos y reconocer a sus dirigentes. Para esos fines se presentaba la propuesta crear un registro público autónomo de organizaciones sindicales y contratos colectivos.

Más aún. Se avanzaba la proposición, ya contenida en la iniciativa panista de 1995 y la del PRD de 1998, de eliminar el régimen tripartita de la justicia laboral, desaparecer las juntas de conciliación y arbitraje y transferir sus funciones al poder judicial. Asimismo, se proponía abolir la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para entregar la fijación de estos a la Cámara de Diputados.

Como un eco de las campañas que ya entonces se llevaban a cabo en México y en el ámbito internacional contra los contratos de protección patronal, la propuesta de la UNT-PRD pretendía introducir el requisito de que los contratos colectivos de trabajo fuesen aprobados por las asambleas generales de los sindicatos antes de su firma y además promovía, desde el propio proyecto de legislación, la posibilidad de que se suscribieran contratos colectivos por rama de actividad o por cadenas productivas. (Bensusan, Middlebrook, 2012: 822)

La reforma UNT-PRD no tenía posibilidades de éxito. Ello no solo por el hecho de que, como se ha visto, el PRD no contaba con los votos suficientes para impulsarla en las Cámaras, sino también porque tratándose de propuestas que implicaban reformas al artículo 123 Constitucional tropezaban con la postura ya manifestada por el PRI, en defensa de los intereses de los líderes corporativos y



la del propio Presidente Calderón quien se había pronunciado ya ante los empresarios –para tranquilidad de los sindicatos oficiales-- en contra de que la Constitución fuese modificada por las reformas. (López, 2010).

Esta propuesta de la izquierda parlamentaria pasó nuevamente a engrosar el acervo de los asuntos pendientes de dictaminar en las comisiones del Congreso. Bien pronto, la atención de los legisladores cambiaría de sentido, porque pasadas las elecciones locales de julio, en diciembre de ese mismo año, el PRI anunciaba, por primera vez, que presentaría su propia iniciativa de reformas.

#### **2.4.16 El acuerdo del PRI con los empresarios**

Hasta el año de 2010, como hemos observado, la estrategia priista respecto de la reforma laboral fue cautelosa. Tanto el gobierno de Salinas como el Zedillo habían enunciado en diversos momentos su disposición a respaldar reformas orientadas a la flexibilización. Pero al mismo tiempo debían enfrentar las presiones dentro de su partido, provenientes de los grupos del corporativismo sindical que temían que al abrirse a discusión la reforma esta terminara, de una forma u otra, por debilitar las bases institucionales de su control mayoritario sobre los sindicatos. El resultado de esta tensión -- que se combinaba con los ciclos de crisis económica y profundas reformas económicas e institucionales que emprendieron ambos gobiernos-- condujo a que mientras el PRI tuvo la mayoría parlamentaria, no se decidiera a llevar a cabo discusiones formales en el Congreso. Después, durante el gobierno de Fox, como hemos visto, el antiguo partido hegemónico mantuvo una postura reactiva y de rechazo a los intentos panistas de reforma. Su estrategia cambió a partir de que en las elecciones intermedias de 2009 tuvo un avance electoral que lo colocó en mayoría, aunque no absoluta, en la Cámara de Diputados.<sup>15</sup> En diciembre de 2010 el PRI

---

<sup>15</sup> En las elecciones intermedias de 2009, el PRI obtuvo el 47.4 % de las curules, el PAN el 28.6% y el PRD el 14.2 % y los cuatro partidos restantes lograron menos del 10 % de las posiciones. En el Senado, desde la elección de 2006 el PAN tenía el 40.6 % de los escaños, el PRI 25.8 % y el PRD el 22.7 %. En las dos cámaras, el PRI y el PAN juntos contaban, en principio, de mantenerse la disciplina de partido, con la mayoría calificada para hacer modificaciones constitucionales.

decidió, por primera vez, presentar, en solitario una propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo.

Previsiblemente, la iniciativa mantenía, en lo relativo al derecho colectivo, los aspectos centrales del régimen de control gubernamental sobre los sindicatos, aunque proponía eliminar la facultad gubernamental de registro de sindicatos y dirigentes. Bensusan y Middlebrook (2012:823) atribuyen esta sorprendente postura, tan ajena a sus concepciones habituales en la materia, a que los líderes priistas habían resentido ya, por primera vez, el uso de esta atribución por el nuevo gobierno panista en perjuicio de sus intereses. En otros aspectos, la imprevista propuesta inicial del PRI enarbolaba planteamientos sindicales de mejora de las condiciones de trabajo y prestaciones de los trabajadores, como la reducción de la jornada semanal máxima de 48 a 40 horas, la ampliación de los días de vacaciones pagadas y el aumento de los pagos por primas de antigüedad. El documento, sin embargo, omitía deliberadamente los temas relacionados con la flexibilidad en materia de contratación y despido, que estaban en el núcleo de los intereses empresariales y que sí se incluían en la reciente iniciativa panista. Para sorpresa de muchos, esta primera propuesta del antiguo partido hegemónico resultó efímera ya que fue retirada por sus propios autores el mismo día en que fue publicada en la Gaceta Parlamentaria para su difusión.

Según se conoció más tarde, las fracciones parlamentarias del PAN, el PRI y el PRD habían convenido que al contarse ya con propuestas de los tres principales partidos era posible iniciar un proceso deliberativo formal para finalmente discutir y dictaminar las diversas iniciativas en la Comisión de Trabajo de la Cámara. El propósito, sin embargo, se vio frustrado por el sorpresivo retiro del proyecto del PRI. Así el segundo período de sesiones del Congreso en 2010 concluyó sin que se avanzara más en la discusión. Todo indica que los contenidos de la precipitada iniciativa priista no satisficieron los intereses empresariales y ello dio lugar a presiones de éstos para que ese partido resolviera revisarla (Salazar, 2010.2).

Esta injerencia patronal quedó confirmada dos meses más tarde por las propias voces empresariales, cuando el Presidente del CCE, Mario Sánchez, se adelantó al partido para anunciar que el PRI tenía ya preparada una nueva propuesta de

reforma, esta vez pactada con el empresariado, que sería pública en breve (Gascón, 2011).

En efecto, para el 10 de marzo de 2011 el diputado cetemista Tereso Medina hizo el anuncio de la entrega de la nueva propuesta priista, a la que presentó como un “ejercicio de consenso” con los empresarios. De inmediato el diputado panista Gerardo de los Cobos dio la bienvenida a la iniciativa. Lo mismo hizo Javier Lozano, el Secretario del Trabajo, quien subrayó las coincidencias de ésta con la propuesta anterior del PAN (Simonnet, 2011; Reforma, 10 de marzo 2011).

La nueva versión de la iniciativa del PRI era muy diferente a la anterior de diciembre. Se habían retirado la jornada semanal de 40 horas y los aumentos a las prestaciones laborales. Esta vez se incluían las tesis de la flexibilización de la propuesta panista, que respaldaban los empresarios, como la flexibilidad de los contratos de trabajo, la reducción de los costos de despido del trabajador, los requisitos adicionales para restringir el ejercicio del derecho de huelga, y los controles del gobierno sobre los litigios intersindicales por titularidad de los contratos colectivos. Además, se legitimaban los contratos temporales, de capacitación y por período de prueba incluso con plazos más largos que los que proponía el PAN. Adicionalmente, llamó la atención que la propuesta legalizaba la subcontratación de trabajadores (*outsourcing*) y eliminaba las atribuciones a las autoridades otorgadas en la versión anterior para la vigilancia de la subcontratación por parte de la Inspección del Trabajo. También se ratificaba la facultad al gobierno sobre la “toma de nota” de las directivas sindicales. (Bensusan, Middlebrook, 2012: 823/ Salazar, 2011.1).

La nueva propuesta priista, que ahora sí contaba con el respaldo de los organismos empresariales, fue recibida con beneplácito por el gobierno y los parlamentarios del PAN. Por ello se abrigaron expectativas de que, en esta ocasión, había condiciones favorables para que la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados se diera a la tarea de someter a discusión y votación un dictamen para presentar al pleno de la Cámara. Para el 23 de marzo se anunció la creación de una subcomisión parlamentaria, presidida por el diputado cetemista Armando Neyra encargada de discutir la reforma y elaborar el dictamen (Salazar, 2011.2)

Ante la posibilidad de que una coalición con mayoría conformada por priistas y panistas aprobara la reforma con celeridad, la coalición de la izquierda integrada por el PRD, el PT, Movimiento Ciudadano (MC) y los sindicatos independientes optó por una estrategia activa de movilizaciones y protestas. Hubo manifestaciones turbulentas tanto en la Cámara como fuera de ella, denunciando la posible reforma como contraria a los intereses de los trabajadores. Se planteó con insistencia la necesidad de posponer el debate para realizar una discusión amplia en foros de consulta a todas las partes interesadas. Se supo inclusive, que algunos sindicalistas diputados del PRI estaban en contra de la propuesta (Salazar, 2011.3).

El ambiente se tornó tenso en la subcomisión creada para el debate, ya que los diputados de la izquierda intentaban impedir las discusiones con manifestaciones y pancartas. El mismo Andrés Manuel López Obrador, ya entonces dirigente del Movimiento de Reconstrucción Nacional (Morena), en medio del proceso para formar su nuevo partido político, convocó a movilizaciones populares ante la Cámara para impedir la discusión y exigir la realización de foros de consulta. (Estrop, 2011.1/ Reforma, 7 de abril 2011).

En ese contexto de protestas y cuando se tenía ya prevista para el 12 de abril la sesión de dictamen y votación de la subcomisión, surgió la sorpresiva solicitud del diputado priista Víctor Flores, dirigente del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros –miembro del CT-- de suspender los trabajos para llevar a cabo más foros de consulta. De acuerdo con él, en el seno de su propio partido existía oposición a varias de las propuestas. Llegado el día de la sesión, el presidente de la subcomisión sorprendió con el anuncio de que el proyecto no sería discutido ni votado y que se convocarían nuevas consultas “para escuchar todas las voces”. (Salazar, 2011.4 y 2011.5).

Ante la amenaza de un nuevo aplazamiento, la bancada del PAN rechazó la realización de nuevos foros e incluso hizo la oferta al PRI de dictaminar su propuesta sin modificaciones, exactamente en los términos planteados en la iniciativa, si se llevaba de inmediato a votación. Días más tarde Josefina Vazquez Mota , la coordinadora de los diputados panistas ratificó el ofrecimiento de aprobar sin cambios la propuesta priista a condición de que se votara en ese mismo período de sesiones. Al mismo tiempo, señaló la causa que a su juicio

había provocado que el PRI incumpliera el acuerdo de votar un dictamen. Según Vazquez Mota, esta no era otra que el temor del entonces poderoso gobernador priista del estado de México, Enrique Peña Nieto, de que la aprobación de la reforma perjudicara a su partido en las elecciones a gobernador a realizarse en julio en aquel estado. Días más tarde, tanto el Presidente del PAN, Gustavo Madero, como López Obrador confirmarían su convicción de que el PRI renunciaba a la reforma por miedo a sufrir costos electorales. (Estrop , 2011.2/ Irizar, 2011)

Las protestas y ofrecimientos del PAN no fueron suficientes para cambiar la postura del PRI que detenía su propia iniciativa. El proyecto quedó estancado en la subcomisión. Pasadas las elecciones del estado de México, el propio presidente del PRI reconoció que la estrategia partidista había sido aplazar la votación de las reformas en razón de los procesos electorales (Reforma, 4 de julio de 2011). No obstante, aún después de los comicios, en la Comisión de la Cámara de Diputados ya no se volvió a impulsar la discusión de aquella iniciativa.

No son claras las motivaciones que condujeron al PRI a paralizar la discusión de su proyecto aun contando con la mayoría que podría obtener en alianza con el PAN. Es posible que hayan interferido cálculos políticos de otro orden. Para el mes de agosto, por ejemplo, el Secretario del Trabajo del gobierno panista sostenía que el PRI estaba poniendo como condición para aprobar la reforma laboral que, en el marco de las negociaciones de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, se ampliaran los recursos financieros asignados a los estados, en su mayoría gobernados por ese partido (Cepeda, 2011).

Los motivos reales de la resistencia priista de entonces y del toma y daca parlamentario deben ser investigados a mayor detalle. Sean cuales fueren, el hecho es que en abril de 2011 el Congreso estuvo más cerca que nunca de iniciar la discusión formal de la reforma laboral y esta se vio frustrada, todo lo indica así, por las estrategias político-electorales del PRI en la antesala de las elecciones presidenciales de 2012.

#### **2.4.17 La iniciativa preferente de Felipe Calderón (2012)**

En 2012, el último año del gobierno del presidente Calderón surgieron circunstancias que cambiarían dos de las condiciones políticas que habían prevalecido durante el sexenio. Una fue el resultado de las elecciones de julio. En la contienda presidencial el candidato del PRI Enrique Peña Nieto obtuvo el triunfo con el 38.2 % de los votos. En la votación para el Congreso, el PRI obtuvo el 42.4 % de las curules de la Cámara de Diputados y el 40.6 % de los escaños del Senado. El PRI pasaba a ser el nuevo partido mayoritario. Pero pese al avance logrado, la nueva composición legislativa repetía el fenómeno del gobierno dividido. Ningún partido por sí solo podría votar una reforma. El nuevo presidente que entraría en funciones el 1° de diciembre, estaría obligado, como lo estuvo Calderón, a negociar y pactar con la oposición cualquier reforma legal o constitucional.

Un segundo cambio que resultaría fundamental fue la introducción de la prerrogativa presidencial de la llamada iniciativa legal preferente. Se trató de una operación política pactada por los partidos que buscaba superar los persistentes problemas de bloqueo derivados del prolongado fraccionamiento parlamentario. Una reforma al artículo 71 de la Constitución publicada en agosto de 2012 estableció que, al principio de cada período de sesiones del Congreso, el Presidente en turno tendría la facultad de presentar dos iniciativas de ley que, por tener un carácter preferencial, debían ser obligatoriamente discutidas y votadas por la cámara que las recibiera en un plazo máximo de treinta días. De ser aceptados --o votados con modificaciones-- los proyectos pasarían a la cámara revisora, que contaría con el mismo plazo para someterlos a la votación del pleno. (DOF, 9 de agosto de 2012). Era una fórmula para evitar que, como se había hecho habitual con los gobiernos divididos, las iniciativas de ley quedaran “congeladas” en las comisiones del Congreso.

Este cambio constitucional proporcionó al presidente Calderón un espacio de oportunidad para hacer un nuevo intento de reforma laboral. De acuerdo con el calendario político, el período de sesiones de la legislatura entrante, iniciaba el 1° de septiembre mientras que la transmisión del cargo presidencial se realizaría el 1° de diciembre. Durante tres meses el ejecutivo panista conviviría con un legislativo de mayoría relativa priista. Con su último informe de gobierno, el 1° de septiembre de 2012 Calderón presentó las dos iniciativas preferentes que le

permitía la reforma. Al Senado envió una propuesta de Ley para hacer transparentes las finanzas de los tres niveles de gobierno y ante la Cámara de Diputados entregó una nueva propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo. Esta vez las Cámaras estaban obligadas, sin excusa, a someter la iniciativa a la votación del pleno. Además, pasada ya la coyuntura de las elecciones, las dudas que pudieran existir sobre el eventual costo político de la reforma laboral quedaban en un segundo plano. Con ello se creaban nuevamente condiciones favorables a la alianza PAN-PRI que había fracasado el año anterior.

El contenido de la nueva iniciativa preferente del gobierno era ambicioso, muy similar al presentado en 2010, pero incorporando contenidos de la última propuesta del PRI e incluso algunos de los puntos sostenidos por el PRD. Para promover su iniciativa, legisladores del PAN la presentaron nuevamente como el compendio de las 497 iniciativas presentadas en los últimos 15 años (Arteta, 2012).

En primer término, se reiteraban los conocidos tópicos de flexibilidad en la contratación, legitimando los contratos de prueba, de 1 a 6 meses, los contratos de capacitación inicial de 3 a 6 meses, así como la contratación por temporadas.

Además, se introducía el nuevo concepto de teletrabajo como una de las formas del trabajo a domicilio. Igualmente, se promovían las formas de pago flexibles, como el pago por horas.

La propuesta, como en la anterior iniciativa del PRI, incluía la regulación del trabajo subcontratado o *outsourcing*, con previsiones para impedir la evasión fiscal por las empresas y de los pagos de seguridad social. Asimismo, se repetían las formulaciones para impedir la discriminación laboral a las mujeres y prohibir el trabajo infantil.

También reiteraba las posturas empresariales orientadas a limitar el ejercicio de la huelga, como la introducción del arbitraje obligatorio --luego de 120 días de huelga en el sector privado y 60 en los servicios públicos-- y la limitación a 12 meses en el pago de salarios caídos en los juicios laborales.

En la materia de derecho colectivo se incluyeron nuevamente las medidas de regulación de los sindicatos a las que, era bien sabido, el PRI se oponía, dada

su adhesión a la irreductible posición de los líderes corporativos. Algunas de estas propuestas formaban parte de las posturas ya planteadas desde la UNT-PRD. Se establecía, entre otros, la votación directa y secreta para la elección de los dirigentes sindicales; igualmente, como fórmula para combatir los contratos de protección, se fijaba la obligación de que los sindicatos acreditaran tener afiliados a trabajadores de la empresa para poder emplazar a huelga y firmar un contrato colectivo. Por otra parte, se buscaba imponer a las dirigencias sindicales la obligación de informar sobre el uso del patrimonio sindical y, en el caso de los sindicatos con más de 150 socios, de obtener dictámenes auditados de sus estados financieros. Además, se establecía la exigencia de sanciones en los estatutos sindicales para los casos de omisión en la rendición de cuentas. Como medidas complementarias para impulsar la transparencia sindical se imponía la obligación a las autoridades del trabajo de hacer públicos en Internet los documentos de registros sindicales, elecciones de directivas y los contratos colectivos de trabajo, entre otros documentos.

Un apartado especial se dedicaba a medidas para mejorar la procuración e impartición de la justicia laboral. Se introducía un nuevo procedimiento sumario para atender los conflictos derivados de la seguridad social, que representaban el principal cuello de botella en las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Además, se tomaban provisiones para modernizar éstas y para establecer un régimen de profesionalización de sus funcionarios. (Gaceta Parlamentaria, 4 de septiembre de 2012).

La propuesta gubernamental abarcaba prácticamente todos los temas que habían sido planteados en los largos años de discusión de las reformas. Por una parte, las conocidas demandas empresariales: la legalización de las prácticas de flexibilidad numérica y funcional que para entonces se habían extendido *de facto* en muchas empresas, fórmulas para restringir el ejercicio de la huelga, limitaciones a la indemnización en casos de despido injustificado y medidas para limitar las demandas por titularidad de los contratos colectivos, entre otras.

Por otro lado, se buscaba introducir normas novedosas orientadas a fortalecer la democracia y transparencia de los sindicatos pero sin alterar los fundamentos del sistema de justicia laboral tripartita ni los instrumentos de control del gobierno sobre los registros sindicales y la calificación de las huelgas.



No resulta extraño entonces que la iniciativa encontrara el rechazo de ambos extremos del espectro sindical. (Salazar, 2012-1) Los sindicatos del Congreso del Trabajo volvieron a ver en las propuestas de democracia y transparencia sindicales una violación a la autonomía de sus organizaciones garantizada por el artículo 123 de la Constitución y convocaron al PRI a usar su mayoría para impedir que fuesen aprobadas. Por su parte los sindicatos agrupados en la UNT también reivindicaron la autonomía e independencia sindicales, pero subrayando el hecho de que la propuesta de reforma dejaba intocado el sistema de control corporativo. Los sindicatos independientes, en expresión conjunta con los legisladores del PRD, señalaron que la reforma respondía a los intereses empresariales y conculcaba derechos de los trabajadores, por lo que convocarían a un frente amplio de rechazo a la reforma. Francisco Hernández Juárez adelantó que los partidos de la izquierda estaban en condiciones de presentar su propia propuesta de reforma, que la Cámara estaría obligada a discutir junto con la del gobierno.

Ante la inminencia de las decisiones, que resultaban obligadas por la iniciativa preferente, todos los partidos tomaron postura. El PRI, aseguró su disposición a debatir la reforma, pero sobre las bases de su propia propuesta de marzo del año anterior y no de la iniciativa panista, por lo que rechazaba las reformas en materia sindical. Otras voces, como la del Presidente de la Fundación Colosio, el *think tank* del PRI, se pronunciaban por dejar a un lado las reformas en el campo sindical para pactar con el PAN la reforma flexibilizadora. Para el 19 de septiembre quedó claro también que el propio presidente electo respaldaba una negociación con el partido del gobierno saliente para aprobar la reforma antes de su toma de posesión (Reforma, 19 de septiembre 2012).

Otra de las novedades que suscitó la iniciativa preferente en la Cámara fue la formación de una “coalición progresista” que agrupó a varios partidos minoritarios de izquierda junto al PRD para combatir la iniciativa panista. En especial surgieron planteamientos en Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido del Trabajo (PT) en contra de la legalización de la subcontratación, los contratos por hora, las limitaciones a las demandas de titularidad de los contratos colectivos y los límites al pago de salarios caídos. Con esas posturas ambos partidos se unirían al PRD y a la UNT a una estrategia de movilizaciones masivas

para oponerse a lo que parecía la inminente alianza entre los dos partidos mayores en la Cámara.

En ese contexto de polarización, el PRD presentó en la Cámara el 11 de septiembre su propio proyecto. En él se reiteraban los planteamientos de la propuesta UNT-PRD de 2010, sobre mejoría de las condiciones de trabajo como la semana laboral de 40 horas, la ampliación de los períodos de vacaciones de 6 a 10 días y el aumento de 15 a 30 días de aguinaldo. Se recuperaban también los planteamientos sobre la creación del Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Sobre el conflictivo tema de los registros sindicales, la titularidad de los contratos colectivos y la elección de los dirigentes se volvía a proponer la creación de un Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo.

Pero el rasgo más novedoso de esta apresurada iniciativa de la izquierda fue la incursión en el tema de la subcontratación. La cuestión del *outsourcing*, iba a convertirse en uno de los puntos más polémicos del debate cameral. En la iniciativa, el PRD proponía establecer reglas específicas para que los patrones que subcontrataran trabajadores fuesen considerados solidarios en cuanto a las obligaciones laborales de la empresa contratista y formulaba otras normas para limitar la subcontratación y la evasión de responsabilidades por parte de los empleadores (Salazar, 2012-2).

## **2.5 Al fin, la negociación y voto en las cámaras**

La presentación (con un plazo fatal) de la iniciativa preferente tuvo el efecto de precipitar la discusión y obligar a todos los grupos de interés a precisar sus prioridades. La propuesta amplia del gobierno, la iniciativa priista del año anterior y la nueva proposición de reformas del PRD ponían en la mesa del debate todas las opciones de legislación que se habían venido discutiendo durante largos años. Es imposible abordar aquí los detalles de una deliberación parlamentaria que fue precipitada, intensa y muy compleja. Pero debe destacarse que las discusiones se polarizaron en torno a unos cuantos temas decisivos que, por lo demás, sabemos ya que se venían ventilando por largo tiempo. (Giménez Cacho, 2012)

El primer campo de la discusión fue el de las reformas orientadas a la flexibilidad numérica y funcional en la que prácticamente coincidían las propuestas del gobierno, el PAN y el PRI. Dos partidos minoritarios, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (NA), se adherían a estas propuestas. Por el contrario, la coalición de los partidos de izquierda (PRD, PT y MC) se oponía a la mayor parte de los planteamientos de flexibilización con el argumento de que profundizarían las tendencias a la precariedad de los empleos ya evidentes en el mercado laboral mexicano. En especial fue objeto de insistentes críticas la legalización de los contratos por horas y por temporada.

Un segundo tema de polémica fueron los términos extremadamente liberalizadores con los que la propuesta del gobierno trataba la cuestión de la subcontratación. La resistencia del bloque de izquierda fue tan enérgica y convincente que lograría finalmente, con la anuencia del PRI, introducir en el dictamen de la Comisión de Trabajo limitaciones a la discrecionalidad patronal en la materia. No obstante, la mayoría de las restantes medidas de flexibilidad contractual resultaron aprobadas en los términos del proyecto gubernamental.

El segundo ámbito de confrontación, previsible ya desde que se conoció la iniciativa, fueron los temas ligados a la democracia y transparencia sindicales. Ante ellos, el PRI mantuvo su reiterada política de respaldo a los líderes corporativos, que se parapetaron nuevamente tras el argumento de que las regulaciones sobre la democracia sindical representaban una intromisión en su vida interna y una violación a normas de la OIT sobre autonomía sindical. La coalición de la izquierda, como hemos visto, defendía no solo los aspectos ligados a la elección de los dirigentes, como el voto secreto y directo sino también normas sobre los registros sindicales y creación de nuevas instituciones orientadas a evitar el control gubernamental sobre los sindicatos y los mecanismos que hacían posibles los contratos de protección. Estas propuestas eran desestimadas sistemáticamente dada la posición minoritaria de los proponentes.

Al final de los debates, en la Comisión de Trabajo de la Cámara se impuso un arreglo entre los diputados priistas y panistas que desechó los temas de democratización de los sindicatos, transparencia y rendición de cuentas mientras sostenía la mayoría de las reformas de flexibilización. Pese a sus intentos de

impedir las votaciones de la Comisión, los diputados de la izquierda no pudieron evitar la aprobación de un dictamen de ésta que por 21 votos contra 8 dejaba fuera la mayor parte de sus planteamientos y cercenaba los temas sindicales de la iniciativa de Calderón. Finalmente, para el 29 de septiembre, cuando se cumplía el plazo de la iniciativa preferente, la Cámara de Diputados en pleno votó la reforma por 351 votos a favor, 130 en contra y 10 abstenciones. (Salazar, 2012.3). Hasta el momento de la votación final, dos temas dieron lugar a debates y modificaciones: el *outsourcing* y las modalidades de votación en los sindicatos. Sobre el primero, en una concesión a las exigencias del bloque de izquierda se impusieron algunas restricciones a la subcontratación que generarían el disgusto empresarial y que el líder de los diputados del PRI, Manlio Fabio Beltrones, calificó más tarde de “un justo medio entre empresarios y sindicatos” (Salazar, 2012.4) Sobre las fórmulas de elección de dirigentes sindicales, de último minuto, se introdujeron modificaciones para dejar abiertas, según lo establecieran los estatutos sindicales, tres modalidades de votación: el voto secreto y directo, el voto indirecto y la votación a mano alzada. (Hernández, 2012.1).

Una vez superada la negociación en la Cámara de Diputados, el proyecto aprobado pasó al Senado el 1° de octubre. De nueva cuenta correría un plazo irremisible de 30 días para la votación. Aunque se auguraba que después de los pactos alcanzados en la Cámara de Diputados los senadores ya no introducirían cambios, la situación dio un vuelco cuando un grupo de senadores del PAN intentó reintroducir en la reforma los temas sindicales excluidos por los diputados.

Así, contra todas las expectativas, surgió en el Senado un arreglo entre el bloque de izquierda y el PAN para modificar 8 artículos de la propuesta de los diputados y reintroducir en el dictamen las regulaciones sindicales. Con ello se buscaba, entre otros, restituir la elección de los dirigentes por voto libre directo y secreto, establecer su obligación de entregar semestralmente a los socios informes sobre las finanzas sindicales y la posibilidad de que se aplicaran sanciones por incumplimiento en esta materia. Además, en una operación aparentemente destinada a combatir algunas formas de extorsión a empresarios, pero también los contratos de protección patronal, un nuevo artículo buscaba hacer obligatorio

que los contratos colectivos fueran conocidos y votados por los trabajadores antes de su firma. Adicionalmente, en cuatro nuevos apartados se restablecía la obligación de las autoridades del trabajo de hacer públicos en Internet los documentos de los registros sindicales y elección de dirigentes, los contratos colectivos y los reglamentos interiores de trabajo así como los estatutos de las organizaciones. De esta manera el acuerdo de los senadores de izquierda (PRD, PT y MC) con los panistas superó a la fracción del PRI y sus aliados del PVEM. Para el 22 de octubre el Senado votó por devolver a los diputados el proyecto que incluía los 8 nuevos artículos que podrían sacudir radicalmente el *status quo* sindical y las añejas prácticas discrecionales de manipulación de los contratos colectivos. (Guerrero, 2012)

La modificación del Senado dio pie a nuevos pronunciamientos e incertidumbres. Los empresarios por boca de Gerardo Gutiérrez Candiani, presidente del CCE se opusieron a la idea de la votación de los contratos colectivos por los trabajadores. En una postura estrechamente defensiva de los contratos de protección, proponían que la norma se aplicara solo para los nuevos contratos y no para los ya existentes. Además, reiteraron sus protestas ante las restricciones que el proyecto imponía a la subcontratación. (Hernández, 2012.2). Por su parte Beltrones, el líder de los diputados del PRI, al tiempo que confirmaba que el presidente electo, Peña Nieto, le había pedido aprobar la reforma, sostenía su oposición a las propuestas de someter a votación los contratos colectivos y de regular la democracia sindical. (Hernández, 2012.3).

El regreso del proyecto a la Cámara de Diputados, con la adición de los 8 nuevos artículos abrió una nueva polémica. La diputación del PAN, a diferencia de sus compañeros de partido del Senado, no mostró la misma disposición a sostener la alianza con las izquierdas y ante la amenaza de que la fracción priista retirase su apoyo a la reforma de Calderón, cedió a las presiones de éste. Así, en medio de las denuncias del PRD, que se proclamó traicionado por el PAN, el 8 de noviembre, la coalición de cuatro partidos (PRI, PAN, PVEM y Nueva Alianza) aprobó cambiar otra vez los nuevos artículos enviados por el Senado. En la negociación resultaron sacrificados, con el argumento de preservar la autonomía sindical, los temas que afectaban la democracia. Se limitó la obligación del voto directo y secreto al introducir la opción de que los líderes pudiesen ser electos

por voto indirecto; fue retirado el mandato a los dirigentes de presentar informes sobre las finanzas y desaparecieron los artículos que obligaban a que los contratos colectivos fueran dados a conocer a los trabajadores y votados por ellos antes de su depósito ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. De la contrapropuesta senatorial solamente resultaron aprobados los cuatro preceptos que establecían obligaciones de transparencia, a cargo de las autoridades del trabajo, para publicar en Internet contratos colectivos, reglamentos internos de trabajo, estatutos sindicales y los documentos de registro de sindicatos y sus dirigentes. (Salazar, 2012.5)

De esta manera finalmente, bajo la presión de los plazos de la iniciativa preferente, y en alianza con el partido del presidente entrante, el gobierno de Felipe Calderón pudo promulgar el 30 de noviembre, último día de su mandato, después de 24 años de discusiones, la primera reforma amplia a la Ley Federal del Trabajo desde 1970.

### **Conclusión : balance de 24 años de fracasos**

De la revisión de estos 17 hitos y la discusión final, pueden obtenerse varias observaciones que ayudan a comprender el singular trayecto del debate mexicano sobre la modernización de las normas y la institucionalidad laboral entre 1988 y 2012 y a responder las cuestiones planteadas en la introducción de este capítulo

### **El desplazamiento de los escenarios de negociación**

Desde la perspectiva política, se distinguen tres distintos períodos o contextos de correlación de fuerzas que condicionaron el sentido de los debates y negociaciones sobre las reformas.

Durante el primero de ellos (1988-1997) el PRI mantenía la posición de partido hegemónico, con mayoría en ambas cámaras del Congreso Federal y en los congresos de los estados, lo que formalmente colocaba al gobierno en posición

de impulsar con facilidad cualquier iniciativa de reforma legal e incluso constitucional. Este marco, favorable a una reforma sin aparentes obstáculos políticos, se extendió por todo el sexenio de Carlos Salinas y los primeros tres años de la presidencia de Ernesto Zedillo. Hemos visto cómo en ese período las trabas a las reformas provenían del interior del propio bloque en el poder. Los dirigentes de los sindicatos miembros del Congreso del Trabajo –teniendo a la vista las expresiones vertidas en los primeros foros de consulta convocados por el Congreso -- se resistían a abrir la discusión, temerosos de ver alterada la estructura de instituciones que durante décadas había sido uno de los puntales de su hegemonía en el mundo laboral. Negaron consistentemente el respaldo a las propuestas de revisar la Ley y únicamente mostraron disposición alterar las prácticas sindicales tradicionales, con la firma del ANEPyC en 1992, que pretendió inducir cambios en las modalidades de negociación sobre la productividad en el nivel de empresas individuales, sin tocar la legislación. Los gobiernos del PRI, por su parte, no estaban en disposición de confrontarse con los sindicatos que eran un contingente con gran peso político en la estructura corporativista del partido y cuyo respaldo les resultaba indispensable para darle legitimidad social a la compleja y conflictiva cadena de reformas estructurales y la política económica emprendida durante aquellos años. Conforme a los usos políticos de entonces el escenario de negociación se construía por el tradicional método tripartita en el cuál las autoridades del trabajo convocaban a deliberar a las organizaciones y dirigentes que se reconocían como más representativos de los intereses empresariales y de los trabajadores. Cualquier avance reformista dependía de los acuerdos logrados en ese entorno de corporativismo que podríamos denominar “clásico” o tradicional. Los esfuerzos de Salinas de Gortari por impulsar cambios internos en el Congreso del Trabajo favoreciendo a algunas corrientes modernizadoras no resultaron suficientes para cambiar la postura de los líderes más conservadores, hegemónicos en el organismo. Los gobiernos de Salinas y Zedillo optaron entonces por no enfrentarse con el sector obrero de su partido y dejaron en segundo plano de sus prioridades la reforma laboral.

El segundo período puede considerarse de transición. Se extiende entre dos acontecimientos emblemáticos de la transformación política que vivía el país:

uno en 1997, cuando por primera ocasión en la historia el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y otro en el año 2000, cuando también por primera vez, el PRI fue derrotado por el PAN en la elección presidencial. Un anticipo del nuevo contexto en el que transcurriría pronto el debate laboral se tuvo, cuando el grupo parlamentario del PAN en el Senado, estimulado por sus avances electorales, presentó en 1995 el primer proyecto fallido de reforma, producto no de diálogos o consultas con los habituales “sectores productivos”, sino de una elaboración de dirigentes del partido en colaboración con especialistas laborales contratados al efecto. Empezaba a abrirse un nuevo escenario de debate y negociación: el Congreso. Entraban en juego actores recién llegados: los partidos políticos. Signo de ese período transicional es que, como hemos visto, la iniciativa panista del Senado corrió en paralelo, en una suerte de competencia, con la estrategia de negociación corporativa impulsada por Carlos Abascal desde la Coparmex y arropada por el presidente Zedillo que se concretó en el Pacto por una Nueva Cultura Laboral. La otra vertiente de ese lapso de transición es la fractura del Congreso del Trabajo, con la formación de la UNT a la muerte del líder histórico de la CTM, Fidel Velázquez. La naciente central sindical se convirtió en un protagonista emergente del debate laboral que incorporaría, en adelante, una voz de los trabajadores que, aunque minoritaria, contrastaba con la postura conservadora de la CTM, la CROC y los demás sindicatos del Congreso del Trabajo. El bloque sindical corporativista empezó a fragmentarse.

Podemos hablar de un tercer período (2000-2012) a partir del gobierno de Vicente Fox, que marca el inicio del ciclo de gobiernos divididos, hasta el fin de la presidencia de Felipe Calderón. En este nuevo contexto, el último intento de Fox y Abascal de concertación tripartita se vio dañado porque al haber excluido a una parte beligerante de la voz obrera como era la UNT, la iniciativa gubernamental ya no podía considerarse fruto de un consenso laboral. La figura legitimadora de la negociación corporativa quedaba incompleta. La alianza de la UNT con el PRD para presentar su proyecto alternativo terminó por dejar en claro que en adelante el espacio de debate y negociación de la reforma sería el Congreso y los actores decisivos los partidos políticos a través de sus diputados y senadores. La dificultad ahora --como lo demostraron los infructuosos intentos de los primeros años del gobierno de Calderón y la iniciativa trunca a principios



de 2012— era la construcción de acuerdos y compromisos políticos en las cámaras. Los tradicionales actores económicos, empresarios y sindicalistas tuvieron que trasladar su acción a un nuevo tipo de cabildeo parlamentario y a procurar acrecentar su influencia sobre los partidos políticos. El régimen de pluralismo partidista competitivo y la diversificación política del sindicalismo volvieron inviable por insuficiente al modelo tradicional de negociación corporativa bajo el patronazgo gubernamental.

### **La escisión de los temas del debate**

A lo largo del lapso que hemos revisado puede observarse que la confrontación de las posturas de los diversos actores políticos y sociales fue concentrándose en torno a unos cuantos grandes campos de discusión: a) sobre el derecho individual y la mayor o menor flexibilidad de las normas regulatorias del mercado de trabajo y la organización interna de las empresas; b) sobre la mayor o menor capacidad de control del gobierno sobre las instituciones de aplicación del derecho colectivo, que atañe al ejercicio de los derechos de sindicalización, el funcionamiento interno de los sindicatos, la contratación colectiva y el derecho a la huelga y c) la administración de la justicia.

La cuestión de la flexibilidad del mercado laboral fue el motor de las acciones empresariales. Las autoridades del trabajo de los sucesivos gobiernos se mostraron siempre dispuestas a respaldar los planteamientos patronales que, por otra parte, como vimos en el capítulo anterior eran coincidentes con la presión ejercida sobre ellos por los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Desde que surgieron las primeras argumentaciones sobre la flexibilización numérica y funcional todas las voces del sindicalismo vieron en las propuestas de los empleadores una amenaza contra los derechos protectores del trabajo establecidos en la ley y un intento de instaurar la discrecionalidad patronal y la unilateralidad en la fijación de las condiciones de trabajo en las empresas.

Sin embargo, las actitudes de las distintas corrientes sindicales evolucionaron con el tiempo. Por una parte, las organizaciones mayoritarias del CT,

encabezadas por la CTM, aunque se opusieron genéricamente a las reformas formales, en la práctica fueron cediendo, como hemos visto, por dos vías. Una, la propiamente sindical, que consistió en la aceptación local pero extendida a todas las empresas de modificaciones a los contratos colectivos en temas como la negociación de la productividad, las modalidades de contratación, la organización del trabajo y además por su participación en la expansión generalizada de los “contratos de protección patronal”, lo que permitió que se extendiera en el mercado de trabajo una flexibilidad de *facto*. En la vertiente propiamente política, en todos los espacios formales de discusión jurídica y negociación, los líderes corporativos se mostraron siempre dispuestos a ceder a las presiones en la materia de la flexibilización a cambio de que no se vieran afectados el derecho colectivo y la figura del tripartismo. En el sindicalismo independiente, por su parte, la cuestión de la flexibilidad como recurso para reducir costos laborales fue rechazada tajantemente. Era considerada como la fórmula causante del deterioro de las condiciones de contratación y a la precarización del trabajo. Se consideraba, además, por lo general que la ruta de la modernización y la mejora de la productividad pasaba por las negociaciones bilaterales en las empresas y no por el abatimiento de las protecciones legales a los trabajadores.

La cuestión de la flexibilización fue también un elemento diferenciador en el espectro partidista, cuando al fin se establecieron negociaciones formales. Mientras la izquierda parlamentaria y sus aliados resistieron, en minoría, a los planteamientos sobre la flexibilidad, el PAN los respaldó sistemáticamente y el PRI, cuando decidió entrar al debate legislativo, se decantó por las posturas empresariales. Esto permitiría a la postre la alianza que hizo posible la reforma de 2012, cuyo signo distintivo fue precisamente la flexibilización.

El campo de la confrontación más intensa y compleja durante esos los largos años fue el del derecho colectivo. No resulta extraño. Como se vio a lo largo del texto, en este terreno se jugaba el destino de los principales mecanismos de control gubernamental sobre los sindicatos y las condiciones de ejercicio de los derechos de libre sindicalización y huelga. En esta materia, la postura empresarial fue menos homogénea. En sus planteamientos iniciales, la Coparmex desde su perspectiva de humanismo social cristiano enunció algunas

proposiciones favorables a la libertad de decisión de los trabajadores en materia de sindicalización y contratación colectiva y en última instancia contrarias a la intervención del Estado en la vida sindical. Esta incipiente postura, se extinguió con el tiempo por dos razones. Una, la expansión de las voces que desde el CCE, la Concamin, y otros organismos patronales, pragmáticos y temerosos de que prosperara un sindicalismo más radical, respaldaron la permanencia del asentado régimen de control político de los sindicatos priistas y las facilidades para la reproducción de la práctica de los contratos de protección patronal. La otra causa fue de orden individual: el tránsito de Carlos Abascal Carranza, el principal inspirador de las tesis originales de Coparmex, de su rol de dirigente empresarial a la posición de Secretario del Trabajo en el gobierno de Vicente Fox. Desde ahí optó –en actitud más pragmática-- por pactar con los líderes tradicionales en los acuerdos de la Mesa Central de Decisión, aún a costa de la ruptura con la UNT. Como hemos visto, en los momentos definitorios de la negociación parlamentaria los voceros empresariales se mostraron siempre dispuestos a sacrificar la reforma del derecho colectivo con tal de obtener avances en la flexibilización.

Una vez planteada la discusión en el ámbito parlamentario, las posiciones con relación a la reforma del derecho colectivo fueron las que ocasionaron los debates más enconados y se convirtieron en el núcleo de las oscilantes negociaciones políticas. Las iniciativas del PAN, tanto la primera de 1995, como las dos subsecuentes combinaban la propuesta flexibilizadora con planteamientos para transformar el derecho colectivo. Desarrollaron progresivamente alternativas legales para cambiar los procedimientos del ejercicio del derecho de huelga y la contratación colectiva, los mecanismos para determinar la representatividad de las organizaciones sindicales y fórmulas para incidir sobre la democracia y la rendición de cuentas de los dirigentes en los sindicatos. Sin embargo, de la revisión que hemos hecho se desprende que tal como sucedió con el empresariado, los panistas, como parte del partido en el gobierno, deseosos de apuntarse un logro político con la reforma, usaron el cambio en aspectos claves del derecho colectivo como pieza de sacrificio en las negociaciones de la iniciativa preferente con el PRI. Aún a pesar de las

diferencias internas que se revelaron entre los panistas durante el procesamiento de aquella iniciativa.

Las fracciones parlamentarias del PRI en las cámaras, sobre las que gravitaba la influencia de sus legisladores sindicalistas, rechazaron sistemáticamente avalar cualquier alteración del derecho colectivo. Por el contrario, el PRD, la UNT, y sus aliados de izquierda, en minoría, hicieron de las demandas en este campo el centro de sus activismos, buscando sumar a su causa al sector de panistas más dispuestos a incidir sobre el régimen sindical. Se trataba, a fin de cuentas, del rechazo a la pervivencia de los instrumentos del control corporativo, sustento de la hegemonía del sindicalismo priista, a través de los registros sindicales, el manejo de las titularidades de los contratos colectivos y la dictaminación sobre las huelgas. En virtud de la dinámica de negociación parlamentaria, la coalición de izquierda, pese a su situación de minoría, pudo incidir en algunos temas particulares de las reformas de 2012. Obtuvo el respaldo del PRI para las restricciones introducidas por la Cámara de Diputados al régimen de subcontratación o *outsourcing*. Más adelante, como vimos, los intercambios en el Senado en la fase de revisión de la reforma preferente, dieron lugar a la aprobación de limitadas medidas en materia de transparencia de los documentos sindicales que obligaban no a los sindicatos sino a las autoridades del trabajo. No obstante, la reforma al régimen de registros sindicales, la democratización de los procesos de elección de dirigentes, las reglas para combatir los contratos de protección y las transformaciones institucionales que ellas implicaban fueron las grandes lagunas de la reforma de 2012.

### **La disputa por la justicia laboral.**

La segunda característica significativa de la reforma surgida en la negociación del PRI y el PAN atañe al tercer campo del debate que hemos identificado : la justicia laboral . El desempeño de la Junta Federal y las juntas locales de conciliación y arbitraje fueron objeto de cuestionamientos prácticamente desde los años ochenta en las esferas empresariales, desde el PAN como partido opositor y también desde la izquierda política y el sindicalismo independiente. Se

demandaba trasladar la administración de justicia al poder judicial. Pero alterar el sistema establecido representaría un obstáculo mayor que el de la flexibilización o el cambio en el derecho colectivo.

La principal razón política para ello es que las juntas fueron siempre la piedra angular del modelo corporativo de regulación laboral. Debe recordarse que constituyeron un factor clave para asegurar el respaldo de los trabajadores al partido hegemónico. Con la integración tripartita los líderes sindicales priistas se aseguraban influencia en las decisiones que pudiesen amenazar su hegemonía en el mundo sindical y el gobierno, en la práctica, terminaba reservándose la capacidad de decisión sobre aspectos cruciales de la política laboral como la interpretación de los derechos individuales, la titularidad de los contratos colectivos y la legitimidad de las huelgas. Los empresarios por su parte se habían acoplado a un régimen de justicia que siempre terminaba favoreciendo el predominio del sindicalismo conservador. Por ello en ningún momento ni los gobiernos del PRI --ni, tras la alternancia, los del PAN-- estuvieron dispuestos a alterar ese equilibrio y a renunciar a la formidable herramienta de control que representaban las juntas. Así, pese a los distintos reclamos de la UNT y el PRD, el traslado de la primera instancia de justicia del poder ejecutivo al legislativo era políticamente inviable. Por otra parte, existía también un obstáculo jurídico-político. El sistema tripartito de justicia derivaba del centenario artículo 123 de la Constitución. Modificarlo implicaba reformas a la carta magna. La fragmentación del sistema de partidos planteó desde 1997 la virtual imposibilidad de que una coalición parlamentaria impusiera su discusión y alcanzara la mayoría calificada de dos tercios en las Cámaras y los votos favorables de la mitad de los congresos estatales, indispensables para una reforma constitucional. Por otra parte, el mecanismo de la iniciativa preferente ideado en 2012 para superar el persistente *impasse* parlamentario solo resultaba aplicable para reformas a las leyes pero no a la Constitución. Por esa razón el acuerdo parlamentario de 2012, en la materia de justicia fue limitado. Solo alcanzó para hacer algunas reformas procedimentales introducir preceptos para modernizar y profesionalizar las juntas. El requisito de la mayoría calificada fue el obstáculo mayor que tuvieron que enfrentar las iniciativas de la izquierda que buscaban debilitar el sistema corporativo y la democracia sindical ya que prácticamente todos sus

planteamientos relevantes en materia de derecho colectivo requerían de reformas constitucionales, extremadamente difíciles de lograr dadas los compromisos políticos de los partidos decisivos, PRI y PAN. El primero por su dependencia del sindicalismo corporativo, el segundo por sus vínculos con el empresariado.

La confluencia de los factores analizados hasta aquí contribuye a explicar las características peculiares, los alcances y también las limitaciones de la reforma finalmente alcanzada en diciembre de 2012. La nueva Ley construyó un marco jurídico de mayor flexibilidad de las relaciones laborales, introdujo innovaciones en materia de protección de las mujeres trabajadoras y restricciones al trabajo infantil, modificó algunos aspectos particulares de la transparencia y la rendición de cuentas de los sindicatos. Pero dejó intactos los polémicos componentes del viejo corporativismo que favorecían el control gubernamental de los sindicatos, las limitaciones a la libertad sindical, el régimen de los contratos de protección y el dominio del poder ejecutivo sobre la justicia laboral.

Este déficit no tardaría en ser objeto de revisión y de una nueva ronda de negociaciones, esta vez en un contexto marcado por la irrupción de actores internacionales y un giro singular en el sistema de partidos, derivado del triunfo electoral del partido Morena en julio de 2018. El examen de ese proceso será objeto del siguiente capítulo.

## CAPITULO 3

### Introducción

El capítulo precedente dio cuenta del complejo proceso de debates y negociaciones que fue necesario para la primera adaptación de la legislación laboral mexicana a las condiciones planteadas por las reformas económicas y políticas que detonaron a partir de los años 80. El período de gobierno del presidente Felipe Calderón concluyó en noviembre de 2012 con un conjunto de cambios a la Ley Federal del Trabajo cuya discusión se había prolongado por más de 24 años. Para concretar esa reforma fue necesario que se conjuntaran condiciones políticas muy especiales , entre ellas el respaldo del presidente recién electo, Enrique Peña Nieto y los legisladores del PRI, un compromiso con el gobierno del PAN y una reforma constitucional previa que creó el procedimiento de la *Iniciativa Preferente*. Como vimos, ese mecanismo jurídico-político fue un catalizador de la reforma ya que con él se obligaba a las cámaras legislativas federales a deliberar y dictaminar forzosamente en un plazo perentorio.

Los arreglos entre ambos partidos, como vimos, excluyeron en el debate parlamentario temas del derecho colectivo, enarbolados tradicionalmente por los sindicatos independientes, los laboristas cercanos a ellos y los partidos de la coalición de izquierda. Estos propugnaban, como lo hicieron por años, la reforma institucional del sistema de justicia del trabajo, nueva regulación de la contratación colectiva, renovación de los procedimientos de registro de sindicatos y directivas y, finalmente, nuevas normas para el régimen de gobierno interno de las organizaciones sindicales. El alcance limitado de las reformas de 2012 , que se concentró fundamentalmente en los aspectos vinculados a la flexibilización de las relaciones laborales, se explicó, en buena medida, porque en ese campo, los liderazgos sindicales corporativos mayoritarios y los organismos empresariales habían concertado y aplicado en muchas empresas, desde tiempo atrás, acuerdos pragmáticos que ahora se buscaba legalizar. En cuanto al derecho colectivo, el consenso dominante entre los dirigentes empresariales y de los sindicatos oficialistas era conservador y se oponía a los

cambios. Por ello los arreglos entre los parlamentarios del PAN y el PRI no se propusieron romper ese consenso mayoritario.

En 2012, al comienzo del gobierno de Peña Nieto, dada la dificultad y desgaste político que había representado la reforma de Calderón podría suponerse que iba a pasar mucho tiempo para que volvieran a presentarse condiciones propicias para reabrir el debate hacia otra reforma relevante. Pocos hubieran imaginado que, cuatro años después, apenas transcurrida una legislatura, el Presidente Peña decidiría presentar al Congreso un par de iniciativas de reforma constitucional para modificar radicalmente todo el entramado del derecho colectivo del trabajo cuyas bases se sentaron desde 1917. Menos aún podía intuirse que el Senado las aprobaría en menos de 180 días y que tan solo cuatro meses después serían promulgadas oficialmente, habiendo cumplido el exigente requisito de la mayoría calificada en ambas cámaras y la aprobación de la mayoría de los congresos locales.

¿Qué condiciones tuvieron que darse para esta nueva reforma? ¿Cómo fue posible que en tan corto lapso cambiaran las actitudes de actores y fuerzas políticas decisivos? ¿Por qué, a pesar de la oposición de los sindicatos corporativos mayoritarios y los organismos empresariales, pudo llevarse a cabo en el año 2017 esta transformación constitucional histórica? ¿Qué circunstancias favorecieron que, a pesar de la activa resistencia de empresarios y líderes sindicales, la Ley Reglamentaria rompiera los viejos esquemas del tripartismo corporativista?

Este capítulo se dedicará al examen de las condiciones nacionales e internacionales que confluyeron para hacer posible la transformación del modelo de control sindical que se describió en la primera parte del capítulo 2. Con las reformas de 2017-2019 el casi centenario sistema de justicia laboral basado en las Juntas de Conciliación tripartitas –que era la base del control del gobierno sobre los sindicatos-- quedaba eliminado, al trasladarse la resolución de los litigios laborales al poder judicial. Asimismo, los instrumentos de legitimación de sindicatos y directivas sindicales hasta entonces administrados por el gobierno a través de la Dirección de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo, pasaron, como veremos a la esfera de un órgano de autoridad con independencia técnica y jurídica respecto del gobierno. El nuevo régimen de contratación colectiva puso



en cuestión el extendido método de los “contratos de protección patronal” que bloqueaba la posibilidad de negociaciones laborales genuinas en decenas de miles de empresas. Las nuevas reglas de voto individual y secreto exigibles para el funcionamiento interno de los sindicatos impulsaban prácticas democráticas históricamente inéditas en la gran mayoría de las organizaciones de trabajadores.<sup>16</sup>

En la realización de este cambio pueden distinguirse cuatro procesos que confluyeron en la reforma de los artículos 107 y 123 constitucionales en 2017 y en la consecuente serie de modificaciones trascendentales a la Ley Federal del Trabajo en 2019. Estos cuatro procesos son todos un resultado de las nuevas modalidades de la discusión internacional sobre normas laborales y pueden considerarse un resultado de la globalización.

El primero de ellos es la negociación y firma del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) que se desarrolló entre junio de 2012 y octubre de 2015. El segundo consiste en un conjunto de iniciativas y acciones de presión de actores internacionales ante la Organización Internacional del Trabajo y frente al gobierno mexicano, especialmente a partir del año 2009, orientadas a modificar diversas reglas de la Ley mexicana que limitaban la libertad sindical y el derecho a la contratación colectiva. El tercer proceso fue la revisión del TLCAN, luego de 25 años de vigencia, que daría lugar al nuevo Acuerdo Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá identificado coloquialmente como T-MEC (USMCA por sus siglas en inglés). Finalmente hemos considerado por separado, como un cuarto momento relevante, la renegociación de los contenidos laborales del T-MEC que tuvo lugar con motivo de las condiciones que la legislatura demócrata impuso a los gobiernos de Trump y López Obrador para ratificar el nuevo Tratado, cuando ya habían concluido su trabajo los negociadores comerciales y en México apenas arrancaba el gobierno de éste último. Estas apresuradas negociaciones finales fueron determinantes

---

<sup>16</sup> Hasta la reforma constitucional de 2017 las prácticas de votación más generalizadas en los sindicatos eran las de voto abierto y directo en asamblea. Los sindicatos de mayor tamaño, organizados en secciones, como los sindicatos nacionales o las federaciones y confederaciones ejercían en sus convenciones o congresos el voto indirecto, a través de delegados. Los casos de votaciones directas y secretas eran una excepción en el sindicalismo mexicano.

para la aprobación acelerada de la reforma a la Ley Federal del Trabajo y para configurar el inusual alcance internacional coercitivo en materia laboral del nuevo Tratado. En adelante se examinarán por separado cada uno de esos procesos.

### **3.1 El ingreso de México al TPP y sus implicaciones laborales**

En el capítulo 1 se abordaron los aspectos clave de la discusión en los organismos internacionales sobre la viabilidad de incorporar normas laborales en los tratados de libre comercio. Esa pugna arrojó finalmente, como vimos, la aprobación en el seno de la OIT, en junio de 1998, de la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento*.<sup>17</sup> A partir de entonces, la *Declaración* se volvió un punto de referencia para todas las negociaciones de los tratados comerciales, que empezaron a incluir los derechos laborales básicos reconocidas en ellos. Como se recordará, en la OMC se había rechazado durante años la inclusión de cláusulas laborales en los tratados. (Guamán, 2016: 87-90).

El cambio de orientación en los organismos internacionales tuvo expresiones específicas en América, en especial desde el momento en que las autoridades comerciales de los Estados Unidos empezaron a plantear el tema en las negociaciones de nuevos tratados de libre comercio. En 2004, por ejemplo, se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana (CAFTA-D, por sus siglas en inglés) que incluyó explícitamente en el capítulo laboral los principios de la *Declaración*. No obstante, las obligaciones del acuerdo no comprometían a los países firmantes a modificar sus leyes para ajustarlas a ella, sino solo a cumplir su legislación nacional vigente. Además, los mecanismos para hacerlas efectivas a la postre

---

<sup>17</sup> La Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo comprende 8 Convenios considerados fundamentales por esa organización y vinculados a derechos de los trabajadores y compromisos de los gobiernos, a los que están obligados todos los países miembros, los hayan ratificado o no : a) el 87 sobre el derecho de los trabajadores a organizarse y pertenecer a un sindicato; b) el 98 sobre el derecho a negociar colectivamente; c) el compromiso de no emplear trabajo forzoso o esclavo (convenios 29 y 105); d) compromiso de no emplear trabajo infantil (convenios 138 y 182 y e) compromisos de no discriminación en el trabajo (convenios 100 y 111).

resultaron tortuosos y poco eficaces, en virtud de bloqueos burocráticos a la designación de expertos para la resolución de las controversias. Este Tratado, que abarcaba a El Salvador, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana resultó débil por esas razones, pero destaca por ser el primero en el que los Estados Unidos exigieron insertar los términos de la *Declaración*. (Ballard Wade, 2007: 656).

En el partido demócrata de los EEUU prevalecía una corriente favorable a establecer compromisos laborales en los tratados, que se enfrentaba a sectores republicanos y de empresas transnacionales que consideraban a estos como un recurso proteccionista de los países menos desarrollados que dificultaba el comercio. Los sectores más liberales entre los demócratas, dependientes del apoyo de los sindicatos, veían en la ausencia de reglas laborales y medioambientales en los tratados una forma de facilitar el traslado de empleo e inversión a las economías menos desarrolladas en perjuicio de los trabajadores norteamericanos. Esta corriente favorable a las normas laborales se vería reforzada en noviembre de 2006 cuando el Partido Demócrata logró la mayoría en la Cámara de Representantes en la elección legislativa intermedia del segundo periodo presidencial del republicano George W. Bush. Ahora, los demócratas tendrían la posibilidad de bloquear la ratificación de los tratados comerciales negociados por el gobierno republicano si no incluían los insistentes postulados demócratas en materia laboral y ambiental. Surgía así una complicación adicional para los negociadores comerciales del gobierno estadounidense: debían ahora ocuparse de manera concurrente de la negociación con los países firmantes y con su propio Congreso (Silva, 2007:112-133).

Se creaba así una situación característica que ha descrito Robert Putnam (Putnam, 1988) sobre las negociaciones en dos planos, el de la política local y el de las relaciones internacionales.<sup>18</sup> La nueva correlación de fuerzas en el poder legislativo y las dificultades que ésta planteaba a los negociadores comerciales se resolvieron, en principio, cuando pocos meses después

---

<sup>18</sup> Robert Putnam en el artículo citado analiza desde la perspectiva de teoría de juegos, la dinámica a la que se ven sometidos los negociadores comerciales internacionales que en su desempeño se ven obligados a conciliar imperativos de política local con las exigencias de las relaciones internacionales.

demócratas y republicanos suscribieron, el 10 de mayo de 2007 un acuerdo histórico. Se trata del llamado “Nuevo diseño básico de Política Comercial” (*New Trade Policy Template*) por el que ambos partidos convinieron, entre otros puntos relevantes, la obligación de incluir en todos los tratados comerciales que en adelante firmaran los Estados Unidos, el compromiso de los países de sujetarse a la *Declaración* de la OIT. Y no solo eso: se establecía además la obligación de incluir en los tratados fórmulas y procedimientos para imponer multas y sanciones comerciales en los casos en que se violaran los *Principios* ( Sungjoong Cho. 2007 / (Human Rights Watch. 2007).

La postura de un sector importante del Partido Demócrata no dejaba dudas en cuanto a su voluntad de adicionar condiciones más exigentes en materia de derechos laborales en los tratados. En febrero del año siguiente, en un debate de campaña con ocasión de las elecciones primarias presidenciales de ese partido en Ohio, Barack Obama criticó seriamente las deficiencias de TLCAN vigente, que a su juicio no impedía la violación de los derechos laborales en México, y llamó a “usar la amenaza de salir del tratado como una palanca para obtener normas laborales y ambientales que se hagan cumplir”. Varios legisladores demócratas se apresuraron entonces a interpretar que, de resultar ganador, Obama plantearía a México una renegociación del TLCAN que incluyera estrictas obligaciones laborales. Por su parte, en la perspectiva contraria, su rival, el entonces potencial candidato republicano a la presidencia, John McCain, acusó a Obama de querer reabrir unilateralmente el tratado con México, lo que le crearía problemas a los Estados Unidos con el suministro de energéticos de Canadá. Este incidente demuestra que el tema del fortalecimiento de las exigencias laborales en los tratados era ya entonces uno de los asuntos que polarizaban la campaña política estadounidense. (Politifact.com. 2008/Middlebrook-Bensusan, 2020: 1001).

Siguiendo con el tono laboralista de su campaña, un año y medio después de ganar las elecciones, el Presidente Obama anunciaría su decisión de presentar una queja formal contra Guatemala bajo los mecanismos del CAFTA-D por las violaciones reiteradas a los derechos de los trabajadores. La AFL-CIO que había apoyado decisivamente su campaña presidencial aplaudió la iniciativa. Sin embargo, en los medios laborales de los Estados Unidos había escepticismo. Se

decía que la denuncia contra Guatemala pondría a prueba el texto del CAFTA-D pero no podría esperarse mucho desde el punto de vista sindical, dada la experiencia del TLCAN, en el que se habían presentado reiteradamente, sin éxito alguno, casi 40 casos de violaciones a los derechos laborales. (Coats, 2010)<sup>19</sup>

Los eventos anteriores dan cuenta del ambiente dominante en los Estados Unidos respecto al uso de las negociaciones comerciales como instrumento para modificar la legislación laboral en las economías emergentes. En aquel momento, tanto entre los legisladores demócratas como en el gobierno una vez que Barak Obama llegó a la presidencia, dominaba el discurso de que la oleada de cierres de industrias que se había presentado en EE UU a partir de los 80 - con su cauda de desempleo y crisis social en varias ciudades industriales—se explicaba por la falla de los tratados comerciales que desdeñaron desde un principio darle relevancia a la cuestión laboral. Ahora que los demócratas estaban en el poder se buscaba un cambio de orientación.

El gobierno mexicano no ignoraba esta tensión interna en la política norteamericana -ni la nueva postura de los demócratas- cuando decidió plantear su incorporación al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) en noviembre de 2011. Durante la Reunión Conjunta de Ministros de Comercio del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) en Honolulu, Hawaii, las secretarías de Economía y Relaciones Exteriores de México anunciaron la decisión del gobierno de solicitar el ingreso al TPP cuya negociación se encontraba ya en curso. Las consideraciones del gobierno mexicano no contemplaban la cuestión laboral; eran las habituales desde el gobierno de Salinas de Gortari y se basaban en la expectativa de que en el contexto de la globalización, la alianza comercial con países que representaban 29.8 % del PIB y 17 % del comercio mundial representaría un impulso considerable para el empleo, la atracción de capitales y el crecimiento económico de México. (Secretaría de Economía 13-nov-2011)

---

<sup>19</sup> El escepticismo entre los sindicalistas norteamericanos se apoyaba en que los términos de los procedimientos para resolver las quejas laborales en el CAFTA-D eran similares a los del TLCAN. En éstos, las quejas laborales se atascaban invariablemente en un laberinto de litigios procedimentales por la designación de miembros de los paneles de expertos responsables de dirimirlos.

Al momento del anuncio mexicano, participaban ya en las discusiones del TPP nueve países<sup>20</sup>. Para el 18 de junio del año siguiente (2012) durante la reunión del G20 en México, los presidentes Calderón y Obama hicieron pública en una conferencia de prensa conjunta la anuencia de Estados Unidos y los demás países miembros del TPP para que México se incorporara a éste (Calderón 2012-1). Para ese momento la negociación del tratado iba avanzada, se habían registrado ya 12 rondas de negociación en que nueve países habían logrado importantes acuerdos en muchos de los temas propiamente comerciales. Estaba por iniciar la ronda 13. Debe destacarse que uno de los temas que habían sido de mayor controversia era precisamente el relativo a las cláusulas laborales impulsadas por Estados Unidos, basadas en la adopción de la *Declaración* de la OIT, a la que varios países en desarrollo se resistían. Como vimos en el capítulo I, las normas laborales de la OIT hasta antes de la *Declaración* se basaban en que los países ratificaran oficialmente los Convenios de la organización, que por sí mismos no eran obligatorios. La *Declaración*, aprobada por la Asamblea General de la OIT, volvía forzosos los convenios fundamentales. Varios países, como era el caso de Vietnam, que no tenían su legislación alineada con esos Convenios se resistían a modificarla. El argumento formal se refería a la soberanía del país sobre su régimen legal. Pero como se había visto en las discusiones de la OMC años atrás, el interés principal de los países de economías periféricas era ofrecer condiciones de bajo costo laboral para atraer la de inversión extranjera. (The White House 2012; Geneva Watch 18 de Junio de 2012; US Trade Representative, 2012; Yamashita, 2012)

Las comunicaciones periodísticas que hemos revisado dejan ver diferencias con relación al origen de la incorporación de México al tratado. Los boletines estadounidenses sugieren que se trató de una invitación de los Estados Unidos, en particular del presidente Obama, mientras que los documentos mexicanos se refieren a una “solicitud” de México.

En su sexto informe de gobierno en septiembre de 2012 el presidente Calderón se esforzaba por asentar que el ingreso al TPP era una iniciativa suya. Sostuvo

---

<sup>20</sup> Brunéi, Chile, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Singapur, Australia, Perú, Vietnam y Malasia. Japón, se incorporó en noviembre de 2011. La trayectoria del TPP hasta su firma puede seguirse en: OEA, 2019.

lo que ya hemos referido: además de los argumentos sobre la relevancia económica del Tratado, afirmaba que desde la reunión de la APEC en 2011 México, junto con Canadá y Japón había anunciado su intención de ingresar al TPP y que entre enero y mayo del año siguiente se realizaron consultas entre actores clave dentro del país y con los 9 países miembros para obtener consenso y apoyo para participar en el Tratado. También daba cuenta en su informe de la invitación formal de los demás países miembros anunciada en junio en la reunión del G-20 en Los Cabos (Calderón 2012-2: 726-727).

Sin embargo, hay testimonios que muestran que el gobierno de los Estados Unidos era el promotor más activo de esa incorporación y que el tema de las cláusulas laborales era uno de sus principales objetos de atención. Por ejemplo, un informante, protagonista cercano a los encuentros internacionales de esa época, nos reveló en entrevista que el 5 de marzo de 2012, durante un viaje que pretendía ser de cortesía --y públicamente de visita a la Basílica de Guadalupe-- el entonces vicepresidente Joseph Biden, llevó a cabo encuentros reservados con los candidatos a la Presidencia de México que se encontraban en campaña. Según nuestro informante clave, Biden, en la reunión con Peña Nieto --candidato ya entonces favorito-- le informó que, de resultar ganador, el Presidente Obama solo lo recibiría en la Casa Blanca si se comprometía a reformar la legislación laboral mexicana.

Ese hecho es ilustrativo de la importancia que el gobierno norteamericano concedía a los contenidos laborales del tratado que estaba gestándose y que debería ser, a su juicio, un mecanismo de presión capaz de superar los obstáculos que en México se habían opuesto consistentemente a la reforma del derecho colectivo del trabajo. Como puede observarse, aún antes de que se diese a conocer la invitación de los integrantes del TPP a México ya se habían iniciado las gestiones del gobierno norteamericano para obtener las reformas al derecho colectivo mexicano.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> No debe olvidarse que, en paralelo, como se vio en el capítulo anterior, se habían intensificado los debates en torno a la reforma en el Congreso mexicano; que el PRI había retirado en abril de 2012 su primera iniciativa de reforma laboral; y que estaba en ciernes la propuesta que cinco meses después el presidente Calderón presentaría como iniciativa preferente y que dio lugar a la reforma de noviembre de ese año. (Véase capítulo 2).

Desde 2012 y hasta febrero de 2016 (mes en que se firmó el tratado en Auckland, Nueva Zelanda) se multiplicaron las presiones sobre el gobierno de México. Estas se desarrollaron paralelamente en dos escenarios diferentes y con particular intensidad en 2015. Uno fue el de las negociaciones comerciales en las que los norteamericanos impulsaban el clausulado laboral del TPP. El otro, el de las gestiones y denuncias ante la OIT que buscaban obtener una condena del organismo internacional a las normas y a las prácticas laborales de México en materia de sindicalización y contratación colectiva.

En el primer escenario, los protagonistas centrales eran los negociadores gubernamentales, sujetos a las presiones políticas de los grupos de interés y de los sindicatos. En los espacios de la OIT, tuvieron un rol protagónico las organizaciones internacionales de trabajadores, con el respaldo de algunos sindicatos independientes mexicanos. Los acontecimientos en los dos ámbitos de negociación institucional se sucedieron en tiempos y a ritmos diferentes, pero ambos tendrían una importancia decisiva para determinar el contenido de las reformas que siguieron. Los examinaremos por separado.

### **3.1.1 La postura norteamericana hacia México en la negociación del TPP**

Durante los dos períodos de gobierno de Barack Obama (2009-2017), la tónica dominante en los círculos laborales estadounidenses (que era compartida por los demócratas en el poder ejecutivo) fue de crítica a los términos en que se había pactado el ACLAN en 1984. Para ellos, el acuerdo laboral paralelo del TLCAN había sido perjudicial para los Estados Unidos, ocasionando la pérdida de millones de empleos en el sector industrial por efecto de la fuga de inversiones hacia México. La explicación más recurrente de ese fenómeno era que las malas condiciones laborales vigentes en las empresas mexicanas constituían una forma de competencia desleal.

Se consideraba que los mecanismos con que contaba el ACLAN para hacer cumplir los compromisos laborales habían sido completamente ineficaces, al igual que sucedía con el CAFTA-D, a pesar de que éste contenía ya las obligaciones de la *Declaración* de la OIT. En esta visión, la competencia



comercial desleal provenía solo en parte del incumplimiento de las leyes locales por las empresas. Para los estadounidenses era también con frecuencia el propio contenido de éstas, como por ejemplo los casos en que había legalmente controles sobre la libertad sindical, una fuente de competencia ilegítima en materia de costos laborales. En consecuencia, los negociadores estadounidenses buscaron incluir en las negociaciones del TPP acuerdos particulares de reforma legal con varios países.

Brunei, Malasia y Vietnam habían aceptado este tipo de acuerdos para modificar sus leyes laborales y establecer normas e instituciones para hacerlas cumplir, aún antes de que entrará en vigor el TPP (Joo-Cheong Tham, Ewing, 2016: 18). El gobierno mexicano, por el contrario, rechazaba cualquier arreglo que implicara pactos formales en el marco de la negociación del Tratado para modificar la Ley, por considerarlos una fórmula inaceptable en el contexto político de México, tradicionalmente sensible a la defensa de su soberanía. Sin embargo, el gobierno mexicano se mostró dispuesto a atender unilateralmente, a su propio ritmo y modo, los reclamos de los Estados Unidos (Bensusan, Middlebrook, 2020:1008; Cimino-Isaacs, 2016).

El foco de la atención de los estadounidenses estaba en lo que consideraban un régimen que impedía a los trabajadores mexicanos negociar con las empresas condiciones de trabajo más favorables al impedirles ejercer sus derechos laborales. La crítica se dirigía precisamente a los mecanismos del control sindical corporativo que venían siendo denunciados en México de tiempo atrás por la izquierda sindicalista. Se consideraba que el núcleo del problema estaba en la aceptación por parte de las autoridades laborales mexicanas del régimen de contratos colectivos de protección patronal. A los sindicatos y laboristas estadounidenses les resultaba inconcebible que las autoridades reconocieran como válidos, como era la práctica generalizada, los “contratos de protección”, suscritos sin el conocimiento de los trabajadores por sindicatos seleccionados por los propios empleadores. Además reclamaban que en los casos en que algunos trabajadores u organizaciones independientes intentaban impugnarlos o buscaban constituir sindicatos fuera de la esfera oficialista, eran despedidos del trabajo y topaban a continuación con un sistema de justicia, el de las Juntas de Conciliación tripartitas, en el que los juzgadores estaban ligados a las partes

comprometidas en el contrato ilegítimo. Para sostener sus argumentos contaban, entre otros con los casos presentados recurrentemente en las instancias de queja del ACLAN.

Cuando México se incorporó a las negociaciones del TPP los textos laborales (con todo y la aceptación de los *Principios* de la OIT) ya habían sido convenidos. Conforme a las reglas de ingreso para los países que se sumaban de último momento, no podían ser rediscutidos. Así, al sumarse al TPP México quedó comprometido con sus cláusulas laborales a pesar de que los más importantes organismos empresariales y del sindicalismo oficialista tenían motivos para oponerse a ellos.

El capítulo 19 del TPP, al remitirse a la *Declaración de la OIT* tocaba justamente los temas de interés para los norteamericanos:

“Capítulo 19

[...]

19.3. Cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y regulaciones, y en las prácticas que deriven de éstas, los siguientes derechos tal y como se establecen en la Declaración de la OIT:

- (a) libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
- (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- (c) la abolición efectiva del trabajo infantil y, para los efectos de este Tratado, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil; y
- (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.<sup>22</sup>

Más adelante, el mismo capítulo abordaba un tema que en la perspectiva estadounidense era fundamental, el de la independencia de las autoridades de justicia laboral, que ponía en tela de juicio a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y sus procedimientos :

“Artículo 19.8: Concientización Pública y Garantías Procesales

[...]

2. Cada Parte asegurará que las personas con un interés reconocido conforme a su ordenamiento jurídico en un asunto particular tengan acceso apropiado a tribunales imparciales e independientes para la aplicación de las leyes laborales de la Parte.[...]

---

<sup>22</sup> El texto completo del Tratado y del Capítulo 19 puede consultarse en Secretaría de Economía (2016)

3. Cada Parte asegurará que los procedimientos ante estos tribunales para la aplicación de sus leyes laborales: sean justos, equitativos y transparentes; cumplan con el debido proceso legal; y no impliquen costos o plazos irrazonables o demoras injustificadas. Cualquier audiencia en estos procedimientos será abierta al público, excepto cuando la administración de justicia requiera lo contrario, y de conformidad con sus leyes aplicables. (Subrayados del autor).

Como se mencionó más arriba, el gobierno mexicano rechazaba pactar formalmente en el Tratado o en acuerdos paralelos, reformas específicas a su legislación, lo que hubiera representado implícitamente una renuncia a su soberanía legislativa. Sin embargo, ofrecía públicamente garantías a los norteamericanos de que estaba dispuesto a llevar adelante los cambios que requería esta nueva perspectiva de la libertad sindical, la contratación colectiva y el propio sistema de justicia. Mientras los negociadores comerciales llevaban a cabo su trabajo, el gobierno mexicano, a lo largo de 2015, dio pasos para ofrecer certidumbres de esa voluntad.

Entre enero y febrero de ese año, por iniciativa del gobierno federal, se llevaron a cabo en varias ciudades del país, una serie de reuniones de consulta abierta convocadas por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), una institución pública de investigación, en lo que se llamó *Foros de Justicia Cotidiana*. Una de las mesas de esos encuentros estuvo dedicada precisamente a la justicia laboral. En ella, participaron decenas de instituciones públicas, abogados laboristas y empresariales y sindicatos. Ahí se pusieron de manifiesto los serios problemas de funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Poco tiempo después, en abril, el CIDE daría conocer sus conclusiones en un resonante acto ante el Presidente. Entre ellas se contaba un severo enjuiciamiento al sistema de justicia laboral y a las Juntas de Conciliación.<sup>23</sup> “El diseño tripartita –rezaba el documento entre sus extensas conclusiones- parece distanciado de uno que funcione eficientemente. Las

---

<sup>23</sup> Pese a la resonancia que tuvo más tarde, esta crítica no era inédita. Ya en 2006, durante una evaluación promovida por la Suprema Corte de Justicia, en las recomendaciones publicadas en el llamado *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, se incluía una referida a las Juntas de Conciliación y Arbitraje: “Acción 28: Evaluar el funcionamiento de la justicia laboral: [...] Se recomienda que durante la evaluación se preste especial atención a la operación y eficacia de los mecanismos de conciliación, al funcionamiento del modelo tripartito, y a las ventajas de su eventual incorporación a los poderes judiciales. Independientemente de lo anterior parece urgente iniciar un proceso de profesionalización del personal encargado de la impartición de la justicia laboral” ( SCJN, 2006). Estas recomendaciones habían sido ignoradas sistemáticamente.

asimetrías y disparidades entre los integrantes de la junta requieren una revisión desde una óptica no ideológica. La conformación tripartita de las JCA no arroja ninguno de los beneficios de los órganos colegiados y sí muchos de sus defectos” (CIDE 2015:45).

En el mismo acto público en el que se presentó el amplio documento sobre la Justicia Cotidiana, el Presidente anunció que la Consejería Jurídica de la Presidencia se haría cargo de coordinar la elaboración de “propuestas de política pública y de reformas que se determinen prioritarias” (Hernández, 2015).

Otra indicación de que el gobierno tomaba en serio sus ofrecimientos de reforma laboral fue que, para marzo del 2015, el entonces Secretario del Trabajo, Alfonso Navarrete Prida, aseguró a un grupo de sindicatos internacionales que México ratificaría próximamente el Convenio 98 de la OIT. (Bensusan, Middlebrook 2020: 1005). De esta manera el gobierno mexicano intentaba responder a las presiones que los más importantes sindicatos norteamericanos estaban ejerciendo sobre el Congreso y el gobierno estadounidenses para que México modificara su legislación laboral aún antes de la firma y ratificación del TPP. La AFL-CIO, el sindicato de Comunicaciones (Communications Workers of America) y el poderoso sindicato de transportistas (International Brotherhood of Teamsters) estaban entre las organizaciones laborales más activas dirigiendo mensajes al presidente Obama y a los negociadores comerciales y reuniéndose con el pleno de los congresistas demócratas con una convicción central: que la negociación del TPP era una ocasión irrepetible para que México cambiara su legislación. Se buscaba enviar el mensaje de que sin reformas legales efectivas en México, el Congreso no ratificaría el TPP (World Trade Online 2015: 1).

El compromiso público del gobierno con el Convenio 98 de la OIT era importante ya que el Estado Mexicano había eludido ratificar ese convenio desde su aprobación por la organización en 1949, precisamente porque entrababa en contradicción con las leyes mexicanas y con la reciente expansión generalizada de los contratos de protección patronal en los años de la globalización. Tanto los sindicatos corporativos como las organizaciones patronales se habían opuesto

siempre a que México ratificara ese convenio. Conviene aquí citar sus partes más significativas (OIT: Convenio 98) :

#### Artículo 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:
  - (a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;
  - (b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

#### Artículo 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.
2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

Debe destacarse que el artículo 1 en su apartado 2(a) entraba en colisión con la extendida tradición dentro del sindicalismo mexicano de pactar en los contratos colectivos la obligación de las empresas de separar del empleo a los trabajadores que fuesen expulsados de su sindicato, la llamada cláusula de exclusión por separación. El artículo 2 en su segundo apartado ponía en cuestión la práctica de los contratos colectivos firmados con sindicatos sujetos al control patronal. Había pues razones para que los beneficiarios de las viejas reglas que favorecían el control sindical corporativo se sintieran amenazados por los compromisos que el gobierno estaba adquiriendo en la negociación del TPP.

A la promesa del Secretario del Trabajo a los sindicalistas estadounidenses vendría a sumarse pronto una señal inequívoca de la disposición del gobierno a llevar a la práctica reformas de fondo. El 12 de agosto el Secretario, Alfonso Navarrete Prida, se reunió en Washington con su homólogo estadounidense, Thomas Pérez para discutir los contenidos de la reforma laboral que México podría realizar. Se tocaron específicamente los temas de los contratos de protección y la forma de atender las críticas al funcionamiento de las Juntas (World Trade Online 2015:2). Un informante, funcionario de alto nivel de la

Secretaría del Trabajo de México, confirmó en entrevista que esa reunión con el Secretario Pérez fue decisiva para que México transmitiera a los Estados Unidos los límites de la reforma que el gobierno mexicano estaba dispuesto a llevar a cabo. En la versión de ese funcionario, el principal tema de desacuerdo entre los gobiernos era la demanda norteamericana de desaparecer las Juntas.

Los sindicatos independientes mexicanos seguían de cerca estos encuentros y buscaban ejercer su influencia en la negociación a través de sus relaciones con los influyentes sindicatos estadounidenses, tal como lo habían hecho también con los canadienses desde que se anunciaron las negociaciones del TPP. Tan es así que el mismo 12 de agosto mientras se reunían los secretarios del trabajo, la UNT<sup>24</sup> y la AFL-CIO emitieron en Washington un comunicado conjunto insistiendo en los puntos que debería contener una nueva reforma mexicana que cubriera los problemas que se habían evadido en la reforma de 2012. Entre esos temas se encontraban precisamente el de los mecanismos legales para “combatir los contratos de protección y el sistema de control corporativo para democratizar y modernizar el mundo del trabajo”. El comunicado señalaba la parcialidad de las Juntas y las debilidades de la inspección del trabajo mexicana. Por ello reclamaban la transferencia de los litigios laborales a jueces independientes, medidas para la transparencia en la firma de los contratos colectivos, la eliminación de la llamada “toma de nota”<sup>25</sup> de las directivas sindicales, elecciones sindicales democráticas y la exigencia de que los trabajadores afectados ratificaran con su voto los contratos colectivos de trabajo. Finalmente, demandaban que México ratificara el Convenio 98 (World Trade Online 2015:2).

---

<sup>24</sup> La Unión Nacional de Trabajadores era, como hemos visto, la más importante coalición de sindicatos independientes mexicanos, confrontada con el sindicalismo más vinculado al sistema corporativista y al PRI.

<sup>25</sup> Debe recordarse que la llamada “toma de nota”, era el procedimiento administrativo por el cuál la Secretaría del Trabajo, cumplidos ciertos requisitos formales, otorgaba reconocimiento a las directivas sindicales y por lo tanto personalidad jurídica para representar a los trabajadores de un sindicato. Había sido tradicionalmente uno de los instrumentos del gobierno para favorecer a los sindicatos oficialistas y obstaculizar el despliegue de dirigencias independientes en las organizaciones.

### 3.2 Las presiones en el escenario multinacional

Los intereses que promovían la reforma laboral mexicana no se expresaron únicamente a través de los mecanismos formales e informales de negociación comercial. Tanto los sindicatos de diversas orientaciones, como los gobiernos y las organizaciones empresariales interactuaron también en la esfera de la OIT, en la que desde tiempo atrás se habían ventilado casos singulares de denuncias de sindicatos locales inconformes con la aplicación de las leyes mexicanas. No eran desconocidas para la OIT las quejas contra el sistema de control sindical mexicano y las limitaciones al ejercicio de los derechos de los trabajadores. Cada queja de algún sindicato o grupo particular de trabajadores era atendida, conforme a las prácticas de la OIT en el Comité de Libertad Sindical y daba lugar, como se vio en el capítulo 1, a recomendaciones al gobierno que más allá de la alguna reacción sobre los casos específicos, al no tener ningún efecto sancionatorio, no tenían mayor consecuencia ni sobre la legislación ni sobre las prácticas sistemáticas de las instituciones del trabajo, que percibían a la OIT como una institución débil y alejada de la cotidianeidad de la política laboral mexicana.

Por esa razón puede considerarse que una queja singular, la conocida como caso 2694, presentada en la OIT desde el 5 de febrero de 2009, tuvo especial efecto sobre las decisiones laborales que el gobierno mexicano acabaría viéndose obligado a considerar. Sus particularidades consisten, en primer lugar en que se trató de una demanda presentada contra México por un sindicato internacional, la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM)<sup>26</sup>. En segundo término la queja destaca porque al litigio contra el Estado mexicano se fueron sumando, con el transcurso del tiempo, varios sindicatos independientes mexicanos y la más importante central internacional, la Confederación Sindical Internacional (CSI).<sup>27</sup> En tercer término

---

<sup>26</sup> De entonces a la fecha la FITIM se ha transformado, al coaligarse con otros sindicatos en el Sindicato Internacional IndustriALL Global Union, que se ostenta como representativo de 50 millones de trabajadores de 140 países.

<sup>27</sup> A la denuncia original de la FITIM se sumaron en abril de 2010 la CSI y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro y Conexos y Similares (STIMAHCA) y el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM).

cabe notar que la atención de esta denuncia le tomó a los órganos de la OIT casi diez años, desde su presentación en 2009 hasta el informe final de octubre de 2018.<sup>28</sup> Esto significa que conforme se ventilaron los procedimientos de esa queja, en México se vivían, paralelamente, los debates de las reformas de 2012 y de 2017-2018.

La denuncia de la FITIM versaba sobre las violaciones a los derechos de libertad sindical que se registraban en México y citaba varios casos de sindicatos independientes que atravesaban dificultades para obtener su registro y eran víctimas de represalias de los empleadores. Las quejas versaban, en términos generales sobre:

- a) Obstáculos para registrar sindicatos y directivas independientes
- b) Facilidades otorgadas a sindicatos sometidos a los empleadores para celebrar contratos de protección
- c) Quejas patronales sobre extorsiones para la firma de contratos colectivos ilícitos
- d) Imposibilidad de llevar a cabo recuentos y votaciones laborales con libertad
- e) Lentitud y parcialidad de la justicia laboral
- f) Sesgos en los registros sindicales a favor del sindicalismo hegemónico.<sup>29</sup>

Frente a estos argumentos el gobierno mexicano sostuvo durante las prolongadas investigaciones, en una postura de increíble formalismo, que los llamados contratos de protección patronal no existían en el sistema jurídico mexicano. De la misma manera los delegados de la CTM ante la OIT negaban su existencia y la representación de la CROC iba más allá, pidiendo que se retirara la queja por improcedente. Los delegados empresariales mexicanos, por boca del representante de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) igualmente rechazaban las acusaciones.

---

<sup>28</sup> El caso puede seguirse en los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT al Consejo de Administración, especial los informes 359 (marzo de 2011), 364 (junio de 2012), 370 (octubre de 2013), 373 (octubre de 2014), 382 (junio de 2017) y 387 (octubre de 2018). Estos informes se encuentran disponibles en la base de datos de la OIT en [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>29</sup> En varios casos las acusaciones eran enunciadas sin elementos de prueba, pero a lo largo del procedimiento de investigación los sindicatos denunciados fueron aportando casos con valor probatorio.



Con relación a este caso las primeras recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, luego de admitir la queja fueron de pedir al gobierno mexicano dialogar con los quejosos y otros sindicatos y organismos empresariales específicamente sobre tres puntos: a) el manejo de las cláusulas de exclusión (que para entonces habían sido declaradas inconstitucionales por nueva jurisprudencia de la Suprema Corte mexicana); b) la representatividad de los sindicatos para firmar contratos colectivos y c) la parcialidad de las Juntas de Conciliación y Arbitraje contra los sindicalistas independientes y la lentitud en la impartición de justicia.

A lo largo de las múltiples sesiones y con el paso de los años este debate en el Comité de Libertad Sindical fue evolucionando. Tuvo un giro especial a partir de que el gobierno mexicano argumentó haber atendido varios de los temas de queja con la transparencia de los documentos sindicales y los cambios para la profesionalización del personal de las Juntas introducidos en la Ley con la reforma de 2012. También en una sesión en 2015 presentó los trabajos que el gobierno había encargado al CIDE como testimonio de su compromiso con el cambio. De cualquier forma el Comité se mostraba escéptico respecto a que las reformas de aquel año pudieran incidir sobre los aspectos centrales de la queja, ligados con la libertad sindical y de contratación colectiva. Conforme a los formales cánones de la OIT el Comité siguió recomendando al gobierno dialogar con los sectores empresarial y sindical para abordar los temas de la denuncia solicitándole demostraciones de que la reforma de 2012 permitiría atacar aquellos problemas.

En este trabajo no es posible profundizar más en los pormenores procesales de la queja. No obstante, resulta relevante considerarla porque fue a partir de su admisión en el seno de la OIT que el tema de los contratos de protección mexicanos y el enjuiciamiento a las Juntas se volvió parte de la conversación pública internacional. En 2015 la queja ya trascendía del parsimonioso espacio jurídico diplomático que solía caracterizar el tratamiento de los casos presentados ante la OIT, a la esfera de la política internacional. Tan es así que en una de las reuniones cumbre de evaluación de la Conferencia Internacional del Trabajo, el máximo órgano deliberativo del organismo, en una evaluación del cumplimiento de México al Convenio 87 relativo a la libertad sindical –y cuyo contenido resultaba muy adverso al país, por las razones que ya hemos

esbozado-la representante de los Estados Unidos repitió frente a los delegados de todo el mundo los argumentos contra los contratos de protección en estos términos:

“[...] las juntas de conciliación y arbitraje propician la creación y perpetuación de los sindicatos de protección, en especial mediante su capacidad de registrar acuerdos de negociación colectiva y de administrar el proceso de «recuento» a través del cual un sindicato trata de garantizar los derechos de negociación colectiva en el lugar de trabajo correspondiente. La estructura de esas juntas locales no facilita una representación que incluya adecuadamente a todos los trabajadores y a menudo refleja un sesgo contra los sindicatos independientes. Ha llegado el momento de que el Gobierno de México transfiera esas funciones al Poder Judicial o a algún otro órgano independiente para garantizar que se represente de manera honesta a los trabajadores y que se haga cumplir la legislación del trabajo de forma plena y justa así como la adjudicación de los conflictos” (OIT 2015:84; Alcalde, Arturo. 2018)

Vale destacar que en esa misma sesión el representante de los empresarios mexicanos fue categórico en rechazar los términos del informe de la Comisión, señalando que se basaba en argumentos relativos al Convenio 98 que México no tenía suscrito y que además recurría indebidamente a informes y datos provenientes de la queja 2694, que estaba siendo atendida por otro órgano de la OIT (OIT 2015: 83).

La prensa mexicana afirmó que el Secretario del Trabajo de México tuvo una irritada reacción inicial ante esas declaraciones de la representante estadounidense que consideró fuera del ámbito de la negociación del tratado en ciernes, pero más adelante suavizó el tono e incluso emitió una declaración conjunta con los secretarios de trabajo de los estados de toda la República Mexicana en el que se comprometían a “hacer un frente común en contra de cualquier práctica de simulación que restrinja la libertad de cualquier trabajador de decidir quién lo representa o su voluntad de suscribir un contrato colectivo de trabajo con su pleno consentimiento y conocimiento” (Reforma, 22 junio 2015).

El círculo de presiones externas sobre la administración mexicana se acabaría de cerrar con la intervención de empresas impulsoras de estándares laborales internacionales. El 22 de septiembre un grupo de importantes transnacionales

dirigió e hizo pública una carta abierta al Secretario del Trabajo de México en términos enérgicos:<sup>30</sup>

“Como representantes de marcas de vestido y artículos deportivos que nos proveemos de productos textiles y del vestido desde México tenemos relaciones comerciales con docenas de plantas mexicanas que emplean miles de trabajadores. Apoyamos condiciones laborales justas, saludables y seguras en esos centros de trabajo y respaldamos el cumplimiento de las normas laborales internacionales básicas y las leyes federales mexicanas, para asegurar que se respete la libertad de asociación de los trabajadores y el derecho a la contratación colectiva”.

Más adelante el documento señalaba:

“Le escribimos para comunicarle que apoyamos decididamente la solicitud del Comité de Aplicación de Normas de la OIT para que México realice reformas laborales, además de las ya realizadas en 2012, que le permitan cumplir con el Convenio 87 del organismo. Una de estas recomendaciones de reforma se refiere al problema de los contratos de protección que enfrentamos en México”

A la vez que reconocían los avances logrados por la reforma de 2012 con relación a las cláusulas de exclusión y la transparencia de los documentos básicos de los sindicatos, estas empresas transnacionales llamaban al gobierno a asegurarse de que las reformas fueran aplicadas efectivamente en el nivel local y le pedían que México suscribiera el Convenio 98.

De esta manera, en medio de la intensa presión de los negociadores comerciales, el activismo de los parlamentarios y sindicalistas norteamericanos las gestiones de sindicalistas internacionales e independientes mexicanos ante la OIT y, finalmente, la movilización de grupos de empresas transnacionales, todos reclamando al unísono reformas a México, a finales de 2015 llegaron a su término las negociaciones del tratado Transpacífico.

### **3.3 La firma del TPP detona la histórica reforma constitucional.**

Durante 2015 se suscitó una intensísima actividad política en torno a los debates de la ley mexicana. La razón es clara: como bien lo detectaban los sindicatos estadounidenses como la AFL-CIO, la negociación del TPP era una coyuntura irrepetible para forzar a los partidos políticos mexicanos a reconsiderar los puntos de la reforma laboral que habían desechado a finales de 2012. Una vez ratificado el tratado, se cerraría el espacio de oportunidad abierto por las

---

<sup>30</sup> Las empresas firmantes eran Adidas, American Eagle, New Balance, Nike, Patagonia, Puma, PVH y The Walt Disney Company. La traducción de fragmentos de la carta en inglés fue realizada por el autor.

negociaciones comerciales. Solo una renegociación del TLCAN podría abrir otra ocasión propicia más tarde, una posibilidad de la que ya se hablaba, pero cuya realización era incierta. De ahí que todos los interesados en impulsar las reformas hayan concentrado sus esfuerzos en el momento en que estaba por concluirse el texto del TPP.

El gobierno mexicano había sido claro en cuanto a la inviabilidad -por consideraciones de soberanía nacional- de pactar cualquier reforma antes de que se cerrara el tratado. Pero una vez terminadas las negociaciones debía tomar la iniciativa de detonar los cambios que había ofrecido, con la clara conciencia de que, de no hacerlo, sería muy difícil que los demócratas ratificaran sin más el TPP en el Congreso estadounidense.

El 5 de noviembre de 2015 se dieron por concluidos los encuentros de los negociadores comerciales y se hizo pública la primera versión del documento completo del TPP convenido entre los 11 países.

Conviene aquí detenerse para examinar partes relevantes del texto del apartado laboral del tratado, el capítulo 19, que comprometían en México, de forma particular, los aspectos del derecho colectivo que hemos venido revisando (Secretaría de Economía, 2016). En primer término estuvo, desde luego, el reconocimiento de la *Declaración* de la OIT, que implicaba la adhesión a los Convenios 87 y 98:

“19.3. Cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y regulaciones, y en las prácticas que deriven de éstas, los siguientes derechos tal y como se establecen en la Declaración de la OIT:

[...1]

- a) libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil y, para los efectos de este Tratado, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil;
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

El inciso 2 del mismo apartado comprometía a los países a regular aspectos clave de las relaciones de trabajo que en la legislación mexicana estaban ya considerados, no así en algunos países asiáticos:

“[2] Cada Parte adoptará y mantendrá leyes y regulaciones, y prácticas que deriven de éstas, que regulen condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud en el trabajo.”

Entre las reglas del proceso jurisdiccional, en el artículo 19.8 se fijaban las condiciones básicas que debían llenar los juicios laborales: los temas de la sujeción de las Juntas al gobierno, el sesgo de parcialidad que se había instalado bajo el régimen tripartita y la lentitud y opacidad de los juicios que eran los tópicos recurrentes en la crítica al régimen jurídico mexicano. Con la firma del tratado México se obligaría a atenderlos en nuevos términos:

Artículo 19.8: Concientización Pública y Garantías Procesales

[...] [2] . Cada Parte asegurará que las personas con un interés reconocido conforme a su ordenamiento jurídico en un asunto particular tengan acceso apropiado a tribunales imparciales e independientes para la aplicación de las leyes laborales de la Parte. Estos tribunales podrán incluir tribunales administrativos, tribunales cuasi judiciales, tribunales judiciales o tribunales laborales, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico de cada Parte.

[3] Cada Parte asegurará que los procedimientos ante estos tribunales para la aplicación de sus leyes laborales: sean justos, equitativos y transparentes; cumplan con el debido proceso legal; y no impliquen costos o plazos irrazonables o demoras injustificadas. Cualquier audiencia en estos procedimientos será abierta al público, excepto cuando la administración de justicia requiera lo contrario, y de conformidad con sus leyes aplicables.

Apenas un mes después de que se publicara el texto del TPP, a principios de diciembre, el Secretario Navarrete Prida presentaría sorpresivamente al Senado mexicano la propuesta de adhesión mexicana al Convenio 98. De inmediato el máximo órgano representativo de los empleadores, el Consejo Coordinador Empresarial manifestó su rechazo, justamente con el argumento de que la “paz laboral” largamente conservada en el medio del trabajo mexicano se vería amenazada por la proliferación de sindicatos en conflicto entre sí y señalando, que ni los Estados Unidos ni Canadá lo habían suscrito, lo cual era cierto. (Gascón, 2015). Pese a que el gobierno conocía de la oposición empresarial y de los propios sindicalistas del PRI, sabía que era indispensable dejar claro su compromiso a las contrapartes del TPP pero en especial al gobierno norteamericano: necesitaba dar testimonio de que existía la voluntad real de cambiar el escenario laboral.

Pese a ello, la ratificación del Convenio 98 en el Congreso mexicano resultaría una tarea llena de dificultades: aprobarla tardó aún casi tres años y requirió, como se verá, de un contexto político distinto y nuevas presiones internacionales.

Tres meses después de publicado el texto del TPP, los 11 países lo firmaron el 4 de febrero de 2016 en Auckland, Nueva Zelanda. Se iniciaba así el período en el que México debía dar señales de disposición a hacer los cambios a tono con

las conversaciones sostenidas con el Secretario de Trabajo del gobierno de Obama y los sindicalistas estadounidenses antes de que al llegar el momento de la ratificación de Washington se presentaran obstáculos y presiones más comprometedoras.

Para no dejar dudas sobre su postura, los legisladores demócratas cercanos a los sindicatos se encargaron de ponerla en claro: si no se hacían las reformas en México se negarían a ratificar el TPP. Uno de los miembros de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, el demócrata Sander Levin, manifestó públicamente su oposición a los términos del tratado y en la materia laboral era especialmente exigente hacia México. La prensa especializada reportaba sus afirmaciones así<sup>31</sup>:

“Repetidamente enfatizó que no existe un ‘plan’ para atender la incapacidad de los trabajadores de México para sindicalizarse de verdad y negociar colectivamente sus salarios, algo que según él facilitará que continúe la migración de las industrias estadounidenses al sur de la frontera. Añadió que, aunque el gobierno mexicano ha propuesto reformas laborales fuera del contexto del TPP, hasta ahora no ha cumplido.

“Se que en el gobierno mexicano han afirmado que van a hacer algunas cosas, pero no las han hecho. Preguntó: ‘¿habrá cambios fundamentales antes de que votemos el TPP para que los trabajadores puedan tener realmente representación en su lugar de trabajo?’ (World Trade Online, 2016)

En realidad el gobierno ya había empezado a actuar: como se recordará, en ocasión de que se presentaran las conclusiones de los *Foros de Justicia Cotidiana* el Consejero Jurídico de la Presidencia fue hecho responsable de encabezar el análisis de la viabilidad de las propuestas.<sup>32</sup> Para abordar el tema laboral se constituyó en la Consejería presidencial, entre otros, un grupo de 14 personas: 10 funcionarios públicos y 4 representantes de organizaciones sociales y la academia encargados de discutir las posibles reformas laborales. En ese grupo, que algunos han considerado “secreto porque sus reuniones no eran públicas” (Alcalde 2018), se dieron las primeras discusiones y se resolvió organizar un segundo ciclo de foros. En él de nueva cuenta se presentaron posturas muy polarizadas con relación al tema de las Juntas. Algunos se inclinaban por su desaparición y otros por mejorar sus procedimientos y su estructura organizativa. No ha quedado claro en qué concluyeron los trabajos del

---

<sup>31</sup> Traducción del autor

<sup>32</sup> Como se recordará las propuestas de los foros giraban en torno a la inoperancia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la posibilidad de reformarlas e incluso sustituir sus funciones trasladándolas al poder judicial.

grupo. Uno de los participantes de entonces nos aseguró en entrevista que existían diferencias internas en torno a la propuesta de cerrar las Juntas y trasladar la jurisdicción de trabajo al Poder Judicial. Los funcionarios del gobierno eran especialmente reacios a tocar el tema de la desaparición de las Juntas. Otro de los participantes gubernamentales nos ha informado que también en el ámbito de la Judicatura y la Suprema Corte de Justicia había fuerte oposición a la medida.

Sorpresivamente, según un informante clave protagonista de los hechos, , a principios de abril el Presidente Peña convocó a su oficina a los miembros del Grupo de Trabajo y ahí mismo les dio a conocer el proyecto de reformas constitucionales, elaborado paralelamente, que había decidido mandar al Congreso. Dejaba así zanjada la discusión y sorprendido al Grupo y a todos los que seguían con atención el tema. A fines de ese mismo mes, el Presidente presentaría su propuesta de desaparición de las Juntas y el conjunto de radicales medidas que examinaremos a continuación.

### **3.3.1 La propuesta de reforma constitucional.**

El 28 de abril de 2016 el gobierno del Presidente Peña Nieto presentó al senado la ambiciosa iniciativa para reformar el artículo 123 constitucional que norma la materia laboral y el artículo 107 que regulaba los aspectos del derecho de amparo en materia laboral. (Diario Oficial 24 febrero de 2017). La acompañó de una propuesta de cambios a la Ley Federal del Trabajo que se desprendían de las nuevas normas constitucionales. La iniciativa daba respuesta a los temas planteados en el debate laboral en torno a varias cuestiones clave: la justicia del trabajo, la regulación de registros sindicales y contratos colectivos y la democracia interna de los sindicatos.

En cuanto a la justicia laboral el cambio fue radical a partir de una formulación sencilla:

“La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas...”

Con este cambio se daba un plazo de un año al Congreso Federal y las legislaciones de los estados para adecuar las leyes reglamentarias del trabajo. Se esperaba así iniciar el desmantelamiento de las viejas Juntas de Conciliación

y Arbitraje tripartitas que habían sido hasta entonces el instrumento privilegiado no solo para administrar la justicia laboral sino también para la regulación de las huelgas mediante su “calificación”. Estos, como hemos comentado ya, eran los instrumentos clásicos del control gubernamental sobre los sindicatos. De este modo la reforma atendía el viejo reclamo de los sindicatos independientes, la izquierda política, la academia y la exigencia, expresada por Estados Unidos a través de los contenidos del TPP, de un sistema de justicia independiente que atacara frontalmente al sistema de contratos de protección que las juntas legitimaban conforme a la política laboral del gobierno .

Para sustituir las restantes funciones que venían desempeñando las Juntas, la nueva norma constitucional estableció una distinción entre la función de conciliación laboral, previa al inicio de cualquier proceso judicial, y las de registro de contratos y sindicatos. Asignó las funciones conciliatorias en el orden local a las autoridades estatales, mientras que, para el ámbito de la autoridad federal, crearía una nueva y singular institución:

“Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. [...] En el orden federal la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales...”

De esta manera, de acuerdo con lo que nos informaron en entrevista altos funcionarios de la autoridad del trabajo de esa época, se buscaba preservar lo que se consideraba una sólida tradición mexicana de conciliación prejudicial para evitar la sobrecarga de los tribunales.

Precisamente para asegurar que se rompía con la sujeción de los sindicatos a la autoridad del gobierno, el nuevo organismo descentralizado:

“...contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión”.

Más aún, para fortalecer esa noción de independencia del organismo encargado de los registros de sindicatos y de la legitimidad de los contratos colectivos, se establecía que su titular no sería designado directamente por el presidente de la República:

“Para la designación del titular del organismo descentralizado...el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores la cual...realizará la



designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores...dentro del improrrogable plazo de 30 días. Si la Cámara...no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que dentro de dicha terna, designe el ejecutivo federal”.

Para asegurar un carácter técnico y de neutralidad política del nuevo órgano también se estableció que:

“El nombramiento (del titular) deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia...que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación...Desempeñará el cargo por períodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión...Solo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución”.

Debe destacarse que esta última estipulación implicaba que el responsable del nuevo órgano, como titular de un organismo descentralizado solo podría ser retirado del cargo mediante un juicio político en el Congreso de la Unión. Esta resultaba ser una garantía adicional de que el órgano podría gozar de una independencia no acostumbrada en la administración laboral del Estado mexicano.

Finalmente, se agregó un apartado que no dejaba lugar a dudas sobre el propósito de modificar radicalmente los procedimientos autoritarios en la formación de sindicatos y la firma de contratos colectivos, que estaban en el origen del sistema de contratos de protección. Refiriéndose explícitamente a las garantías de libertad y democracia sindical y los derechos de contratación colectiva, tan invocados en las críticas internacionales, la Constitución establecía:

“Los procedimientos y requisitos que establezca la Ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, deberán garantizar, entre otros los siguientes principios:

- a) Representatividad de las organizaciones sindicales y
- b) Certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto.”

Pese a que evidentemente encontraban la resistencia de los organismos empresariales y los sindicatos corporativos, la propuesta de reforma constitucional fue discutida y aprobada en un tiempo relativamente corto y con una notable mayoría. El Senado la aprobó el 13 de octubre por unanimidad de los 99 senadores presentes y menos de un mes después, el 4 de noviembre, los

diputados hicieron lo propio por 379 votos a favor, 2 en contra y 19 abstenciones. Una vez votada por la mayoría de las legislaturas de los estados la reforma fue publicada y entró en vigor el 25 de febrero de 2017 (Bensusan-Middlebrook 2020:1017).

Esta reforma, como era previsible, habría de encontrar aún importantes obstáculos para traducirse en preceptos legales que permitieran ponerla en práctica. De hecho, los intereses empresariales y de las dirigencias sindicales corporativas que se sentían afectados se movilizaron en su contra. Ante la imposibilidad de detener el impulso de los cambios constitucionales siguieron la estrategia de hacerles frente en el campo de la discusión de la Ley Federal del Trabajo. De hecho, la iniciativa de cambios a la Ley que fue presentada simultáneamente por Peña Nieto nunca se discutió y habría de atravesar aún por una serie de obstáculos que no se superaron hasta tres años después, como se verá más adelante.

Por el momento sin embargo, vale la pena destacar que la aceptación parlamentaria de las mutaciones constitucionales con un margen tan amplio se hizo posible en una coyuntura muy específica en la que, de acuerdo con Bensusan y Middlebrook (2020: 2016) tuvo mucho que ver una estrategia gubernamental tanto de mantener en secreto los preparativos de la iniciativa como el hecho de que el gobierno rechazara siempre las acusaciones de que se estaban negociando reformas en el marco de las negociaciones del TPP.

La discusión de la Ley se vio interrumpida, además de por la resistencia de sindicatos y grupos de interés empresarial, por nuevos acontecimientos en el campo de las negociaciones comerciales. Pocos días antes de que se promulgaran las reformas, el 23 de enero, cuando apenas había tomado posesión de su cargo el recién electo presidente Donald Trump, este anunció que los Estados Unidos se retiraban del TPP y renunciaban a las obligaciones que habían suscrito en febrero del año anterior. Casi al mismo tiempo se hizo público que se iniciaban las pláticas entre México, Estados Unidos y Canadá para revisar los contenidos del TLCAN después de 23 años de vigencia. Así, se abría una nueva etapa de la negociación de las reformas laborales, esta vez condicionada por las incidencias de otra negociación internacional, la que habría

de dar lugar al TLCAN revisado y actualizado que se conocería en adelante como Acuerdo Comercial Estados Unidos-Mexico-Canada o T-MEC.

### **3.4 La revisión del TLCAN y la presión internacional sobre la ley reglamentaria.**

La decisión del presidente Trump de retirar a Estados Unidos del TPP en enero de 2017 y la disposición que su gobierno tomó inmediatamente después, el 17 de febrero, para dar comienzo a negociaciones de actualización del TLCAN tuvieron el efecto de abrir un breve receso en las presiones sobre México para adecuar la Ley Federal del Trabajo a los términos de la reciente reforma constitucional. Sin embargo, había dos hechos ineludibles que marcarían la nueva fase de las negociaciones laborales de México con Estados Unidos y Canadá. Uno era decisivo: la existencia de la reciente e irreversible reforma constitucional que marcaba la pauta y presionaba hacia la futura legislación reglamentaria. El segundo era la aceptación que México había hecho de los *Principios* de la OIT en la negociación del TPP y que en adelante formarían el “piso” laboral para las negociaciones comerciales de la revisión del TLCAN. Un informante cercano a la negociación nos han hecho ver que la aceptación de los *Principios* en el TPP simplificó mucho la revisión del capítulo laboral TLCAN, que partiría de los contenidos laborales de aquél. Sin embargo la discusión no terminaba; se centraría ahora en los mecanismos necesarios para disipar el escepticismo imperante entre los congresistas liberales de EEUU y los sindicatos de ese país que dudaban de la disposición de México a adaptar eficazmente sus leyes laborales y fortalecer las llamadas “capacidades institucionales” para hacerlas cumplir.

Como hemos visto, los compromisos contraídos durante la negociación del TPP condujeron a los radicales cambios a la Constitución. Pero la reforma legal que debía seguirlos era todavía un campo de disputa. En octubre de ese año, por ejemplo, el Presidente de la Coparmex afirmaba que los empresarios respaldaban la reforma pero que su instrumentación representaba un reto ya que la mayoría de las empresas se habían habituado al régimen de contratos de protección. Consideraba entonces que la ley reglamentaria debería establecer

“una transición ordenada y progresiva de un sistema de control a un sistema de negociaciones más independientes”. “Las empresas -agregaba- deberán prepararse para tener una auténtica vida sindical, como ocurre en cualquier país del mundo”. Pero expresaba los temores, que en adelante habrían de caracterizar a las expresiones del mundo empresarial, de que las reformas produjeran agitación en los centros de trabajo. “El sector patronal—decía— espera que las leyes secundarias no trastocuen los equilibrios en las relaciones de trabajo y es menester que se evite intranquilidad en las empresas” (Gascón Verónica, 2017).

Cinco semanas más tarde dos senadores del PRI, importantes dirigentes sindicales, intentarían responder a estas y a sus propias inquietudes con una propuesta de legislación reglamentaria concebida, entre otras cosas, para asegurar nuevas modalidades de control tripartita sobre la novedosa institución federal de conciliación y registro ordenada por la Constitución. El 7 de diciembre, los senadores priistas Tereso Medina de la CTM e Isaias González de la CROC presentaron en el senado iniciativas para ajustar las leyes, entre ellas la Ley Federal del Trabajo a las nuevas normas constitucionales. (Senado, 2017).

En síntesis sus propuestas pretendían: a) actualizar los procedimientos del nuevo régimen de justicia laboral dentro del poder judicial, incluido entre ellos un nuevo sistema de juicios orales; b) Homologar los procedimientos de conciliación entre el Instituto Federal de Conciliación y Registro Sindical (título propuesto para el nuevo organismo independiente ordenado por la Constitución) y los centros locales de conciliación; c) Institucionalizar la profesionalización de los nuevos conciliadores; d) Establecer un procedimiento de registro de organizaciones sindicales y e) Crear el nuevo el Instituto Federal dotándolo de un órgano de gobierno tripartita.

Conviene detenerse en esta última propuesta porque resultaría ser sumamente polémica y es ilustrativa de la resistencia que presentaban al cambio los grupos de interés habituados al sistema corporativo que se sentían amenazados por la reforma.

Conforme al mandato constitucional se creaba el nuevo Instituto que, recordemos, tenía las atribuciones no solo de llevar a cabo las funciones de

conciliación prejudicial para los conflictos en el ámbito federal sino también de ejercer las funciones de registro de directivas sindicales, reconocimiento de la representatividad de los sindicatos y validación de los procedimientos de legitimación de los contratos colectivos de trabajo. El diseño constitucional buscaba que el nuevo organismo gozara de independencia y autonomía de gestión. El propósito básico de ese diseño era responder a las quejas sobre la larga historia de interferencia del gobierno en la vida interna de los sindicatos para favorecer a los oficialistas o controlados por los patrones y, por otra parte, romper con la vieja práctica de controlar la acción sindical en las negociaciones obrero-patronales. Para ello se había decidido eliminar las Juntas --con todo y su desacreditado formato tripartita-- y retirar las facultades de registro y legitimación de sindicatos a las dependencias de la Secretaría del Trabajo.

Por eso llamó la atención que la propuesta de los senadores del PRI, que no podría explicarse sin la anuencia del propio gobierno priista, buscara establecer otra vez una modalidad de control tripartita sobre el nuevo Instituto. En efecto, la iniciativa proponía la creación de un órgano de gobierno, denominado Consejo Técnico, para ejercer la máxima autoridad del Instituto, por encima jerárquicamente de su director designado por el Senado. La propuesta daba a ese Consejo una composición de doce miembros: cuatro representantes del gobierno federal, cuatro del “sector obrero” y cuatro del “sector patronal”. Para representar al gobierno se designaba a los Secretarios del Trabajo (quien presidiría), de Hacienda, de Economía y de Gobernación. Por el sector patronal se nombrarían cuatro representantes de las “organizaciones nacionales de empleadores”. Para la representación de los trabajadores, considerando las agudas divisiones imperantes en el sindicalismo, se buscó una fórmula que pretendía ser conciliatoria: a) Dos integrantes de la organización nacional de trabajadores más representativa de acuerdo con su número de afiliados registrados ante la Secretaría del Trabajo; b) Un integrante de la segunda organización nacional más representativa según los mismos registros y c) Un integrante de la tercera organización más numerosa según las autoridades laborales (Senado, 2017. Art. 10).

Con esta proposición de reforma legal, como es evidente, se renunciaba a la independencia del nuevo Instituto, dando nuevamente entrada al mecanismo de

control típicamente corporativista que había operado en las Juntas por décadas. Pero además creaba las condiciones para garantizar que la representación sindical mayoritaria quedara en manos de las dos mayores centrales sindicales oficialistas (CTM y CROC) a las que pertenecían los promoventes de la iniciativa dejando solamente un espacio en el Consejo para la UNT, en ese entonces la tercera central en número de afiliados conforme a los registros oficiales.

La propuesta de ley de los senadores obreros del PRI, que para ser aprobada necesitaría al menos la alianza parlamentaria con el PAN en el Senado <sup>33</sup>, desencadenó una reacción de protestas y cabildos muy inusual en el entorno de las negociaciones de libre comercio. Se trató de una acción concertada de los sindicatos independientes mexicanos con los más importantes organismos laborales de Estados Unidos y Canadá para detener la propuesta. Esos sindicatos movilizaron todos los recursos a su alcance para influir en el ánimo tanto de los funcionarios negociadores del TLCAN en revisión como en el gobierno mexicano y los legisladores de los tres países. Esta singular movilización ilustra la naturaleza de los inéditos cambios institucionales y de prácticas políticas que se han ido surgiendo con la paulatina incorporación de los temas laborales en las negociaciones comerciales. Por eso vale la pena detenerse en sus principales expresiones con algún detalle.

La primera acción coordinada contra el proyecto de Ley provino de la UNT mexicana y la AFL-CIO estadounidense. El 25 de enero de 2018, apenas cincuenta días después de presentada la iniciativa en el Senado mexicano, las dos organizaciones suscribieron una protesta oficial con todos los requisitos formales del ACLAN, ante la Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos (OAN)<sup>34</sup> para denunciar que los contenidos de la propuesta implicaban una flagrante violación de los compromisos laborales del acuerdo aún vigente y que, de aprobarse ésta, México violaría el tratado. Se quejaban del procedimiento excluyente seguido por el gobierno para diseñar la propuesta (UNT-AFL-CIO 2018):

---

<sup>33</sup> En aquella legislatura el PRI contaba con el 40.6% de los votos del Senado, el PAN con el 29.7 % y el PRD con el 17.2%. Ninguna otra coalición era viable para obtener mayoría para la propuesta sin modificaciones sustanciales.

<sup>34</sup> La Oficina Administrativa Nacional (NOA por sus siglas en inglés) era el órgano del gobierno norteamericano responsable de atender los casos de queja presentados en el marco del ACLAN.

“Durante gran parte del año 2017, el gobierno trabajó a puertas cerradas con líderes empresariales en torno a una amplia gama de reformas a la ley del trabajo, supuestamente para implementar las reformas constitucionales. A lo largo de este proceso, no se consultó ni a los líderes de los sindicatos independientes ni a sus asesores. Sin notificación previa alguna, el 7 de diciembre de 2017, se le presentó al Congreso una propuesta para reformar la ley federal del trabajo de México apoyada por el gobierno del presidente Peña Nieto.”

También señalaban que la estructura tripartita propuesta para el Instituto socavaba el espíritu y la letra de la reforma constitucional y los convenios sobre libertad sindical de la OIT ratificados por México. En especial, señalaban que se minaba su autonomía y que varios de los procedimientos establecidos en el proyecto tenían por objeto salvaguardar el sistema de control sindical oficial y proteger el régimen de los contratos de protección. Denunciaban también que había evidencias de que, conforme a esa reforma, el gobierno se proponía prolongar artificialmente la vida de las Juntas, al pretender que el nuevo sistema judicial entrara en vigor solo cuando estas hubieran concluido los asuntos pendientes que entonces se cuantificaban en centenares de miles. Después de una prolija argumentación, UNT y AFL-CIO hacían una solicitud formal :

“...solicitamos que se hagan Consultas Ministeriales, de manera inmediata, con el Gobierno de México con el fin de disuadirlo de promulgar leyes que violan el ACLAN. Si se aprueban las reformas durante la revisión de esta petición o en el curso de las consultas, instamos a la OAN a que busque la revocación de la legislación o enmienda, con la asesoría técnica de la OIT, de tal forma que las leyes se alineen a las obligaciones a las que se comprometió México bajo el ACLAN.”

De este modo, la coalición sindical internacional intentaba usar las herramientas del libre comercio ya vigentes y la autoridad de los organismos internacionales del trabajo (OIT) para presionar al gobierno mexicano y condicionar el contenido de la Ley Federal del Trabajo.

Para fortalecer la inusitada movilización sindical internacional, en marzo se organizaron reuniones de la UNT y legisladores mexicanos de izquierda con parlamentarios norteamericanos de visita en México (Bensusan, Middlebrook 2020:1021). Como puede inferirse, los sindicatos independientes y la izquierda mexicana apostaban ya desde entonces a que la mayor eficacia para su causa podía lograrse en el Congreso estadounidense en cuyas manos estaba aprobar o rechazar en última instancia la revisión del TLCAN que estaban negociando los gobiernos de Trudeau, Trump y Peña Nieto.

Otros sindicatos estadounidenses presionaban simultáneamente a los negociadores comerciales de su país. El 2 de abril el presidente internacional del poderoso sindicato metalúrgico United Steelworkers (USW)<sup>35</sup>, Leo Gerard, dirigió una extensa comunicación a Robert Lighthizer, el jefe de la renegociación del TLCAN por parte de Washington. En ella criticaba la propuesta de ley que se discutía en el Senado de México con los mismos argumentos de la queja de la UNT ante el mecanismo del ACLAN. Señalaba que era contradictoria con la reciente reforma constitucional mexicana y subrayaba que no atacaba los contratos de protección ni mejoraba el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos. Sostenía además que un TLCAN revisado sin que se garantizaran los derechos de los trabajadores mexicanos no tendría el apoyo de los sindicatos de Estados Unidos. Conviene detenerse en algunos de los argumentos de USW porque dan cuenta del principal razonamiento que imperaba en el sindicalismo de EEUU, coincidente con expresiones públicas del gobierno de Trump y que muestran cómo la estrategia sindical se enlazaba con las posturas del gobierno republicano en las negociaciones comerciales :

“El déficit comercial [de Estados Unidos] con México se ha nutrido de un flujo masivo de producción hacia México, edificado sobre la base de ganancias de las corporaciones que se obtienen a costa de trabajadores que no gozan de los derechos laborales reconocidos internacionalmente. En el tema laboral, que es crítico en el contexto del TLCAN, la orientación ha sido la de promover un enfoque triple: mejorar la legislación laboral mexicana, un capítulo laboral más sólido en el TLCAN y desarrollar una estructura mejorada y aplicar recursos para el cumplimiento de los acuerdos y la ley (enforcement), tanto en el contexto del tratado como aquí en los Estados Unidos. Si cualquiera de las tres patas de este banco falla, todo el enfoque se viene abajo” (USW 2018)<sup>36</sup>

El cabildeo de los sindicatos norteamericanos se extendería a México. El 4 de abril Richard Trumka, presidente de la AFL-CIO dirigió al Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado mexicano una carta pidiéndole que fuera retirada la iniciativa y en la que señalaba, de nueva cuenta, que de ser aprobada

---

<sup>35</sup> Aunque la designación original de USW es la de un sindicato metalúrgico, en la actualidad su diversificada denominación, que da idea del alcance de sus actividades, es Sindicato Internacional de Trabajadores de la Industria del Acero, Papel e Industrias Forestales, Hule, Manufacturas, Energía, Industrias y Servicios (United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union).

<sup>36</sup> Traducción del autor.



se pondría en riesgo la ratificación del TLCAN revisado (Middlebrook, Bensusan 2020: 1021).

En el mismo ambiente de presión sindical sobre los negociadores, la AFL-CIO organizó una intensa campaña de presiones hacía Lighthizer. De ellas destaca una carta de 107 representantes y senadores estadounidenses señalándole al jefe negociador que de aprobarse en México la pretendida legislación se haría imposible la ratificación del nuevo TLCAN en el Congreso (Middlebrook, Bensusan 2020: 1023).

Las intensas movilizaciones internacionales de ese mes de abril también se dieron en Canadá. Entre el 26 y el 29, el más grande sindicato canadiense, UNIFOR, auspició la visita de tres representantes de sindicatos independientes mexicanos, el SME, los telefonistas del STRM y los universitarios del STUNAM, al parlamento en Ottawa para explicar los riesgos de la reforma en curso a los integrantes del Comité de Comercio Internacional. Organizaron también entrevistas de los mexicanos con el equipo canadiense de negociación del tratado. Así, mientras se preparaba una nueva ronda de negociaciones de la revisión del TLCAN en Washington para el mes de mayo, UNIFOR fortalecía su campaña a favor de los contenidos laborales del tratado en alianza con sindicalistas mexicanos. (UNIFOR 2018).

Bensusan y Middlebrook han hecho una revisión detallada sobre aquella campaña de cabildeo en los tres países en torno a la amenaza que representaba para los sindicatos y las corrientes liberales y de izquierda en los congresos (Véase Bensusan, Middlebrook 2020: 1018-1022) por lo que bastan los ejemplos anteriores para ilustrar la intensidad del activismo sindical internacional de aquel momento en contra de las propuestas de los senadores de la CTM y la CROC y la presión que se ejercía sobre el gobierno de Peña para que fueran retiradas. No hay registro de que las centrales oficialistas hayan emprendido acciones públicas de cabildeo a favor de su propuesta. Es importante por ello considerar la circunstancia política que se vivía. En el mes de abril se cerraría el último período legislativo en el que el gobierno del PRI podía considerar que una alianza con el PAN le aseguraba mayoría en la Cámara de Senadores. El primero

de julio tendrían lugar las elecciones federales para designar al nuevo Presidente de la República, un nuevo Senado y una nueva Cámara de Diputados. Todas las fuentes informativas indicaban que el nuevo partido Morena, que presentaba la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador, sería el triunfador absoluto de aquella elección. El período legislativo de abril representaba la última oportunidad cierta del PRI para aprobar su propuesta de reforma, por eso también los opositores a esta invirtieron todos sus recursos políticos para detenerla.

Por otra parte, debe anotarse que en ese mismo abril y con un evidente sentido de urgencia, el gobierno se esforzó por cerrar asuntos pendientes en materia de libre comercio. El 21 de abril se concluyeron las negociaciones para modernizar el tratado de libre comercio de México con la Unión Europea. Una de las novedades de éste era que se incluía ahora un capítulo laboral, el XX, que, como el TPP, contenía las obligaciones de “cumplir, promover e implementar” los *Principios* de la *Declaración* de la OIT. Más aún, se reconocía también la obligación de los firmantes de promover los principios laborales establecidos en la posterior declaración de la OIT, aprobada en 2008, denominada *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa*, que comprometía a los países a no usar la violación de los *Principios* como medio para obtener ventajas competitivas y de promover las fórmulas del nuevo concepto de Trabajo Decente en los términos establecidos por la OIT (UE 2018). Con el mismo sentido de apremio, el 24 de abril, cuando se cerraba el último período legislativo ordinario del gobierno de Peña, el Senado mexicano ratificó finalmente el nuevo TPP, ahora sin la participación de EEUU, conocido como TPP-11, por 73 votos a favor y 24 en contra, haciendo de México el primer país que lo ratificaba (Expansión. 24 de abril de 2018).

En ese contexto de urgencia legislativa y bajo la presión internacional que habían logrado levantar el cabildeo y las campañas de los sindicatos de México, Canadá y Estados Unidos, el presidente Peña cedió a la presión. Resolvió detener la polémica iniciativa de los senadores de la CTM y la CROC. A una semana de que concluyera el período de sesiones legislativas, ordenó a la Secretaría del Trabajo que llevara a cabo en mayo y junio nuevos foros de discusión sobre las

reformas legales propuestas (Bensusan, Middlebrook 2020: 1023). De esta manera, en la antesala de la elección presidencial del 1 de julio, con este aplazamiento quedaba cancelada prácticamente la posibilidad de que la propuesta fuese votada bajo la composición política del fin de ese sexenio gubernamental. Luego de la elección de julio, el cambio ocasionado por la nueva mayoría del partido Morena en el Congreso, alteraría radicalmente las condiciones del debate sobre la Ley del Trabajo y la etapa final de la negociación del nuevo TLCAN.

### **3.4.1 La nueva relación de fuerzas políticas y el giro laboral en México**

En aquella elección, el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador logró la mayoría absoluta (53.2% de los votos) con lo que se rompió una tendencia registrada desde 2000 en la que los candidatos presidenciales triunfantes no alcanzaban la mitad de la votación total. Pero también fue relevante el cambio en la composición de las Cámaras del Congreso. Aunque Morena no alcanzó la mayoría absoluta en ninguna de las dos instancias, a través de coaliciones electorales que después se tradujeron en alianzas parlamentarias, podía ahora contar con una mayoría de los diputados y senadores<sup>37</sup>.

Este cambio en la correlación de fuerzas legislativas resultaría decisivo, como veremos, para facilitar el progreso de las decisiones gubernamentales en materia de reforma laboral vinculada a la tensa última etapa de la negociación del nuevo TLCAN. La primera medida tomada por el presidente recién electo, en un intento por disipar la incertidumbre del mundo de los negocios suscitada por su triunfo, fue designar representantes suyos para participar en las negociaciones comerciales que seguían su curso con EEUU y Canadá. Hasta la toma de

---

<sup>37</sup> Los resultados en las elecciones parlamentarias de julio de 2018 en términos de porcentajes de curules en la Cámara de Diputados de la nueva alianza parlamentaria con la que arrancó el gobierno luego de algunos cambios o trasvases de legisladores fueron los siguientes: Morena 38.2%; Partido del Trabajo (PT) 12.2%; Partido Encuentro Social (PES) 11.2% ;Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 3.2%, lo que le daba al gobierno un respaldo del 64.8% de la Cámara. En el Senado la composición resultó similar: Morena 43.0%; PES 6.3%; PVEM 5.5% y PT 4.7% lo que le daba en principio 59.5% de los votos de los senadores. (Fuente: INE 2019)

posesión en diciembre las pláticas seguirían en principio a cargo de los negociadores designados por el gobierno de Peña Nieto. Apenas el 6 de julio se dio a conocer que, en una reunión con organizaciones empresariales, López Obrador les informó que dos futuros integrantes de su gobierno se sumarían al llamado “cuarto de junto” de la negociación del tratado, lo que fue interpretado por estas como una señal de respaldo del presidente electo al gobierno de Peña en la etapa final de las negociaciones.<sup>38</sup>

Pero la señal inequívoca del cambio de orientación laboral del nuevo gobierno se dio en el Senado. Apenas unos días después de haberse instalado la naciente legislatura, los senadores de Morena tomaron la iniciativa de reactivar el debate para la ratificación del Convenio 98 de la OIT que, como se recordará, había sido presentado inicialmente por el gobierno de Peña Nieto en diciembre 2015, en el contexto de las presiones derivadas de la negociación del TPP y cuya discusión había quedado abandonada por casi tres años. Así, a iniciativa de la nueva fuerza mayoritaria, el 20 de septiembre el Senado resolvió finalmente, por unanimidad de 78 votos presentes, en ausencia de los senadores del PAN, ratificar el Convenio 98 (Guerrero, 2018:1). Esta aprobación suscitó reacciones encontradas tanto en el campo empresarial como entre los sindicatos. Mientras el dirigente de la Coparmex consideró en las redes sociales que la ratificación era “un paso importante para consolidar la libertad y democracia sindical”, el vocero del Consejo Coordinador Empresarial manifestó su oposición porque éste no había sido consultado e incluso anunció que su organización presentaría una queja ante la OIT. “No se respetó –dijo—y se utilizó el albazco legislativo cuando tendría que haberse consultado a las organizaciones empresariales” (Reforma 25 de septiembre de 2018). La bancada del PAN sostuvo una postura similar a la del CCE y reclamó infructuosamente que no se hubiera seguido el procedimiento legislativo de discusión en comisiones y consulta a los sectores. Por eso, se abstuvo de participar en la votación (Guerrero 2018:2).

---

<sup>38</sup> Para representarlo en las negociaciones López Obrador designó a Jesús Seade, futuro subsecretario para América del Norte y a Graciela Márquez Colín, designada para ocupar la Secretaría de Economía del nuevo gobierno (Amezcuca, 2018).

Entre los sindicatos, como era previsible, también hubo posturas encontradas. Mientras la UNT felicitó al Senado por la ratificación del Convenio, que había sido por años una de sus demandas al gobierno, la CTM era reticente a la aprobación y se adhirió, así fuera solo declarativamente, a la postura empresarial al considerar que había riesgos porque no se había realizado la consulta previa ni se habían adecuado aún las leyes (Reforma 21 de septiembre de 2018). Al final, llegado el momento de considerar la ratificación, en las filas de los legisladores priistas se impuso la disciplina de partido y aún los senadores obreros la votaron a favor.

### **3.4.2 El cierre del T-MEC y los compromisos de reforma legal**

Mientras se suscitaba la polémica sobre la ratificación del convenio 98 en México, en el circuito internacional proseguía la negociación de los términos finales del tratado. Uno de los temas más controvertidos era el del capítulo laboral. De acuerdo con uno de los protagonistas gubernamentales de esa negociación, entrevistado para este trabajo, legisladores del partido demócrata y diversos líderes sindicales estadounidenses seguían siendo escépticos respecto a la disposición de México a reformar su ley del trabajo y a honrar el sentido de la reforma constitucional. Insistían en que México debía dar garantías en el propio tratado de que iba realmente a reformar su Ley.

Los temas sobre los que concentraban las presiones eran el de establecer normas para combatir los contratos de protección patronal y el de garantizar la desaparición inmediata de las juntas de conciliación y arbitraje. Además, había exigencias para que las controversias laborales entre los tres países o con las empresas también fuesen atendidas a través del mecanismo de resolución de diferencias comerciales, incluyendo el procedimiento de consultas ministeriales y el recurso a los paneles de expertos.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Como se recordará, una de las críticas más frecuentes de los sindicatos a los compromisos laborales del ACLAN había sido la ineficacia de los mecanismos de resolución de controversias porque las diferencias sobre la designación de los expertos encargados de resolver los casos de arbitraje se convirtieron en un recurso de los gobiernos para bloquear su resolución. Por este motivo esta vez los sindicatos estadounidenses exigían que el mecanismo de resolución de disputas en materia laboral fuera

De hecho, la primera parte de la negociación de los términos laborales, contemplada en el capítulo 23 del borrador a discusión, no había sido objeto de diferencias, puesto que los tres países habían estado de acuerdo en reproducir prácticamente idénticos los términos del capítulo 19 del TPP. Así, ya formaban parte del entendimiento preliminar el reconocimiento de los principios de la *Declaración de Principios y Derechos en el Trabajo* de la OIT a la que se añadió esta vez la *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa* de 2008. Eso implicaba la aceptación de los convenios fundamentales sobre libertad de asociación y contratación colectiva –entre ellos el Convenio 98 recién ratificado por México-- así como los compromisos en materia de combate al trabajo forzoso e infantil y la discriminación en el trabajo. También habían quedado acordados los compromisos de colaboración entre los tres países para promover el cumplimiento de los principios internacionales y la obligación de que los tribunales laborales fuesen realmente independientes. También, finalmente, se aceptaba el sistema de resolución de disputas en materia laboral por los mismos mecanismos aplicables a las controversias comerciales con sus etapas de consultas ministeriales y arbitraje internacional.

Pero los negociadores mexicanos, presionados por el tiempo y en comunicación con los representantes del gobierno entrante, tuvieron que buscar una fórmula que satisficiera los condicionamientos que los legisladores demócratas y sindicatos norteamericanos hacían al gobierno de Trump. Para respaldar los términos del tratado en el Congreso estos exigían compromisos precisos de México en el cuerpo del documento para detallar los contenidos de la reforma legal. Era esta una exigencia inédita. El diferendo se zanjó bajo intensa presión y apresuradamente con la adición de un anexo al capítulo 23, denominado 23-A, dedicado exclusivamente a establecer temas específicos que México se comprometía a instrumentar respecto al contenido de su futura legislación y determinar las severas consecuencias que podría acarrear el incumplimiento. Entre ellas la no entrada en vigor del tratado. No era un compromiso trilateral,

---

claro y expedito, e incluyera en el tratado, con precisión, los procedimientos de una primera etapa de consultas entre los gobiernos y un posterior arbitraje por expertos designados de común acuerdo en caso de no existir una fórmula de arreglo en la primera fase.

como el resto del Tratado, sino una relación de obligaciones contraídas únicamente por México.

### **3.4.3 Los condicionamientos del Anexo 23-A**

Los aspectos centrales del nuevo anexo buscaban establecer los términos legales con que el Estado mexicano haría cumplir los mandatos de su propia reforma constitucional de 2017. Sin embargo, el grado de detalle legislativo y procedimental pactado resultaba sin duda un desafío a la soberanía del Congreso de México. De ahí su carácter inédito. Conviene examinarlo con atención porque marcaría la pauta para la futura reforma de la Ley Federal del Trabajo.

El propio título del Anexo 23-A revela su propósito explícito de atacar los contratos de protección. El encabezado del anexo, inequívoco, es: *Representación de los Trabajadores en la Negociación Colectiva en México*. A continuación, en siete apartados, se especificaba la forma en que debía aplicarse la Ley a partir de los preceptos constitucionales. Se sintetizan a continuación los compromisos fundamentales:<sup>40</sup>

- a) Se establecerá en las leyes el derecho de los trabajadores a participar en la negociación colectiva y a afiliarse al sindicato de su elección. Se prohibirá la injerencia de los empleadores en los sindicatos y la negativa de aquellos a negociar colectivamente con el sindicato debidamente reconocido.
- b) Se establecerán órganos independientes e imparciales para registrar a los sindicatos y resolver las controversias entre estos. Se establecerán tribunales laborales independientes para resolver los conflictos laborales.

---

<sup>40</sup> El texto íntegro del capítulo 23 y el anexo 23-A pueden consultarse en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 2020. Segunda Sección Págs. 496-505.

- c) Se establecerá un sistema efectivo para verificar que las elecciones de líderes sindicales se lleven a cabo mediante el voto personal, libre y secreto de los miembros del sindicato.
- d) Las leyes laborales definirán mecanismos para que los conflictos intersindicales se diriman mediante voto secreto y sin que puedan interponerse legalmente maniobras dilatorias.
- e) Se asegurará que los contratos colectivos de trabajo cuenten con el apoyo de los trabajadores manifestado mediante voto personal, directo y secreto y verificado por una autoridad independiente. Para el registro de los contratos colectivos, la autoridad independiente deberá verificar, incluso con inspecciones *in situ* que 1) El lugar de trabajo está en funcionamiento; 2) Los trabajadores poseen un ejemplar del contrato colectivo y 3) la mayoría de los trabajadores demostró su apoyo al contrato colectivo mediante voto personal, libre y secreto.
- f) La ley establecerá que en las futuras revisiones de contratos colectivos y salarios, todos los contratos incluirán el requisito de contar con el apoyo mayoritario de los trabajadores por medio del voto personal, libre y secreto. Además la legislación dispondrá que en los siguientes cuatro años todos los contratos colectivos registrados deberán ser revisados y solo permanecerán vigentes aquellos que hayan sido aprobados por medio del voto personal, directo y secreto de los trabajadores.
- g) Los trabajadores y el público deberán tener acceso a los contratos colectivos a través del cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Una autoridad independiente encargada del registro de sindicatos publicará en un sitio centralizado de Internet todos los contratos colectivos vigentes.<sup>41</sup>

Finalmente el anexo 23-A concluía con un párrafo ominoso que vale la pena citar textualmente:

---

<sup>41</sup> Desde la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012 había quedado establecida la obligación de las autoridades laborales de hacer públicos en Internet los contratos colectivos de trabajo, los Estatutos y las “tomas de nota” de las directivas sindicales, aunque esta obligación se cumplía con muchas limitaciones (Giménez Cacho 2013).



“Es la expectativa de las partes que México adoptará la legislación descrita anteriormente antes del 1º de enero de 2019. Se entiende además que la entrada en vigor de este Tratado podrá retrasarse hasta que dicha legislación entre en vigor” (subrayado del autor).

Con este texto quedaba claro que el anexo era un duro ultimátum sin retorno. Si México no reformaba su legislación en ese sentido preciso, el nuevo tratado sobre el que el discurso de todos los actores relevantes, sin excepción, había cifrado grandes expectativas de prosperidad económica futura --que en adelante sería conocido en México como T-MEC <sup>42</sup>-- simplemente no se llevaría a la práctica.

Es imposible en este trabajo rastrear las fuentes de la redacción del anexo, que resulta sorprendentemente precisa, en términos de la cultura jurídica mexicana e inusual, por su especificidad, para un tratado comercial. No parece sin embargo aventurada la hipótesis de que en esta redacción hayan influido los vínculos de académicos y sindicalistas mexicanos con los sindicatos estadounidenses que, a su vez, apoyados por legisladores demócratas, mantenían la presión sobre el equipo de negociadores del presidente Trump.

El hecho es que, con el anuncio de este acuerdo el 30 de septiembre, empezaba a correr un tiempo precioso para el Estado mexicano ya que en principio contaba con un plazo de solo 90 días para reformar la Ley Federal del Trabajo si deseaba sortear el obstáculo planteado por el párrafo final del Anexo 23-A. En medio de la transición gubernamental cumplir el término era prácticamente imposible. El acto formal de firma del nuevo T-MEC se llevó a cabo por los presidentes de los tres países en Buenos Aires el 30 de noviembre, con ocasión de una reunión del G-20. Era el último día del gobierno de Enrique Peña Nieto. De modo que el 1º de diciembre, al iniciar la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, conforme a lo convenido, el gobierno contaba con 30 días para lograr que las Cámaras aprobaran unas reformas que como hemos visto colisionaban

---

<sup>42</sup> Cada país firmante utilizó un acrónimo diferente para designar el tratado. En México se conocería como T-MEC (Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá), en Estados Unidos como USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement) y en Canadá como CUSMA (Canada-United States-Mexico Agreement) en inglés y ACEUM (Accord Canada-États-Unis-Mexique) en francés.

internamente con las posturas de la mayoría de los organismos empresariales y de los sindicatos mayoritarios, de filiación priista. Como veremos la cuestión no quedaba aún zanjada con la firma del Tratado. Ni en México ni en el Congreso de los Estados Unidos.

#### **3.4.4 La disputa por la aprobación de la Ley y los renovados apremios internacionales.**

El cumplimiento de la obligación contraída por el gobierno mexicano de reformar la legislación en un plazo tan restringido implicaba superar paralelamente problemas en dos escenarios distintos. El primero fue planteado en el Congreso norteamericano y el segundo, que a la postre resultaría relativamente menor al no haber una oposición abierta de los partidos en el poder legislativo de México.

Apenas firmado el T-MEC, en el mismo diciembre, algunos representantes demócratas, que sabían que su voto era necesario para que el Congreso estadounidense ratificara el tratado suscrito por Trump, comenzaron a exigir que volviera a abrirse la discusión de éste, con el argumento de que no se daban en él las suficientes garantías de cumplimiento por parte de México. La futura presidenta de la Cámara baja, la demócrata Nancy Pelosi, que jugaría un papel decisivo en las presiones a México durante los meses siguientes, era enfática en sostener que el tratado no sería ratificado si México no aprobaba antes las reformas legales. El gobierno mexicano, a través del flamante subsecretario para América del Norte, al tiempo que eludía responder sobre el futuro de la reforma, rechazaba reabrir la discusión del tratado, asegurando que podían disiparse las suspicacias y asegurar su cumplimiento si se acordaba el nombramiento anticipado de los integrantes de los paneles de expertos responsables de atender las quejas que se presentaran, de modo de que no quedara duda de que esos nombramientos no podrían ser utilizados como recurso de bloqueo de las controversias. (Díaz Briseño, José. 2018).

Con ese contexto internacional como trasfondo, a principios de enero de 2019 el gobierno de López Obrador presentó a la Cámara de Diputados su proyecto de

reformas a la Ley Federal del Trabajo. Se trataba de un proyecto muy ambicioso que no solo asumía los compromisos del anexo 23-A, sino que incorporaba un conjunto de nuevas reglas laborales derivadas de las añejas demandas del sindicalismo independiente y de diversos actores del mundo del trabajo.

La nueva correlación de fuerzas políticas hacía posible ahora no solo incorporar las exigencias del tratado sino llevar al Congreso al mismo tiempo temas cuya aprobación habría sido imposible en el contexto político anterior. No es el objeto de este trabajo revisar exhaustivamente los aspectos técnicos de la reforma ni las modificaciones menores que el proyecto sufrió en el proceso legislativo. Sin embargo, por sus implicaciones, en especial para los tópicos del derecho colectivo del trabajo tan largamente aplazados, es importante describir de manera general las fuentes de que se nutrió el ambicioso proyecto y sus contenidos más relevantes. Para ello se ha tomado la reflexión que proporciona el abogado Arturo Alcalde, participante destacado en la confección del proyecto de nueva Ley, en un texto dedicado a comentarla. (Alcalde, 2021: IX-XIII)

Nuestro autor confirma que los cambios a la Ley se sustentaron en los varios antecedentes que hemos revisado ya en este trabajo: 1) la reforma constitucional de 2017; 2) Los compromisos del anexo 23-A y; 3) los convenios 87 y 98 de la OIT, relacionados con la libertad sindical y la contratación colectiva. Además, Alcalde destaca el hecho de que los rubros clave de la reforma formaban parte de los planteamientos que, como hemos visto ya, hicieron recurrentemente la UNT y otros representantes del sindicalismo independiente, así como académicos y abogados laboristas que pugnaron durante años por minar las bases del régimen de control corporativista. En los aspectos procesales, Alcalde reconoce también la intervención de integrantes del Poder Judicial en su recuento de aportes concurrentes a la reforma.

A continuación se describen los aspectos centrales del proyecto de reforma a la Ley Federal del Trabajo que prácticamente pasarían sin cambios mayores durante un acelerado proceso parlamentario entre enero y abril de 2019 cuando ya había precluido el plazo que se pactó en el tratado:

1. Desaparecieron las Juntas de Conciliación y Arbitraje para transferir sus funciones a tribunales especializados del Poder Judicial. Así, se terminaba con la acostumbrada injerencia de los funcionarios gubernamentales en los mecanismos de justicia laboral individual y en el tratamiento de los litigios intersindicales y de contratación colectiva.
2. Se creó el nuevo Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral –como se denominó al organismo descentralizado que ordenaba la constitución- y los centros de conciliación estatales. El Centro Federal asumió así las funciones de registro de sindicatos y directivas sindicales en todo el país, así como los procedimientos de certificación de la representatividad de los sindicatos. Para garantizar la independencia del nuevo organismo, conforme lo exigía el anexo 23-A, se estableció que contaría con una Junta de Gobierno con dos representantes gubernamentales –los titulares de la Secretaría del Trabajo (que presidiría) y de la Secretaría de Hacienda y los presidentes de tres organismos públicos autónomos: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Con esta composición de la Junta de Gobierno, a la vez que se garantizaba su independencia con respecto al Poder Ejecutivo, se sorteaba el anterior intento de someter al nuevo organismo a una autoridad tripartita en los términos tradicionales, como se había propuesto en la suspendida iniciativa del PRI. Ya se ha comentado que, para garantizar la independencia del organismo, el propio artículo 123 de la Constitución establecía que su Director General sería electo por voto de dos terceras partes del Senado a propuesta del Presidente de la República. De este modo, la independencia del nuevo Centro se convertía en uno de los ejes centrales del nuevo régimen laboral y señalaba, en principio, el fin del control gubernamental sobre los sindicatos.
3. Se instauró el procedimiento obligatorio de votación personal, libre, directa y secreta tanto para la elección de dirigentes sindicales como para dirimir los conflictos de representación y de titularidad de los contratos colectivos así como su aprobación por los trabajadores. La ley vigente permitía que

las modalidades de elección de dirigentes fuesen establecidas por los sindicatos en sus estatutos, y en materia de recuentos de titularidad existía un procedimiento, avalado por las juntas de conciliación en el que el voto de los trabajadores era abierto y público con lo que estos estaban expuestos a todas las formas de coacción. De este modo la reforma pretendía introducir métodos democráticos inéditos en la mayoría de las organizaciones sindicales. Esta prescripción, como veremos, sería más adelante objeto de impugnación por parte de los sindicatos oficialistas.

4. Se introdujo el llamado “certificado de representatividad” otorgado por el nuevo Centro a los sindicatos que pretendieran negociar un contrato colectivo y que deberían, antes de ello, demostrar por escrito, con las firmas de los trabajadores, que contaban con el respaldo de al menos 30 % de los contratados en el centro de trabajo. Este instrumento buscaba terminar con uno de los recursos típicos de los contratos de protección patronal: la firma de contratos con sindicatos ficticios seleccionados por el propio empleador.
5. Se estableció la obligación de que todos los contratos colectivos, antes de ser firmados, debían someterse a la ratificación de la mayoría de los trabajadores involucrados, con el mecanismo de voto personal, libre, directo y secreto. Además en acatamiento a otro compromiso del anexo 23-A en un artículo transitorio se fijó la obligación de que en los siguientes cuatro años todos los contratos colectivos de trabajo pasaran por un proceso de ratificación por los trabajadores. A este procedimiento especial se le denominó “legitimación” del contrato colectivo. En los casos en que el procedimiento no se llevara a cabo o que no hubiese una mayoría aprobatoria, los contratos existentes serían declarados nulos. Con este mecanismo se esperaba dar por cancelados centenares de miles de contratos colectivos de protección ficticios registrados con el propósito de evitar la acción sindical genuina.
6. Se introdujeron sanciones específicas para los sindicatos, dirigentes, abogados sindicales y funcionarios laborales que tuviesen participación en actos de extorsión a las empresas a cambio de no realizar huelgas.

Estas sanciones podrán llegar hasta la pérdida del registro de los sindicatos participantes.

7. Se establecieron importantes cambios para modernizar los procedimientos judiciales. En especial, destacan la introducción por primera vez de los juicios orales en el ámbito del trabajo, y la aceptación de las tecnologías informáticas para realizar juicios en línea, para la comunicación entre las partes del litigio y para las votaciones sindicales. Todas estas novedades muestran que el equipo laboral del entorno de López Obrador buscó aprovechar el momento de la reforma y la transición al poder judicial para actualizar todos los mecanismos procesales, por tantos años descuidados en el circuito de las Juntas y que, como vimos, formaban parte de las críticas adversas a la justicia laboral que se habían presentado recurrentemente tanto en la negociación del tratado como en las quejas ante la OIT.
8. Se introdujo además en la Ley el principio de que todos los responsables del poder judicial y de los nuevos órganos de conciliación y registro debían ser incorporados al cargo mediante procedimientos de concurso y selección, con la perspectiva de asegurar su profesionalización y ciertos grados de independencia al ejercer sus funciones.
9. Una novedad en el derecho colectivo, fue la incorporación de criterios de género obligatorios para la integración proporcional de hombres y mujeres en las directivas de los sindicatos.
10. Finalmente, debe destacarse también que se fijó para los empleadores la obligación de establecer protocolos para impedir la discriminación de género y el acoso sexual.

La apretada síntesis anterior es suficiente para ilustrar las importantes implicaciones potenciales de la reforma sobre la cultura y las prácticas laborales asentadas durante décadas de injerencia del gobierno en los sindicatos y de control autoritario de la inmensa mayoría de las organizaciones. Asimismo, pueden detectarse claramente los efectos del cuestionamiento internacional al régimen de contratos de protección y a las deformaciones de la justicia

acumuladas por décadas. Se muestra también que la nueva legislación salía al paso de los intentos que hemos descrito páginas atrás para restablecer el control tripartita sobre la legitimación de los sindicatos y la validación de los contratos colectivos. Además, es observable que los cambios fueron más allá de las exigencias del nuevo Tratado –como es el caso de las reformas procesales y en materia de equidad de género-- lo que demuestra que la reforma fue el desenlace de la acción combinada de las presiones internacionales y de la orientación de política laboral más incisiva con que arrancaba el nuevo gobierno. Aunque durante la campaña electoral, López Obrador no había hecho ningún énfasis especial en esa materia, es evidente que en el entorno cercano del candidato había grupos sindicalistas con un proyecto bien definido que pudo ponerse en práctica rápidamente.

Era previsible que en la deliberación parlamentaria surgieran los obstáculos planteados por los grupos de interés empresarial y sindical que ya se habían manifestado con anterioridad. Sin embargo, fue evidente desde un principio que la discusión de las reformas en el contexto de un condicionamiento como el planteado por el último párrafo del Anexo 23-A y el resultado de las elecciones, colocaban a esos grupos en clara desventaja. Nadie entre los actores relevantes de la esfera política, incluidos los de la oposición, estaba dispuesto a poner en riesgo la entrada en vigor del T-MEC.

A partir de la presentación de la iniciativa en enero y hasta su aprobación el 11 de abril en la Cámara de Diputados, se multiplicaron las declaraciones y el cabildeo empresarial en el Congreso en contra de los contenidos fundamentales del proyecto de reformas. Tanto la Coparmex como el CCE, la Concamin, la Concanaco y la Canacintra expresaron su desacuerdo con el diseño y las atribuciones del nuevo Centro de Conciliación y Registro Laboral , que consideraban un órgano que tendría demasiadas atribuciones y poder sobre los sindicatos y al que creían necesario someter a la vigilancia de un consejo tripartita, tal y como se había intentado ya en el proyecto de los senadores del PRI que resultó desechado un año antes merced a la presión internacional.

Los organismos empresariales temían, además, que a partir de la introducción de las nuevas condiciones de libertad sindical surgieran nuevos sindicatos, que

se multiplicaran en las empresas los conflictos intersindicales y que se abriera un ciclo de inestabilidad laboral. "...al liberarse la Ley –afirmaba el vicepresidente de Seguridad Social de Concamin-- y al quitar los contratos de protección, los nuevos sindicatos van a querer representar a los trabajadores y buscarán la afiliación..." (Mendoza, 2019). Los representantes empresariales también intentaron controvertir, sin éxito, algunos de los nuevos aspectos procesales, como el de la carga de la prueba en los juicios por despido injustificado. Sin embargo, su preocupación central fue claramente la de la pérdida de presencia de las representaciones patronales en los ámbitos de decisión laboral, característicos del modelo que estaba por ser cancelado por la reforma ( Gascón, 2019:1 y 2).

En el campo sindical también se repitieron los argumentos previsibles de los dirigentes tradicionales. Su preocupación se dirigía contra la regulación de los mecanismos para elegir de dirigentes. Consideraban que era excesivo establecer en la Ley explícitamente la obligación de que el voto de los trabajadores debiera ser personal, libre, directo y secreto, bajo el argumento de que el régimen interno de los sindicatos debía ser potestad de éstos..<sup>43</sup> En un tono que anticipaba ya una futura argumentación de que se estaban violando principios internacionales de autonomía sindical, el principal dirigente de la CROC, durante su participación en las audiencias públicas de la Cámara de Diputados afirmarí lo siguiente:

"Este artículo 371 lo vemos sobre regulado, siendo que está establecido cómo debe elegirse la mesa directiva de los sindicatos en el 123 constitucional, así como en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo" (Martínez y Salazar, 2019).

---

<sup>43</sup> Sobre el tema de la elección de dirigentes, la reforma constitucional de 2017 no establecía el voto directo, se usaban únicamente los términos "personal, libre y secreto". Además se señalaba: "...para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades aplicables a los respectivos procesos". No obstante, en efecto, la reforma legal introdujo en el artículo 371-IX la obligación de que el voto de los trabajadores fuera además directo, eliminando la práctica más común de la votación indirecta en asambleas de delegados. Además, contra la opinión de los líderes tradicionales ese apartado establecía meticulosas exigencias para los procedimientos electivos. Para reforzar la severidad de las nuevas exigencias democráticas, el vigésimo tercer artículo transitorio de la reforma aprobada estableció: "Las disposiciones previstas para la elección de las directivas sindicales mediante el voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores iniciarán su vigencia en un plazo de 240 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto. Asimismo, dentro del mismo plazo las organizaciones sindicales deberán adecuar sus estatutos a las disposiciones previstas en dicho artículo y demás aplicables de la citada ley". ( Alcalde, 2021 págs. 4 y 410 )



En la misma audiencia, el representante del Secretario General de la CTM, al igual que lo había hecho su homólogo de la CROC, criticó la nueva exigencia de que los sindicatos acreditaran su representatividad exhibiendo firmas de sus adherentes:

“Exigir constancia de representatividad para la celebración de contratos colectivos de trabajo, expedidas por el Centro de Conciliación y Registro Laboral, conlleva a regresar al sistema de listas negras que durante años causaron el indebido despido de trabajadores que solicitaron a su representación sindical la solicitud (sic) para que el patrón firmara un contrato colectivo de trabajo...” (Ibid.)

Otros dirigentes sindicales, entre los que se contaban legisladores del nuevo partido mayoritario, pretendieron que la revisión de la Ley se aprovechara para incluir nuevos aspectos de la regulación de los mecanismos de subcontratación o *outsourcing*, que se consideraba había resultado insuficiente en la reforma legal de 2012. Pero era evidente que un debate de este tema u otros que se plantearon, como el de ampliar las normas de transparencia sindical, prolongaría las deliberaciones más allá del período legislativo que se cerraba el 30 de abril. La Secretaria del Trabajo y el propio subsecretario para América del Norte –ya para entonces encargado principal de las relaciones con los estadounidenses– acudieron personalmente a las sesiones de la Cámara para hacer ver a los diputados la urgencia de aprobar el proyecto en ese período legislativo. Se hacía evidente así la importancia que el nuevo gobierno concedía a los compromisos internacionales.

El dirigente parlamentario de Morena en la Cámara, por su parte, negaba estar sujeto a condicionamientos: “A nosotros –declaró a la prensa —nadie nos presiona, somos un poder autónomo” (Salazar y Martínez, 2019). No obstante, para todo el mundo resultaba claro que para mediados de abril, desde el Congreso de EEUU se estaba ejerciendo una importante presión sobre el gobierno para que cuanto antes se aprobase la Ley en los términos pactados en el T-MEC.

Finalmente, el 10 de abril la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados aprobó su dictamen con 19 votos a favor, uno en contra y una abstención. A toda prisa, al día siguiente, el pleno de la Cámara aprobaría en lo general la reforma a la Ley por 417 votos a favor, uno en contra de una diputada panista y 20 abstenciones del partido Movimiento Ciudadano. Como se desprende de las cifras de esta votación, de nueva cuenta ninguno de los partidos relevantes del

Congreso estaba dispuesto a enfrentarse a las exigencias del libre comercio ni a las presiones estadounidenses a pesar de que, como hemos visto, los más reconocidos grupos de interés corporativo estaban en contra de aspectos medulares de la reforma. Entre los diputados, ni el partido tradicionalmente proempresarial, Acción Nacional, ni el PRI, que contaba entre su contingente legislativo a prominentes sindicalistas que se habían manifestado contra los cambios, estaban dispuestos a dejarse ver como opositores a la nueva orientación laboral. Solo diputados del minoritario Partido del Trabajo, aliado de Morena, en algunos momentos del debate manifestaron que entendían las presiones de EEUU y el propio anexo 23-A como una violación de la soberanía nacional.

El siguiente paso de la reforma era su aprobación en el Senado. De nuevo, los dirigentes empresariales y los líderes de sindicatos corporativos intentaron modificar los términos de la iniciativa presidencial mediante el cabildeo legislativo y la difusión en los medios de comunicación.

El entonces senador Carlos Aceves del Olmo, secretario general de la CTM, afirmó que buscaría modificar la minuta aprobada por los diputados. Reiteraba el planteamiento de que el Centro Federal estuviera bajo el control de una comisión tripartita. Sostenía, además, que conforme a la nueva Ley, el director del Centro en realidad no sería independiente ya que a pesar de ser nombrado en el Senado, la propuesta del candidato vendría de la Presidencia de la República. Un tercer punto al que se oponía enérgicamente la CTM era a la nueva regla, en una fracción III del artículo 389, que establecía la pérdida del registro sindical en los casos de extorsión las empresas (Cattan, 2019). Es útil reproducir esa fracción que estaba orientada a combatir prácticas frecuentes de cierto tipo de sindicatos de las que recurrentemente se habían quejado por años los representantes de los empleadores:

“III. Se considerará que un sindicato incumple con su objeto o finalidad cuando sus dirigentes, apoderados o representantes legales incurran en actos de extorsión en contra de los patrones, exigiéndoles un pago en dinero o en especie para desistir de un emplazamiento a huelga o abstenerse de iniciar o continuar un reclamo de titularidad de contrato colectivo de trabajo. En consecuencia, esta conducta comprobada podrá servir de base para que se demande por la vía jurisdiccional la cancelación del registro sindical...” (Alcalde, 2021: 141)

En sus declaraciones, el dirigente cetemista sostenía que la pérdida del registro sindical era una sanción excesiva contra los sindicatos por faltas cometidas por sus dirigentes (Cattan, 2019).

Desde la perspectiva empresarial hubo también reacciones que buscaban la rectificación de la iniciativa en el Senado. La más ilustrativa de la fuerte inconformidad empresarial fue un artículo periodístico de tono severo, de puño y letra del dirigente de la Coparmex, en el que acusaba por igual a los gobiernos de Peña Nieto y López Obrador de haber renunciado a la soberanía en aras del libre comercio y de poner en riesgo la paz laboral:

“Resulta paradójico que a pesar de sus diferencias ideológicas, ambos liderazgos hayan transigido en distintos momentos y circunstancias a los apetitos extremos de políticos, legisladores y líderes sindicales norteamericanos, y en la preocupación legítima de lograr la renovación del acuerdo comercial, calibrasen mal los límites de la negociación internacional dando un paso atrás de la línea de la soberanía, aceptando imposiciones que deterioran las libertades individuales, los equilibrios institucionales y la paz laboral” (De Hoyos, 2019).

En aquel momento decisivo, en el ambiente político se reconocía la relevancia de las presiones internacionales, pero pocos actores fueron tan explícitos como el dirigente de Coparmex. Las líneas reproducidas más arriba sintetizan una versión que otros dirigentes patronales más pragmáticos, como los del CCE, solo expresaban *sotto voce*: los gobiernos habían cedido soberanía en la negociación del tratado al aceptar reformas a la Ley del Trabajo y estas tenían serias consecuencias negativas sobre el añejo arreglo sindical-patronal que, en la versión de los líderes empresariales, había asegurado durante décadas el equilibrio en las relaciones de trabajo y la llamada “paz laboral”. Para el sector empresarial, es claro, el escenario sindical que inauguraba la reforma estaría lleno de incertidumbre.

A pesar de las admoniciones de las dirigencias de ambos sectores económicos, la reforma avanzó rápidamente en el Senado, sorteando los intentos de abrir nuevos temas como el de la subcontratación y de hacer ajustes particulares en artículos específicos. El 29 de abril, un día antes de que concluyera el período legislativo, los senadores aprobaron íntegramente en lo general la reforma por 120 votos a favor y dos abstenciones. De nueva cuenta quedó claro que nadie

entre los legisladores estaba en disposición de confrontarse con lo pactado con EEUU y Canadá en el T-MEC. Los intentos de algunos legisladores de la oposición de hacer modificaciones particulares al articulado fueron todos derrotados por la mayoría pro gubernamental por 70 votos contra 50.

De esta manera, con la aprobación de las dos cámaras, la nueva Ley Federal del Trabajo quedó lista para ser publicada, a toda prisa, 24 horas después, en un Decreto presidencial del 1° de mayo. Cumplida esta etapa, el 19 de junio el Senado aprobaría a las volandas el texto final del T-MEC por 114 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones. Con ello, México fue el primero de los tres países en ratificar el Tratado (Navarro, 2019).

A las pocas semanas, el Secretario General de la CTM anunció que los sindicatos de la CTM presentarían amparos contra la nueva Ley. En efecto, pronto se dio a conocer una campaña de la central para promover que sus federaciones estatales movilizaran sindicatos que individualmente presentarían amparos en juzgados de todo el país. El tema central de los juicios de amparo era el rechazo al voto directo, que la CTM consideraba una intromisión en la autonomía de los sindicatos para regular sus procesos de elección, y en la firma de contratos colectivos. Aquí no se examinarán los detalles jurídicos de ese litigio. Baste con observar que la central sindical mayoritaria agotó infructuosamente entre julio de 2019 y los primeros meses de 2020 todos los recursos a su alcance para tratar de impedir que la Ley entrara en vigor.

Para diciembre de 2019, se hablaba ya de 600 juicios de amparo abiertos, 400 en contra de la Ley Federal del Trabajo y 200 más en contra de las nuevas normas o protocolos emitidos por la Secretaría del Trabajo para la legitimación de los contratos colectivos conforme al transitorio de la Ley. Los juicios iniciales tuvieron destinos diversos dependiendo de los criterios de los juzgados en los que se presentaban. Pero a la postre, la Suprema Corte de Justicia los atrajo a principios de 2020 y terminó desechando todas las peticiones de la CTM (Martínez, 2019; Misión política, 2019; Puebla On line, 2020).

Con la aprobación de la Ley empezaron a correr los plazos para instrumentarla. Debido a los complejos efectos que tenía sobre varias instituciones y los nuevos

procesos que requería, fueron necesarios 27 artículos transitorios que regularon el tiempo que debía tomar la plena puesta en marcha (Alcalde, 2021 págs. 398-413). El contexto de vigilancia internacional --estando aún pendiente la ratificación del T-MEC por EEUU y Canadá-- hacía especialmente relevantes algunos términos de la implementación. Así, se resolvía que el traslado de los litigios al poder judicial, con la creación de los nuevos juzgados laborales, debía completarse en un proceso paulatino que duraría cuatro años, conforme a un calendario establecido por el propio poder judicial. Para la entrada en operación del nuevo Centro Federal se fijaron dos años. Para el régimen sindical, los plazos fueron más exigentes: los sindicatos contarían con un plazo de 240 días para adecuar sus estatutos a las nuevas reglas democráticas y de género. Respecto al procedimiento de legitimación de los contratos colectivos, que se estimaban en el orden de los 500,000, se fijó un plazo de cuatro años, a partir del cual los contratos no legitimados perderían su vigencia.

### **3.4.5 Un nuevo ciclo de presiones desde el Congreso estadounidense**

Pese a que México con estas votaciones había cumplido a plenitud con los compromisos contraídos al cerrarse la negociación del Tratado, los legisladores de la mayoría demócrata liderados por Nancy Pelosi, la vocera de la cámara de representantes, y acicateados por la acción de los sindicatos estadounidenses, mantuvieron la pretensión de llevar los acuerdos con México aún más lejos, en cuanto a los controles para asegurar el cumplimiento de la Ley. Para ello contaban con un recurso irrefutable: la mayoría demócrata en la cámara baja en momentos en que el tratado, negociado por un gobierno republicano, tenía aún que ser ratificado por el congreso estadounidense.

De hecho, la movilización parlamentaria se había iniciado desde al menos abril, cuando la líder demócrata había asegurado que sus legisladores no ratificarían el T-MEC si en México no eran aprobadas las reformas que ya entonces se discutían en el Congreso mexicano. Más tarde, afirmarían que aun cuando se aprobaran, se requerían garantías de que iban a ser aplicadas en la práctica (Rodríguez, 2019).

El nuevo argumento de las llamadas “garantías de implementación” fue el *leit motiv* de los demócratas para mantener las presiones sobre el gobierno de Trump, buscando mayores concesiones a las ya obtenidas por sus negociadores en el tratado y garantizadas por México con su reforma. Sus críticas ahora ya no se referían a las leyes mexicanas sino a los contenidos del tratado. Las acciones se dirigieron esta vez hacia el negociador Lighthizer. En una carta enviada a éste cuando ya los diputados mexicanos habían aprobado la Ley, los congresistas demócratas le anunciaban la tónica de la discusión que vendría:

“Sin mecanismos de cumplimiento rápidos y ciertos, de los que actualmente carece el acuerdo, las nuevas protecciones laborales y ambientales en el acuerdo no tendrán efecto” (Andrade, 2019).

Los sindicatos asumieron la misma postura. El líder de la AFL-CIO, Richard Trumka, en un foro empresarial, el *Economic Club* de Washington, insistía en que la reforma mexicana aprobada no era suficiente:

“...eso es solo la primera parte. Aun cuando se tengan esas leyes en México, eso no significa que tienes la capacidad o la voluntad de hacerlas cumplir. Lo que queremos ver es que el gobierno mexicano tenga la infraestructura para aplicar la Ley y los recursos para hacerlo” (Díaz Briseño, 2019).

De este modo, el gobierno de Trump se vio obligado a una nueva ronda de negociaciones, esta vez con la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes. El Comité de Medios y Procedimientos de esa Cámara se volvió el protagonista de las deliberaciones con el gobierno. Al efecto se formaría un grupo de trabajo de 10 parlamentarios demócratas que mantuvo reuniones frecuentes con Lighthizer para negociar nuevos ajustes al texto del tratado en cuatro temas específicos: la propiedad intelectual, las disposiciones laborales, las disposiciones medioambientales y el cumplimiento de las obligaciones del tratado (McCue, 2019).

Una comisión de ese grupo llegó incluso a organizar un llamativo viaje a México entre el 19 y 21 de julio en el que nueve congresistas demócratas y un republicano se entrevistaron con el propio presidente López Obrador, las secretarías de Economía y Trabajo y el Secretario de Medio Ambiente. En todas

estas entrevistas los funcionarios se esforzaron por demostrar a los legisladores el compromiso de México con la puesta en marcha de las reformas. Más aún, en materia laboral, la Secretaria del Trabajo solícitamente les presentó un detallado plan de implementación del sistema de justicia laboral y un informe sobre los avances en la conformación del Centro de Conciliación (Secretaría de Economía, 2020: 13-18).

El grupo de legisladores se entrevistó también con expertos laboristas, grupos sindicales y de empresarios y visitó dos importantes ciudades industriales, Tijuana y San Luis Potosí, reconocidas por concentrar muchas empresas de inversión extranjera directa. En su informe a Nancy Pelosi, el 26 de julio, Richard Neal, el responsable del Grupo de Trabajo, le informaba del resultado de aquella visita en los siguientes términos:

- a) El gobierno mexicano tiene la voluntad política de llevar adelante reformas laborales efectivas, sin embargo, la disponibilidad de recursos está aún en cuestión.
- b) La administración de López Obrador hará su propuesta de presupuesto en septiembre, en cuanto el Congreso mexicano vuelva a reunirse. La cámara baja del Congreso aprobará el presupuesto en noviembre, ese será el indicador crítico del compromiso mexicano de aportar los recursos necesarios para la reforma laboral.
- c) En la Ciudad de México, San Luis Potosí y Tijuana, hay personas e instituciones calificadas para resolver los problemas existentes especialmente en los temas laboral, de medio ambiente y fronterizos. Están ansiosos de trabajar con México y Estados Unidos para fortalecer el tratado.
- d) En San Luis Potosí se nos recordó que también hay otras personas e instituciones deseosas de mantener el statu quo e impedir los cambios que requiere el nuevo acuerdo.
- e) Nos preocupó la confirmación de que hay 400 amparos en trámite ante los juzgados, presentados por los mayores sindicatos de protección para impedir la reciente reforma (Neal, 2019).

Esta carta revela la importancia que los legisladores norteamericanos otorgaban al tema presupuestario, al grado de discutirlo con el propio Presidente de México. Por otra parte, debe destacarse que de sus términos se desprende que los demócratas daban por sentado, al menos desde julio, que el T-MEC no sería ratificado tal cual y que se estaban negociando los cambios con el gobierno de Trump. La misma carta, en sus conclusiones, confirma que para los demócratas el objetivo era modificar el tratado en esos cuatro temas (farmacéutico, laboral, ambiental y de cumplimiento de obligaciones), es decir, buscaban, sin decirlo, una renegociación de lo ya firmado. “Las mejoras que alcancemos –concluía la

carta, en referencia al gobierno de Trump—deberán ser sustanciales y efectivas. No puede seguirse pretendiendo que cambios cosméticos o incidentales harán una diferencia significativa. Debe aprobarse un nuevo y mejor tratado” (Neal, 2019).

En cuanto a las recomendaciones del Grupo de Trabajo, deben destacarse las relativas al tema laboral ya que fueron las determinantes en el giro que tomaría la renegociación del tratado. Neal insistía en un juicio negativo respecto al TLCAN que, como ya se ha comentado coincidía con el del presidente Trump: “...el TLCAN fracasó en la elevación de los salarios y las condiciones de trabajo en México, lastimó a los trabajadores norteamericanos en nuestro sector industrial manufacturero...” A continuación, sintetizaba las medidas que a su juicio eran necesarias para corregir la situación:

- “Normas exigentes lo suficientemente fuertes y claras para que sean hechas cumplir,
- Recursos e instrumentos para monitorear que los trabajadores disfruten de los derechos laborales fundamentales reconocidos internacionalmente y,
- Mecanismos, recursos y compromisos capaces de someter a las partes y a los actores a cumplir con los compromisos y reglas del acuerdo” (Neal 2019).

A partir de la visita de los demócratas a México y el informe de Neal, se llevó a cabo una intensa negociación en Washington entre el gobierno y los demócratas, por un lado, y los negociadores comerciales de los tres países por el otro. Los gobiernos buscando la aprobación del tratado, los demócratas imponiendo sus condiciones a Trump. No es posible seguir aquí las incidencias de ese proceso que se desarrolló durante todo el segundo semestre de 2019. Pero es relevante hacer notar que se dieron fenómenos inéditos para una negociación comercial tradicional. El cabildeo legislativo norteamericano penetraba hasta las más altas esferas del gobierno de México e involucraba al propio Presidente López Obrador.

En el curso de las negociaciones, Richard Neal se entrevistó personalmente el 8 de octubre con López Obrador en el Palacio Nacional para pedirle garantías de que el gobierno mexicano estaba dispuesto a suscribir una revisión del T-MEC y para solicitarle compromisos explícitos de México para financiar y llevar a cabo



la reforma. Y obtuvo una respuesta cumplida y rápida. El día 14 de octubre el subsecretario Seade entregaba a Neil en Washington una carta firmada por López Obrador en la que asentaba tres acciones relevantes que emprendería su gobierno y que a su juicio daban testimonio de su compromiso:

- a) Solicitar a la Cámara de Diputados un presupuesto de 69.3 millones de dólares para la instrumentación de la reforma en 2020 y a asignar 830 millones de dólares para el mismo fin de 2021 a 2023 “y los años sucesivos”.<sup>44</sup>
- b) Cumplir la instrumentación de la reforma en tres etapas sucesivas: al primero de octubre de 2020 en diez entidades federativas; en 2021 once entidades federativas y al primero de mayo de 2022 las once entidades restantes.
- c) Se habían aumentado los salarios mínimos 16% en el país y duplicado en la frontera norte y existía el compromiso del gobierno de aumentarlos cada año dos puntos porcentuales por encima de la inflación para recuperar 20% del poder adquisitivo de los salarios a lo largo de su gobierno.

Al final de la inusitada comunicación, que sin duda estaba destinada a facilitar a Neal las gestiones ante el gobierno de Trump para modificar el tratado, Lopez Obrador afirmaba:

“...les comunico que el Gobierno de México no tiene reservas respecto a implementar mecanismos que permitan asegurar el cumplimiento de lo aquí asentado, del mismo modo que ha propuesto mecanismos similares para el caso de obligaciones a cargo de EEUU o Canadá. Para ello, estará a disposición de ustedes el Subsecretario para América del Norte y jefe negociador del T-MEC, Jesús Seade, a efecto de que se establezcan dichos mecanismos de forma satisfactoria para ambas partes...”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Las cifras comprometidas para 2020 se distribuían así: 9.1 millones de dólares para el Centro Federal; 18.8 millones para los tribunales Laborales; 18 millones para los centros de conciliación locales; 13.5 millones para los tribunales laborales locales y 10 millones para programas de capacitación de la Secretaría del Trabajo.

<sup>45</sup> Una copia de esta carta fue obtenida por el autor por medio de Internet luego de que la oficina de la Presidencia de México rechazara proporcionarla por los mecanismos de la Ley de Transparencia.

Con esta carta el Presidente de México daba su aprobación al propósito de los demócratas de reabrir el tratado allanando así el camino para un acuerdo entre las facciones estadounidenses y liberando al negociador mexicano para pactar con sus homólogos de EEUU y Canadá.

Las negociaciones se prolongarían aún dos meses debido al intenso forcejeo entre los demócratas dirigidos por Pelosi y Neal y el gobierno de Trump. Finalmente, a principios de diciembre se dio a conocer que Seade y Lighthizer habían suscrito los nuevos acuerdos, que estaban ahora en manos de la líder demócrata en la Cámara de Representantes. El día 9 se divulgaría que había un acuerdo con los demócratas y de forma inusualmente veloz, al día siguiente, Lighthizer y el yerno y asesor de Donald Trump, se reunirían en el Palacio Nacional de México con la viceprimera ministra del Canadá y López Obrador para cerrar la firma del que se llamó “Protocolo Modificadorio al T-MEC”. Se trataba, en realidad de una renegociación, a pesar de que, como vimos, el Senado mexicano ya había ratificado los términos del T-MEC desde junio. Con ello se abría finalmente la puerta para la ratificación del Tratado por los Congresos de EEUU y Canadá.(Shalal, 2019; Reforma, 9 de diciembre de 2019; González, 2019).

Los nuevos acuerdos (Véase Senado, 2019) abarcaban, como ya se ha comentado, diversos tópicos comerciales en materia de derechos de propiedad intelectual, medio ambiente, industria automotriz y mecanismos de cumplimiento del tratado además del tema laboral entre México y los Estados Unidos que había sido el renglón más polémico a lo largo de toda la negociación. El diferendo en la parte laboral se resolvió con algunas adiciones al capítulo 23 del anterior T-MEC pero, sobre todo, con la aparición de un instrumento inédito en cualquier tratado comercial hasta entonces, que fue agregado al T-MEC como Anexo 31-A y 31-B<sup>46</sup> con un título que hacía claro su propósito inmediato y coercitivo: *Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en Instalaciones Específicas*.

---

<sup>46</sup> El anexo 31-A establecía las obligaciones entre México y EEUU y el 31-B, con un contenido muy similar, las que se establecían entre México y Canadá.

### 3.4.6 El inusual Mecanismo de respuesta rápida

*El Mecanismo* incluido en el Protocolo Modificatorio fue el fruto final y la culminación de los prolongados enfrentamientos y cabildeos que se analizaron a lo largo de todo este capítulo. Representaba un logro de los sindicalistas estadounidenses e introduciría en adelante una dinámica inesperada en el universo sindical mexicano respecto al tratamiento de los conflictos intersindicales. En especial, tendría efecto sobre los sindicatos mexicanos vinculados a las cadenas de integración productiva entre México y los Estados Unidos, en esa franja del sindicalismo pro-empresarial que se desarrolló a partir de la firma del TLCAN y en la que se generalizó el uso de los contratos de protección. Vale la pena analizar ese instrumento por su originalidad y por las consecuencias que tuvo y tiene sobre la política laboral en México e, incluso, por la alteración que introduce a la comprensión más extendida de la soberanía nacional.<sup>47</sup>

El *Mecanismo* estaba específicamente concebido para atacar los casos en que se considerara que existían violaciones o “denegación de derechos” en materia de libertad de asociación o negociación colectiva en las empresas agrupadas bajo el concepto de “instalaciones cubiertas”<sup>48</sup> en sectores prioritarios --que no eran otras que básicamente las empresas exportadoras a Estados Unidos-- que en la concepción estadounidense eran las responsables de la pérdida de empleos en EEUU y del deterioro salarial en México.<sup>49</sup>

Conforme a las nuevas reglas, el gobierno norteamericano, a través de sus autoridades comerciales, podría recibir quejas de cualquier persona --sin distinción de nacionalidad-- sobre la “denegación de derechos” en cualquier planta exportadora asentada en México cuando se considerara que se violaban las normas legales de libertad sindical o contratación colectiva en perjuicio de los trabajadores. Se establecía un procedimiento expedito para atender las quejas.

---

<sup>47</sup> Para la descripción que sigue se ha tomado información de Senado (2019), Secretaría de Economía (2020) y Secretaría del Trabajo (2021).

<sup>48</sup> El término “instalaciones cubiertas” se refiere a las empresas manufactureras que producen bienes exportables en los términos del Tratado.

<sup>49</sup> El protocolo incluía una lista no limitativa de los sectores prioritarios: productos y componentes del sector aeroespacial, autos y autopartes, productos cosméticos, mercancías producidas industrialmente en hornos, acero y aluminio, vidrio, cerámica, plástico, productos forjados y cemento.

Cuando un país recibiera una queja respecto de alguna empresa en otro, debía notificarlo en un plazo de cinco días. La parte demandada debía informar en el plazo de 10 días si aceptaba la queja, hacer una revisión y establecer un mecanismo para repararla en 45 días. Si no hacía la revisión o no daba respuesta, la otra parte en 10 días tenía derecho a solicitar la integración por sorteo, en tres días, de un panel de respuesta rápida formado por expertos de los tres países seleccionados de una lista formada previamente para durar cuatro años en la función o hasta ser substituidos por otros. Los expertos del panel tendrían derecho a realizar inspecciones de verificación en el país de la instalación señalada y deberían emitir una resolución en el plazo de 30 días. De acuerdo con las estimaciones, la atención de una denuncia de denegación de derechos no debía dilatarse más de cuatro meses, con un procedimiento que se detallaba en el texto del mecanismo.

Las sanciones que se impondrían no serían a sectores económicos de un país, como es lo habitual en los tratados comerciales, sino a las plantas específicas en las que se demostrara la violación de derechos. Es decir que las empresas exportadoras a las que se demostrara haber incurrido en violaciones a la libertad sindical o a la simulación de contratos colectivos, los casos típicos del sindicalismo de protección, podrían recibir sanciones que afectarían directamente sus costos de producción al perder el tratamiento arancelario preferencial de sus mercancías, otras sanciones económicas sobre éstas mercancías y, en los casos de reincidencia, incluso la prohibición de la entrada de ellas al país demandante. Es decir, el mecanismo introducía una innovación que podía resultar fatal para las empresas que apostaran por los contratos de protección y sindicatos simulados. De ser detectadas faltas, no se trataría en adelante de recibir penalizaciones administrativas o multas en casos de violación a las leyes laborales, sino de la aplicación directa de sanciones comerciales a sus productos exportables. Una fórmula inédita y sin duda altamente disuasiva.

Otra faceta singular del *Mecanismo* que corría en contra de los intereses de México era que bastaría con la presunción de una “denegación de derechos” para que se activara el mecanismo. En el texto se establecía claramente que era

al país demandado al que le correspondía demostrar que las violaciones a la Ley no estaban afectando al comercio internacional, y no al demandante acreditar sus dichos. En otros términos: la parte acusadora no tenía la carga de la prueba sino al revés.

En síntesis, a través de este instrumento legal, por ejemplo, un grupo de trabajadores mexicanos o cualquier persona física o moral, podría denunciar ante la autoridad comercial estadounidense o las autoridades del trabajo de ese país un episodio de “denegación de derechos” en una planta transnacional en México. La autoridad comercial de EEUU luego de valorar la queja podría presentar su denuncia ante la autoridad comercial mexicana. Esta tendría la obligación de verificar la denuncia en colaboración con las autoridades del trabajo de México y, en caso de aceptar la validez de la queja, establecer un remedio laboral a más tardar en 45 días. Si las autoridades de ambos países no llegaban a un acuerdo, de inmediato se recurriría al panel trinacional que podría hacer verificaciones *in situ* y resolver lo que correspondiera, incluso sancionar a la empresa. Todo en un plazo de 30 días.

De esta manera, a través del *Mecanismo*, el gobierno estadounidense obtenía la capacidad de imponer sanciones a las transnacionales o a cualquier empresa que exportara hacia los EE UU cuando se violara la ley laboral mexicana o se acreditaran violaciones a los *Principios* de la OIT en materia de libertad sindical y contratación colectiva.

Con la firma del protocolo modificadorio, incluyendo el *Mecanismo*, y con su aprobación por el Senado de México el 12 de diciembre, quedó la pista despejada para que el T-MEC fuese ratificado por un acuerdo inédito entre republicanos y demócratas en el Congreso de Estados Unidos, el 19 de diciembre en la Cámara de Representantes y el 16 de enero de 2020 en el Senado. En el contexto de intensa confrontación entre el presidente Trump y los legisladores demócratas –que por esos días intentaban abrirle un juicio de *impeachment*— resultaba un evento extraordinario la confluencia de votos de

ambas vertientes partidistas para ratificar el nuevo T-MEC.<sup>50</sup> Finalmente el 14 de marzo el Parlamento canadiense votó también su aprobación final.

De esta forma se cerraba el ciclo de cuatro años de intensas negociaciones comerciales en las que la cuestión laboral había ocupado un lugar extraordinario. En ellas se combinó, como se ha descrito en este capítulo, la movilización inédita de actores políticos y sociales de los tres países y de funcionarios y expertos de la OIT. Se involucraron en el debate todas las corrientes políticas y organizaciones representativas de los intereses sindicales y empresariales en el mundo del trabajo. Como se ha visto, sin esta prolongada negociación comercial entre 2015 y 2019 y sin las presiones de los demócratas en el congreso estadounidense en la última etapa, difícilmente hubieran sido posibles la histórica reforma constitucional mexicana en materia de trabajo de 2017 y tampoco la transformación radical en la Ley del modelo laboral mexicano en materia de derecho colectivo, que abrió una nueva época para las relaciones del trabajo y el capital en México.

### **3.5 Epílogo: los primeros pasos en la instrumentación de la reforma.**

Este trabajo se propuso investigar los factores políticos y sociales que fueron determinantes para perfilar los contenidos de la reforma laboral mexicana y explicar la compleja ruta de la negociación en sus varias etapas. Con la publicación del decreto presidencial de mayo de 2019 se cerró el ciclo de las negociaciones de la Ley Federal del Trabajo en el país. Con la aceptación por México del Protocolo Modificatorio en diciembre de ese año pudo considerarse concluida la negociación del T-MEC que incluyó el singular *Mecanismo de Respuesta Rápida*. Las reformas implicaban el arranque de un complicado proceso de transformación normativa e institucional que habría de durar varios años y que fue rigurosamente codificado en los artículos transitorios de la nueva Ley. Para el 24 de junio del mismo 2019, en una reunión de los secretarios del

---

<sup>50</sup> En la Cámara de Representantes, el Tratado fue ratificado por 385 votos a favor y 41 en contra (193 demócratas y 192 republicanos). La votación del Senado fue de 89 votos a favor y diez en contra ( Pozzi, 2019; Guimón, 2020).

trabajo de los estados del país la Secretaría del Trabajo del gobierno federal anunció el arranque de un programa que sintetizaba las acciones a tomar por las autoridades de todos los niveles. Recibió el título de *Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral*. Las 9 acciones de que consta el programa ilustran así sea en forma comprimida la amplitud de las tareas que se emprendían en aquel momento. (STPyS, 2019:6).

1. Normatividad y armonización legislativa. Bajo este rubro se agruparon las modificaciones legales adicionales que se hicieron necesarias tras el cambio de la legislación federal. En particular se promovió el ajuste de las constituciones y legislaciones de todos los estados para dar fundamento a la instalación de las nuevas instituciones del trabajo: los nuevos tribunales y los nuevos centros de conciliación.
2. Crear e instalar el nuevo y poderoso Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL). Lo que incluía elaborar su presupuesto y diseño institucional a escala nacional, nombrar al titular, diseñar sus procesos de trabajo y obtener la infraestructura y equipamiento necesarios para las nuevas tareas de registro de todos los sindicatos y contratos colectivos y de conciliación en los litigios federales.
3. Instrumentar los organismos públicos descentralizados en los 31 estados y en la Ciudad de México, ya que la nueva función de conciliación requería del equivalente del CFCRL en la jurisdicción local. Crearlos implicaba también asignación de presupuestos e infraestructura.
4. Digitalizar y transferir todos los expedientes. Al pasar la función de registro de sindicatos y contratos colectivos al CFCRL y la conciliación laboral a los centros locales, todas las juntas de conciliación y el Registro de Asociaciones de la STPS, conforme a los nuevos compromisos, debían transferir los centenares de miles de expedientes de sindicatos y contratos colectivos a los nuevos órganos. Asimismo, las nuevas normas de transparencia obligaban a publicar los documentos en Internet para consulta del público, lo que implicaba un complejo desafío tecnológico.

5. Crear las nuevas salas laborales en los poderes judiciales federal y de los estados. De nueva cuenta se trataba de un esfuerzo administrativo considerable, para dotar a los nuevos juzgados de todo el país de la infraestructura física requerida por el incipiente régimen de juicios orales expeditos.
6. Concluir los asuntos en trámite en las juntas de conciliación y arbitraje. Conforme a los artículos transitorios de la reforma, las juntas de conciliación y arbitraje –tanto la federal como las de los estados-- solo serían finiquitadas una vez que se cerraran todos los asuntos que tenían pendientes de resolver antes de la reforma. Se trataba de una tarea mayúscula, ya que tradicionalmente esas juntas operaban con un considerable rezago.<sup>51</sup>
7. Profesionalización en materia de justicia laboral. La constitución de los nuevos tribunales implicaba la selección por concurso y el adiestramiento de centenares de nuevos jueces y funcionarios para el incipiente servicio civil de carrera en los ámbitos local y federal que ordenaba la reforma.
8. Instaurar los procedimientos de la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica. Esta es quizás la tarea que representaba mayor dificultad, ya que implica la transformación de prácticas sindicales internas muy arraigadas y sobre las cuales los funcionarios del trabajo no tienen una capacidad de actuar directamente. Son los propios sindicatos los que tienen que llevarlos a cabo.

---

<sup>51</sup> Una aproximación al rezago acumulado puede darla el hecho de que tan solo la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tenía 557 mil 472 asuntos por resolver en noviembre de 2021 (Patiño, 2022). La información agregada respecto al rezago en el ámbito local es difícil de obtener, pero el dato de un estado relativamente poco poblado como Tamaulipas puede dar una idea de la situación general. En diciembre de 2022 la Secretaría de Trabajo de ese estado afirmaba haber recibido al iniciar su gobierno un rezago de 20 mil expedientes y que la administración anterior era capaz de resolver solamente alrededor de 750 casos por semestre. (Guevara, 2022). El presidente de la Junta Local de la Ciudad de México una de las más grandes estimaba el rezago en más de 130,000 expedientes a principios de 2022. (Santamaría, 2022). Hay razones para asumir que la situación en los restantes 30 estados del país era similar.



9. Instaurar una política transversal de género. La estrategia se proponía además que todas las acciones de instalación de nuevas instituciones, contratación de personal, capacitación, y nuevos procedimientos entre otras, estuvieran regidas por normas que garantizaran la paridad de género, otra novedad para el mundo del trabajo.

A la luz de las complicaciones administrativas que implicaba la puesta en marcha de todos estos cambios y la necesidad de coordinar las actividades de múltiples dependencias gubernamentales y del poder judicial la Ley creaba un Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral (CCIRSJL). Este Consejo estableció un plan de tres etapas a iniciarse en 2020 para que a finales de 2022 en todas las entidades del país estuvieran operando todas las instituciones de la nueva normativa.<sup>52</sup>

El seguimiento puntual de la implementación de la reforma por las instancias del gobierno y la judicatura rebasa con mucho los alcances de este trabajo.<sup>53</sup> Sin embargo, resulta relevante examinar con más detalle algunos de los nuevos procesos que afectaron de inmediato y seguirán afectando en el futuro la vida de las organizaciones sindicales como resultado de las reformas al derecho colectivo. Su importancia radica en que introducen una dinámica de exigencia democrática, inédita en la mayoría de ellas, y significan una alteración mayor a las rutinas de la vida sindical construidas a lo largo de las décadas del corporativismo sindical. Tres procesos destacan como los que tendrán potencialmente los mayores efectos de largo plazo en las relaciones colectivas de trabajo: a) las reformas democráticas a los estatutos sindicales; b) Las nuevas fórmulas para la legitimación de los contratos colectivos y c) la aplicación del

---

<sup>52</sup> Para la primera etapa abarcó los estados de Campeche, Chiapas, Durango, Estado de México, Hidalgo, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas. La segunda etapa, a cumplirse en 2021, cubrió los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. Para la tercera etapa que concluía en 2022 se asignaron los estados de mayor densidad laboral: Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán. (STPS, 2020:). El programa inicial sufrió modificaciones con motivo de la pandemia de COVID 19

<sup>53</sup> Los 28 artículos transitorios que regulan la instrumentación de la reforma a la Ley dan cuenta de la complejidad de la tarea de implementación de la Ley. Pueden consultarse junto con importantes explicaciones en el ya citado texto de Arturo Alcalde. (2021:398-413)

*Mecanismo de Respuesta Rápida* en el universo de las empresas vinculadas al T-MEC. A continuación, se examinan estos tres casos con más detalle.

### **3.5.1 Las reformas a los estatutos sindicales**

Todos los sindicatos quedaron obligados a adecuar sus estatutos a los nuevos mandatos de la Ley. En primer término ésta dio un plazo de 240 días para que las organizaciones modificaran sus normas internas en materia de elección de los dirigentes por voto personal, libre, directo y secreto. En el mismo plazo debieron de modificarse las reglas estatutarias para someter a votación de los trabajadores la firma de los contratos colectivos, para la rendición semestral de cuentas sobre el patrimonio sindical y la entrega de esta información por escrito a cada trabajador, así como su presentación a las autoridades del trabajo diez días después de ser exhibida en asamblea. Los mismos tiempos se aplicaron a la reforma estatutaria para establecer la proporcionalidad de género en las directivas sindicales (Encinas, 2020:10).

Eran en realidad muy pocos los sindicatos habituados a esa modalidad de voto y a los demás requerimientos democráticos de la Ley. Para el mes de julio de 2020 en el Consejo de Coordinación, la Secretaría del Trabajo informaba que de 2,048 sindicatos con registro activo en el nivel federal el 86.3% (1,754 organizaciones) ya habían cumplido con las reformas estatutarias. En el nivel local, sin embargo, las cifras de actualización estatutaria eran confusas e indicaban un incumplimiento notable. Con información de 22 entidades federativas solo el 13.7% es decir 1,370 sindicatos de 8,632 con registro vigente habían cumplido con los plazos. Además, se informó que estas cifras resultaban poco confiables ya que los reportes de las juntas locales de conciliación y arbitraje cambiaban constantemente. En aquel informe se reportó de forma algo confusa que había un registro de 30,452 sindicatos locales “de los cuales 10,000 reportaban actividad y 11,271 se encontraban inactivos” (CCIRSJL, 2020:3). Otra fuente de la misma Secretaría del Trabajo (2020) reportaba por las mismas fechas que en la jurisdicción local habían modificado sus estatutos 1,343 organizaciones, apenas el 9.6% de las 14,000 que, según se estimaba, tenían registros vigentes.(Secretaría del Trabajo, 2020)

Los datos que emergen de la información aportada por los sindicatos y los que seguramente se conocerán una vez que el CFCRL concluya su tarea de sistematización y publicación en Internet de los miles de documentos de los registros sindicales, permitirán probablemente nueva e inédita valoración sobre los sindicatos mexicanos tanto en el nivel federal como en los estados. La publicación de esa información llevará aún cierto tiempo.

### **3.5.2 La legitimación de los contratos colectivos**

Como se recordará, la reforma constitucional estableció que para solicitar la firma de un contrato colectivo el sindicato debía antes comprobar que contaba con el respaldo de la mayoría de los trabajadores por medio de un certificado de representatividad otorgado por las autoridades. Además, a partir de la nueva Ley, antes de la firma de un contrato colectivo debería obtenerse el voto mayoritario de los trabajadores expresado de manera personal, directa y secreta. Asimismo, como medida de combate a los ficticios contratos de protección patronal, en el anexo 23-A del T-MEC se estableció el compromiso de México de que todos los contratos colectivos existentes en el país deberían ser sometidos a una ratificación mediante voto secreto de los trabajadores en un plazo de cuatro años a partir de la aprobación de la Ley. A ese procedimiento de ratificación se le denominó “Legitimación de Contratos Colectivos de Trabajo”. Se planteó entonces la necesidad no solo de adecuar los estatutos sindicales a las nuevas normas, sino que las autoridades debieron establecer un procedimiento o protocolo para que los sindicatos llevaran a cabo esa legitimación. El plazo límite quedó fijado para el 1 de mayo de 2023. Con celeridad, el 31 de julio de 2019 la Secretaría del Trabajo publicó el llamado “Protocolo para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes”. (Diario Oficial, 31 julio 2019) y a partir de entonces los sindicatos iniciaron por sí mismos los procesos de legitimación y los fueron informando a la Secretaría.<sup>54</sup>

La llamada legitimación resultó un proceso complejo en virtud del considerable número de contratos colectivos que en principio estaban sujetos a legitimación y

---

<sup>54</sup> A partir de abril de 2021, una vez establecido el CFCRL fue este el encargado de supervisar los procedimientos de legitimación.

la incertidumbre sobre su número real. De hecho, las autoridades del trabajo no contaban con registros ciertos sobre el número de contratos colectivos existentes en el país, en especial por la debilidad organizativa de las juntas locales de conciliación. Originalmente, el CFCRL estimaba en 550,000 contratos los sujetos a ratificación, pero para junio de 2022 a 11 meses de que venciera el plazo de cuatro años para las legitimaciones solo se habían registrado 4,666 eventos de legitimación. Para diciembre de ese año las estimaciones de la Secretaría del Trabajo se habían reducido a 15 mil contratos existentes, lo que la llevaba a sostener que, tal y como siempre se había supuesto, en materia de contratación colectiva existía una descomunal simulación. (Martínez , 2022). Tales cifras llevaron a representantes del Sindicato Internacional United Steelworkers a afirmar, en un encuentro de especialistas que se llevó a cabo en la Ciudad de México en diciembre de 2022, que entre el 80 y 85 % de los contratos colectivos no cumplirían los requisitos y se extinguirían, para revelar finalmente el escenario verdadero de la contratación colectiva en México, “más parecido a los Estados Unidos, en especial del sur de ese país, que está libre de sindicatos”. (Jiménez, 2022).

El requerimiento de legitimación de los contratos hará posible que al concluir el proceso finalmente se cuente, tras décadas de incertidumbre, con datos más veraces sobre la extensión de la contratación colectiva en el país. Por lo pronto, el seis de enero de 2023, al cerrar la redacción de este texto, a 114 días de concluir el plazo, las autoridades registraban que se habían llevado a cabo oficialmente, bajo su supervisión, 11,221 legitimaciones de contratos en todo el país. El proceso arroja también de forma colateral algunas cifras sobre el alcance de la participación sindical en las legitimaciones. Según la misma fuente en esos procesos habían participado 2,303,141 trabajadores (Secretaría del Trabajo, 2022). La información surgida de los procesos de legitimación permitirá también, una vez concluidos éstos, tener una visión de conjunto sobre la realidad del sindicalismo mexicano y su estructura interna. Una aproximación parcial de esto --sujeta a verificación-- se tiene ya, por ejemplo, con los datos relativos a las centrales sindicales mayoritarias, revelados por el presidente del Congreso del Trabajo, que indican que para noviembre de 2022 eran 297 sindicatos de la CTM los que habían realizado 1,793 legitimaciones mientras que la CROC había

llevado a cabo 992 procesos a través de 55 sindicatos. (Olivares, 2022). Aunque sin duda estas cifras deben tomarse solo como indicativas y no oficiales, estarían indicando que las dos centrales sindicales más grandes del país habían realizado 2,785 legitimaciones, alrededor del 25 % del total reportado por la STPS.

Otro dato relevante es que, en esas consultas de legitimación, la inmensa mayoría de los contratos colectivos fueron ratificados por los trabajadores. Las cifras preliminares que registraba el CFCRL al 16 de diciembre de 2022 es que se habían dado por terminados solamente 127 contratos colectivos en 92 sindicatos, por no obtener la votación mayoritaria.<sup>55</sup> Si se considera que por las mismas fechas, el 9 de diciembre, se habían ratificado 9,823 contratos, tenemos que la tasa aproximada de rechazo en las legitimaciones realizadas era de apenas 1.3%. (Martínez, 2022-2).

Sin duda el informe final sobre este proceso y las cifras sobre lo que se espera que serán centenares de miles de contratos colectivos que resulten cancelados por no haber obtenido la legitimación, van a cambiar de manera profunda la apreciación tan confusa y probablemente deformada que hoy se tiene sobre la contratación colectiva en México. En ese sentido este proceso representará un parteaguas en el estudio del sindicalismo y permitirá un nuevo punto de referencia para las políticas laborales y para las estrategias de los activistas y líderes sindicales en el futuro.

### **3.5.3 Los primeros pasos del Mecanismo de respuesta rápida**

El tercer procedimiento novedoso que provocó y seguirá generando sucesos inéditos en el sindicalismo es el *Mecanismo de Respuesta Rápida en Instalaciones Específicas* surgido de la negociación final del T-MEC que ya se ha descrito en otra parte de este capítulo.

El *Mecanismo* entró en vigencia en julio de 2020 junto con el Tratado. Para diciembre de 2022, a poco más de dos años de su vigencia ha sido aplicado ya cinco veces en conflictos laborales.

---

<sup>55</sup> Debe tenerse presente que un solo sindicato tiene la posibilidad legal de suscribir contratos colectivos con varias empresas.

General Motors en Silao, Guanajuato. El primer caso, que inauguró el procedimiento, se suscitó en mayo de 2021 en una de las filiales mexicanas de General Motors Corporation (GM) dedicada al ensamble de vehículos automotores, con cerca de 6,500 trabajadores, en Silao, Guanajuato. La queja del USTR<sup>56</sup> fue presentada a México el 12 de mayo de 2021. En ella la oficina de Comercio norteamericana afirmaba, sin mencionar a los quejosos, que había recibido una denuncia de posible violación a los derechos de libre contratación colectiva y pedía a las autoridades mexicanas que la analizaran y decidieran sobre su viabilidad en un plazo de 10 días. De no aceptarla México, se anunciaba que Estados Unidos solicitaría la formación de un panel internacional para resolver sobre esas violaciones, conforme lo permitía el T-MEC. La queja se originó por la protesta de un grupo de trabajadores de General Motors porque durante un procedimiento de legitimación del contrato colectivo, que se había realizado los días 20 y 21 de abril, el sindicato de la CTM titular del contrato, responsable de organizar la votación,<sup>57</sup> la había interrumpido con el argumento de que luego de concluir el primer día de los dos previstos para la votación personas desconocidas habían destruido el material electoral haciendo imposible que la votación pudiera continuar. El hecho es que se había realizado un recuento parcial al fin de la primera jornada y la votación mayoritaria se inclinaba por no legitimar el contrato colectivo. Alguien decidió entonces impedir que continuara el cotejo. De ahí la queja de trabajadores disidentes de la dirección del sindicato, probablemente presentada con apoyo de organizaciones estadounidenses ante el USTR.

Antes de recibir la queja, la STPS había enviado inspectores a las votaciones y pudo constatar la sospechosa suspensión, por lo que había decidido invalidar la votación apenas un día antes de recibir la denuncia estadounidense y había ordenado ya al sindicato realizar una nueva consulta en el término de 30 días, esta vez con mayor vigilancia y reglas más estrictas. Apenas unos días después

---

<sup>56</sup> United States Trade Representative (USTR) es la autoridad comercial norteamericana responsable de gestionar las quejas relacionadas con el T-MEC ante las autoridades mexicanas.

<sup>57</sup> La denominación del sindicato cetemista es: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Sidero-metalúrgica, Automotriz y Proveedoras de Autopartes en General, de la Energía, sus Derivados y Similares de la República Mexicana “Miguel Trujillo López (CTM)

de presentada la queja, la AFL-CIO, indudablemente en comunicación con trabajadores inconformes de GM, había denunciado a los medios norteamericanos que el sindicato cetemista, vencido el plazo, no había dado los pasos necesarios para repetir la votación. Fue en ese contexto de exigencia que la propia Secretaria de Comercio de los Estados Unidos en una acción completamente inusual se trasladó a México el 8 de julio para entrevistarse con la Secretaria del Trabajo mexicana. Pocos días después de esa entrevista, el día 13, se hizo público el acuerdo de México y Estados Unidos por el cual la STPS se comprometía a poner en marcha un “plan de remediación” que fijaba las exigentes condiciones para realizar una nueva votación en la planta de Silao el 20 de agosto. (USTR,2021).

Entre las diversas condiciones del acuerdo estaban las siguientes: 1) Si la votación no se llevara a cabo en esa fecha, el contrato colectivo sería anulado; 2) La STPS sería responsable de supervisar la votación, se asignarían 5 veces más inspectores que en la ocasión interior y estos llevarían a cabo entrevistas aleatorias entre los trabajadores para verificar que no existiera coacción sobre ellos; 3) La OIT enviaría observadores internacionales para documentar las irregularidades que hubiese; 4) El Instituto Nacional Electoral de México enviaría observadores nacionales con el mismo fin; 5) Mexico investigaría y sancionaría a los responsables de la interrupción de la consulta anterior. 6) La STPS aceptaría la presencia de otros observadores civiles. Así, en un contexto de estricta vigilancia de autoridades nacionales e internacionales se llevó a cabo un nuevo proceso de legitimación los días 17 y 18 de agosto. El resultado de la votación confirmaría el rechazo del 54.7% de los 5,876 trabajadores que votaron, al contrato colectivo que tenía firmado la CTM.<sup>58</sup> De esta manera, como resultado de la aplicación del *Mecanismo*, quedó anulado el contrato colectivo de trabajo firmado por la CTM con la planta Silao de GM. Meses más tarde, en febrero del año siguiente este hecho daría lugar a una disputa por la representatividad de los trabajadores que concluyó con el triunfo de un recién creado sindicato independiente que lograría la firma de un nuevo contrato colectivo. (Reyes, 2022)

---

<sup>58</sup> Puede consultarse una descripción más detallada de esta votación en: Giménez Cacho, 2022.

Tridonex en Matamoros, Tamaulipas. A finales del mismo mes de julio se presentó otro caso de denuncia a través del *Mecanismo*, esta vez en Matamoros, Tamaulipas, en la empresa Tridonex S.de R.L., una filial de la fabricante norteamericana de autopartes Cardone Industries. Esta vez la queja fue resultado de la movilización de un sindicato independiente, el SNITIS<sup>59</sup> que sostenía una disputa por la representación de los 3,800 trabajadores con un sindicato de la CTM. Se quejaba de que la compañía se negaba a reconocerlo, favorecía a la CTM, e incluso había despedido a varios de sus simpatizantes. La denuncia ante el USTR fue presentada por el SNITIS, la AFL-CIO, el Sindicato Internacional de Empleados de Servicios (SEIEU) y las organizaciones civiles Global Trade Watch y Public Citizen. (Kaufman, 2021). La peculiaridad de este caso consiste en que al presentarse la queja, las autoridades mexicanas argumentaron que los hechos denunciados habían sucedido antes de la vigencia del T-MEC y en consecuencia el *Mecanismo* no resultaba aplicable. Esto no fue obstáculo para que en una acción inédita, el USTR, aparentemente al margen de las autoridades mexicanas, acudiera directamente a la filial de la empresa transnacional en México y la obligara a aceptar un acuerdo por el que se comprometía a indemnizar a los trabajadores despedidos, y, entre otras cosas, a realizar un recuento para determinar a qué sindicato respaldaban los trabajadores. Como resultado de estos acuerdos, en marzo de 2022 se llevó a cabo un recuento, organizado por la STPS en el que resultó ganador el SNITIS por 1,126 votos contra 176 del sindicato cetemista, que según las denuncias hasta entonces era el reconocido por la empresa.

Panasonic Automotive Systems, en Reynosa, Tamaulipas. El 18 de abril de 2022 se presentó la tercera denuncia ante el USTR. De nueva cuenta fue el SNITIS, el que exteriorizó la acusación, acompañado por una organización civil norteamericana Rethink Trade, participante en el llamado Economic Liberties Project, una organización no lucrativa dedicada a promover la responsabilidad empresarial. El SNITIS se quejaba de que la empresa Panasonic -- fabricante de sistemas de audio para automóviles, con 1,900 trabajadores—había firmado a

---

<sup>59</sup> Sindicato Independiente de Trabajadores de Industrias y de Servicios. Movimiento 20/32



espaldas de los empleados un contrato colectivo con un sindicato de la CTM<sup>60</sup> pasando por alto que desde octubre de 2021 estos lo habían rechazado en un proceso de legitimación el contrato con la CTM. Esta firma con la CTM se dio días antes de que se llevara a cabo un recuento sindical y , según la denuncia había contado con la complicidad de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Tamaulipas. Se denunció que indebidamente habían descontado cuotas sindicales a favor del SIAMARM y habían sancionado a trabajadores con descuentos de salarios por un paro de protesta. El SNITIS, que había ganado un recuento el 22 de abril, y emplazó a huelga a la empresa por la firma de contrato colectivo para el 10 de junio. Pero antes de llegar a ello, el 9 de junio, Panasonic estuvo dispuesta a negociar, aceptó la firma del contrato colectivo, otorgar un aumento salarial por encima de la inflación, reintegrar las cantidades descontadas a los trabajadores indebidamente y reinstalar a 24 trabajadores que habían sido despedidos (Martínez, 2022-3). Vale la pena destacar que en el recuento del 22 de abril de un padrón de 2,150 trabajadores votaron 1,590 y el SNITIS obtuvo 1,200 contra 390 del SIAMARM. (CFCRL ,2022) lo que ilustra que efectivamente la empresa estaba favoreciendo indebidamente al sindicato cetemista. En este caso vale la pena destacar que la queja ante el USTR tuvo el efecto de presionar para que la empresa Panasonic reconociera al sindicato independiente que antes había rechazado y para que negociara un contrato colectivo en condiciones favorables al sindicato.

Teksid Hierro, en Frontera, Coahuila. El cuarto caso fue presentado por el USTR a la Secretaría de Economía el 6 de junio de 2022. Los hechos denunciados se suscitaron en la empresa Teksid Hierro, filial del grupo Stellantis, un conglomerado automotriz gigante que reúne, entre otras, a las empresas Peugeot, Fiat y Chrysler. La empresa, que emplea a algo más de 1,000 trabajadores, fabrica piezas de fundición para motores de automóviles en la ciudad de Frontera, Coahuila. La particularidad de este caso consiste en que deriva de una disputa sindical que se había prologado con recursos legales por 8 años y que solo se resolvió finalmente a través del *Mecanismo*. Desde 2014 el

---

<sup>60</sup> La organización cetemista era el Sindicato Industrial Autónomo de Operarios en General de Maquiladoras de la República Mexicana (SIAMARM)

Sindicato Nacional del Mineros (SNTMMSSRM)<sup>61</sup> sostenía una querrela por la representación de los trabajadores con el STIMME<sup>62</sup> una organización afiliada a la CTM. En el origen, el conflicto derivaba de inconformidades de los trabajadores con el reparto de utilidades. Las protestas obreras habían dado lugar a despidos. Ya desde entonces los mineros --que tenían vínculos político-laborales fuera del país-- habían recibido el respaldo de sindicatos internacionales entre los que se contaba IndustriAll (La Jornada 28 de abril 2014). El prolongado conflicto había dado lugar en 2018 a un recuento por la titularidad que ganó sección 327 del Sindicato Minero a la CTM. Sin embargo la confederación había prolongado el litigio por medio de un recurso de amparo que ganó. Los mineros obtuvieron la revocación de ese amparo y finalmente en 2021 la Suprema Corte de Justicia falló a favor de ellos la disputa por la titularidad. No obstante, de acuerdo con la denuncia que los mineros presentaron al USTR, el sindicato cetemista y Teksid Hierro, en colusión con la Junta de Conciliación y Arbitraje de Coahuila no acataban las resoluciones judiciales y habían registrado ilegalmente un contrato colectivo.

La denuncia del Sindicato Minero se presentó originalmente ante el Departamento del Trabajo de EEUU. Fue acompañada por el sindicato automotriz estadounidense UAW y la AFL-CIO. La reclamación se dirigía contra la empresa, el sindicato cetemista y la Junta de Conciliación de Arbitraje de Coahuila. Reclamaban los despidos de personal, las deducciones indebidas de cuotas sindicales a favor de la CTM y pedían además que se diera al sindicato minero acceso a la planta y se le entregaran las cuotas sindicales que se le debían. (USDL, 2022).

Días antes de la queja estadounidense, el 6 de mayo el sindicato cetemista, probablemente al conocer que se aproximaba la denuncia, había presentado una solicitud a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje demandando la representación de los trabajadores. De modo que para cuando el gobierno mexicano aceptó la queja de los Estados Unidos, el 15 de junio, se superpusieron dos procesos, el conflicto de representación sindical y la queja del

---

<sup>61</sup> La denominación oficial del sindicato es Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la Republica Mexicana (SNTMMSSRM)

<sup>62</sup> Sindicato de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica del Estado (STIMME)

SNTMMSSRM. De inmediato tras la queja estadounidense las secretarías mexicanas de Economía y Trabajo presionaron a la empresa para llegar a un acuerdo con el Sindicato Minero, lo que permitió que para el 11 de julio se anunciara, finalmente, un arreglo entre ambos aceptando el llamado “curso de remediación” pactado entre los gobiernos. Entre los acuerdos estaba la aceptación de que debía reconocerse la libertad de los trabajadores para pertenecer al sindicato de su preferencia y la empresa se comprometía a pagar los adeudos de cuotas al sindicato minero y a permitirle en adelante el acceso a la planta. Además se reinstalaría a los 36 trabajadores despedidos y se les liquidaría el 100 % de los salarios caídos desde su despido. (Secretaría de Economía, 2022). De esta manera, México daba satisfacción a la demanda estadounidense en el marco del *Mecanismo*.

Días más tarde, como resultado del juicio paralelo por la representación sindical, la Junta Federal ordenó la realización de una votación de recuento el 19 de septiembre. En ese cotejo quedó demostrado que el SNTMMSSRM contaba con el respaldo mayoritario de los trabajadores. De un padrón de 1,015 obreros, 642 votaron por él, mientras 172 lo hicieron por la CTM. En total votaron 814 trabajadores. El 80.2% del padrón. (Martínez, 2022-4).

Como se observa, en el caso de Teksid Hierro de México, fue la presentación de la queja internacional la que permitió que finalmente, tras 8 años, dos recuentos y un tortuoso litigio legal, el Sindicato Minero fuese reconocido por la empresa.

Manufacturas VU, en Piedras Negras, Coahuila. La quinta denuncia fue presentada por el USTR el 21 de julio de 2022 contra Manufacturas VU, la filial mexicana de VU Manufacturing una fabricante de componentes para automóviles con sede en Michigan. La denuncia fue dirigida a las autoridades de EEUU por un sindicato mexicano, la Liga Sindical Obrera Mexicana (LSOM) y una organización no gubernamental que promueve los derechos de trabajadores de las maquiladoras en Coahuila: el Comité Fronterizo de Obreras (CFO). Los denunciantes se quejaban de que la empresa, que cuenta con 550 trabajadores, ponía obstáculos a su trabajo de organización sindical en la planta, al tiempo que

favorecía a una organización afiliada a la CTM<sup>63</sup> a la que sí se le permitía hacer proselitismo. (USTR, 2022-1). Todo indica que la LSOM decidió recurrir al *Mecanismo* como una forma de respaldar su aspiración a representar a los trabajadores, ya que el 26 de julio, tres días antes de que el gobierno mexicano diera su aceptación a la queja, la Liga solicitó al CFCRL una constancia de representatividad y un recuento para determinar la representatividad de los sindicatos.

Vale la pena señalar que luego de la presentación del caso, la planta fue visitada por funcionarios estadounidenses que entrevistaron al menos a 39 trabajadores antes de que México aceptara la queja. (Cano, 2022) Como resultado de las visitas y las negociaciones de las autoridades se convino en realizar un recuento por la representación sindical, que se llevó a cabo el 31 de agosto. En la votación, en la que participaron 287 trabajadores la LSOM obtuvo 186 votos y la CTM 101. (Martínez, 2023). Así, la Liga recibió la constancia de mayoría para poder iniciar la firma de un contrato colectivo con Manufacturas VU. Con ese resultado el USTR dio por zanjado el asunto y para el 19 de septiembre anunciaba con satisfacción la resolución exitosa del quinto caso. (USTR, 2022-2).

No obstante, todo indica que la cuestión no quedó zanjada. Para enero de 2023 la LSOM presentó una nueva queja ante el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos para que investigara de nueva cuenta a Manufacturas VU. El argumento era que la empresa se negaba a negociar el contrato colectivo a pesar de que había un emplazamiento a huelga de la Liga para el 6 de febrero. En el mismo mes de enero se supo que cinco congresistas norteamericanos habían enviado una carta al Secretario del Trabajo de los EEUU y a la directora del USTR para pedirles que se aplicara el capítulo 23 del T-MEC de modo que la empresa fuese obligada a negociar con el sindicato. (Martínez, 2023).

El caso de Manufacturas VU, que al cerrar la redacción de este trabajo no ha concluido, ilustra la forma en que algunos sindicatos han encontrado una vía para convertir la aplicación del *Mecanismo* en un recurso que fortalece su capacidad de negociación a la hora de revisar y firmar el contrato colectivo.

---

<sup>63</sup> La organización respaldada por la empresa, según los denunciantes era el Sindicato de Trabajadores de la Industria Maquiladora y de la Industria Nacional de Accesorios y Maquinaria Pesada y Manufactura de Muebles Metálicos del Estado de Coahuila, CTM

Los cinco casos que hasta hoy han sido presentados en aplicación del anexo 23-A del T-MEC muestran distintas estrategias que los sindicatos emergentes en empresas transnacionales que exportan desde México están utilizando a su favor para enfrentarse a las organizaciones que tradicionalmente habían tenido el favor de los administradores de las compañías y de las autoridades locales. En todos los casos en que se ha empleado el *Mecanismo* hasta el momento, el desenlace ha resultado desfavorable a la CTM, la confederación mayoritaria, que como consecuencia, ha perdido afiliados en empresas del norte del país. No es posible aún anticipar hasta que grado estos movimientos pueden extenderse; sin embargo, resulta indudable, que el *Mecanismo* ha probado ser un instrumento eficaz para alterar rutinas sindicales largamente asentadas.



## CONCLUSIONES

El proceso de la modernización de las leyes laborales que hemos revisado en este trabajo cubre un período de 30 años. Entre 1989 y 2019 se llevaron a cabo, como hemos visto, complejas y a menudo frustrantes negociaciones orientadas a adecuar las normas reguladoras del trabajo a las nuevas circunstancias creadas por la globalización económica, el cambio tecnológico, la transición de un régimen de partido hegemónico a un sistema competitivo y pluralista de partidos. Ese largo período se ve acotado por tres momentos decisivos, que se concretan en la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012, la reforma a los artículos 107 y 123 constitucionales en abril de 2016 y una consecuente pero no inmediata nueva reforma a la Ley en 2019.

El ciclo inicial de deliberación y negociaciones que dio lugar a la primera gran reforma de 2012 tuvo una duración inusual. Entre la iniciativa pionera de Carlos Salinas de Gortari para instalar la comisión tripartita en abril de 1989 y la primera reforma sustancial a la Ley, al finalizar el gobierno de Felipe Calderón, mediaron 23 años. El primer problema que nos planteamos en este trabajo ha sido explicarnos esa dilación y el hecho de que a lo largo de cuatro períodos sexenales fracasaran los múltiples intentos que se hicieron desde los gobiernos y el Congreso por introducir ajustes a la Ley.

El segundo ciclo de discusión se abrió casi inmediatamente, en el momento en que se planteó la participación de México en el TPP y concluye, como pudo verse en el capítulo III, con la reforma constitucional de 2017 que detonaría una modificación radical del régimen de justicia laboral y las regulaciones sobre la vida sindical y la contratación colectiva. La cuestión a dilucidar en este caso es la identificación de las fuerzas y las circunstancias debieron alinearse para que en un plazo relativamente breve fuese posible el arranque de un cambio tan profundo en las aparentemente arraigadas rutinas de la cultura laboral mexicana.

El corolario de esa reforma constitucional fueron las nuevas reglas que quedaron plasmadas en la Ley de 2019, que resultó aprobada, bajo las condiciones internacionales singulares que se revisan en la parte final del capítulo III, justo en el momento en que iniciaba un gobierno de nuevo signo ideológico.

Si se comparan los ritmos de la primera reforma con las dos siguientes salta a la vista una gran diferencia de tiempos. Los debates y negociaciones del primer ciclo fueron marcados por diversas iniciativas fallidas que se extendieron por más de dos décadas. Los del segundo y tercero fueron más breves. La reforma constitucional, fue aprobada por las dos Cámaras del Congreso apenas 7 meses después de presentada la iniciativa por el Presidente. La reforma de 2019 a la Ley fue llevada al Congreso en enero de 2019 y para el primero de mayo, 4 meses después, estaba publicada en el Diario Oficial. Surge entonces la cuestión de explicar porqué estos ciclos tuvieron una duración relativamente corta, considerando que en apariencia los grupos de interés y los actores políticos capaces de incidir sobre las decisiones políticas del país eran básicamente los mismos que en 2012 habían dado por concluida una compleja negociación que entonces se consideró que sería de efectos prolongados.

La diferencia en la duración de los tres ciclos mencionados requiere de una explicación en dos partes. Por un lado se hace necesario examinar las posturas asumidas a lo largo del tiempo por los principales actores de la disputa, empresarios, representantes sindicales, funcionarios del gobierno y miembros de los partidos políticos. Pero por el otro han de revisarse las condiciones políticas que se crearon conforme el escenario de los debates se fue desplazando de los círculos gubernamentales en los que se abordaban estos temas, conforme a la tradición corporativista habitual, al ámbito de los debates parlamentarios en el que los partidos políticos juegan el rol de protagonistas principales. La comprensión de estas dos facetas encierra las claves para responder a nuestras preguntas.

### **Flexibilidad y control sindical, los grandes campos de negociación**

De la revisión de los 17 hitos que se analizaron en el capítulo II queda de manifiesto que a lo largo que desde los debates iniciales se presentaban imbricadas simultáneamente dos problemáticas.

En primer término, las presiones de la crisis de la deuda de los 80, las exigencias de los organismos internacionales de apertura de la economía y las nuevas



condiciones de la competencia internacional planteaban al gobierno y a los empresarios la necesidad de modificar las fórmulas tradicionales de protección legal a los trabajadores, heredadas del período del desarrollo estabilizador y que se consideraban un obstáculo para la adaptación de las empresas a un nuevo entorno muy competitivo. En ese contexto es que se desarrollaron por primera vez las pretensiones de modificar la ley bajo el concepto genérico de la “flexibilización” de las relaciones laborales. Vimos como desde el primer “Marco conceptual” --difundido por la Coparmex en respuesta a la convocatoria de Salinas de Gortari de abril de 1989—los representantes patronales subrayaban el papel central que la flexibilización de la normativa en materia de trabajo debía jugar en la modernización de las relaciones laborales y en la introducción de nuevos enfoques sobre la calidad y la mejora de la productividad en las empresas. Así, el tema de la flexibilidad --en todas las modalidades que se describieron en el capítulo I-- fue desde entonces el principal *leit motiv* de los organismos empresariales y de las corrientes políticas y académicas que respaldaban la reforma estructural de la economía mexicana para transformar las condiciones y las relaciones laborales al interior de las empresas.

Pero la desregulación laboral tiene otra vertiente más compleja y con más implicaciones políticas que también apareció desde los inicios de la discusión. Esta es la que se refiere a la intervención del Estado en el mundo del trabajo por medio del sistema de justicia y el ejercicio de la vigilancia administrativa sobre la organización y funcionamiento de los sindicatos y sobre las negociaciones de la contratación colectiva. Haciéndose eco de las ideas en boga impulsadas por los organismos financieros internacionales, el citado documento pionero de la Coparmex también se ocupaba de estos temas con el propósito declarado de simplificar los procedimientos jurisdiccionales y de procurar que la intervención del Estado en las relaciones obrero patronales fuese mínima, aunque --contra las tendencias de los organismos internacionales-- se buscaba que las autoridades laborales conservaran su papel de mediador conforme al modelo tripartita tradicional. En el derecho colectivo estaban involucrados directamente los intereses de poder de las burocracias sindicales de las distintas corrientes, así como las prácticas habituales de las instituciones del corporativismo tripartita

por lo que es comprensible que la discusión tuviera una dinámica diferente y resultara a la postre la cuestión más polémica.

El derecho laboral mexicano siempre separó estos dos campos de la regulación jurídica del trabajo. Existe desde la ley de 1931 una distinción entre el derecho individual y el derecho colectivo. El primero se refiere precisamente a la regulación de los derechos y obligaciones de cada trabajador en sus relaciones particulares con el empleador, en la actividad productiva cotidiana de la empresa y en relación con su carrera laboral. Mientras que el segundo se ocupa de los derechos y obligaciones de los trabajadores en la relación con sus organizaciones sociales, los sindicatos. Además, contiene las reglas de la representatividad y organización sindical y de la resolución de los conflictos entre las organizaciones gremiales. Por último, el derecho colectivo establece las normas que rigen la contratación colectiva entre sindicatos y empresas.

Las implicaciones políticas y no solo laborales que tendría cualquier cambio en el derecho colectivo explican en buena medida porqué conforme avanzaba el debate sobre las reformas, la posibilidad de llegar a consensos en cada uno de los campos presentaba características diferenciadas.

### **Los empresarios y los sindicatos ante las reformas al derecho colectivo**

Se demostró en los diversos casos estudiados, que los organismos representativos del sector patronal, aunque no abandonaban totalmente los temas del derecho colectivo en los distintos momentos de discusión, ponían el énfasis en la cuestión de la flexibilidad en la empresa. En esta materia las posturas empresariales eran unánimes, mientras que en cuestiones como la regulación de los registros sindicales o las normas sobre contratación colectiva –temas recurrentes del derecho colectivo– surgieron con frecuencia posturas pragmáticas de los dirigentes de las cámaras industriales y del CCE que mostraban disposición a dejar de lado esos temas a cambio de lograr acuerdos con el gobierno y los líderes corporativos en materia de flexibilización en el derecho individual. Por otra parte, ese pragmatismo no ocultaba el temor patronal de que un cambio en el régimen de regulación sindical abriera el espacio

a las dirigencias sindicales independientes, más proclives a la resistencia ante las medidas de flexibilización

En el campo sindical hubo dos posiciones persistentemente contrapuestas con relación a los dilemas planteados en los debates sobre el derecho individual y el derecho colectivo.

Como se pudo apreciar en todos los casos de intento reformista que se examinaron, los dirigentes del sindicalismo tradicional corporativo, representados destacadamente por los liderazgos de la CTM y la CROM y sus legisladores en ambas cámaras del Congreso, fueron consistentes en el rechazo a cualquier reforma a la legislación. En distintos momentos ofrecieron a cambio a los interlocutores empresariales y del gobierno la suscripción de compromisos de principios en materia de mejora de la productividad y respecto a una nueva actitud colaborativa en las relaciones obrero patronales. Tal es el caso del ANECyP en 1992 y el sonado Pacto por una Nueva Cultura Laboral en 1995. Esta postura permitía a los líderes hacer concesiones empresa por empresa a las demandas empresariales de flexibilidad en los contratos colectivos sin tocar las leyes y exponerse al riesgo de que una vez abierto un proceso de reforma legal esta modificara el *status quo* del derecho colectivo que era el principal soporte de su hegemonía en el sindicalismo. Cuando finalmente, a finales del gobierno de Felipe Calderón, respaldaron la iniciativa de reforma legal del PRI pactada con los empresarios, lo hicieron bajo la condición de que no se viera afectado el régimen del derecho colectivo. En esa postura se mantuvieron incluso seis años después cuando los acuerdos mayoritarios de 2017 y 2019 en el Congreso --bajo la presión de las negociaciones comerciales-- modificaron el régimen de justicia y la regulación sindical. Amparada en su particular concepto de la autonomía respecto del Estado, la CTM agotó entonces todos los recursos legales a su alcance para tratar de revertir las reformas en materia de democracia y libertad sindical.

Las corrientes sindicales minoritarias, de perfil independiente, por el contrario, fueron elaborando propuestas cada vez más desarrolladas en su objetivo de debilitar el control estatal sobre los sindicatos. Para estos grupos sindicales agrupados predominantemente por la UNT, la reforma del derecho colectivo era prioritaria y sus planteamientos se hicieron especialmente claros a partir de su

ruptura en 2001 con la Mesa Central de Decisión y su alianza con el PRD para presentar al año siguiente su propia propuesta de reforma a la ley. Esa iniciativa, como vimos, aunque abordaba algunas reivindicaciones sindicales del régimen individual, concentró su atención precisamente en los aspectos de la regulación sindical que sus adversarios corporativistas rechazaban tajantemente: las nuevas formas de votación democrática en los sindicatos y la eliminación de los controles de las dependencias del poder ejecutivo sobre las organizaciones a través del registro de dirigencias y sindicatos. Por esa razón no resultó extraño que a partir de que se iniciaron las negociaciones del TPP varios sindicatos de la UNT establecieran vínculos y realizaran acciones conjuntas con la AFL-CIO, UNIFOR, y otros sindicatos de EEUU y Canadá. Esas relaciones buscaban el respaldo de las organizaciones que cabildeaban en sus países para incluir en la negociación de los tratados comerciales compromisos de México de normas para democratizar a los sindicatos y poner límites a los contratos colectivos de protección. Esta confluencia de sindicalistas mexicanos con sus equivalentes de Norteamérica es sin duda uno de los rasgos más llamativos del proceso de reformas. Volveremos sobre este tema más adelante.

### **Las oscilaciones de los partidos mayoritarios ante el derecho colectivo.**

La observación de las posturas respecto el derecho individual y el derecho colectivo también permite registrar las diferencias entre los partidos políticos y la evolución que estos tuvieron en el transcurso de las distintas negociaciones.

#### **El PRI**

Durante la fase en la que el PRI se mantuvo como partido hegemónico, hasta que perdió la mayoría de la Cámara de Diputados en 1997, las iniciativas reformistas corrieron a cargo de las secretarías del trabajo de los presidentes Salinas y Zedillo sin que el partido como tal tuviera una actitud protagónica. Las propuestas reformistas, como vimos, se condujeron por los cauces tradicionales del conciliábulo tripartita, dejando al margen a los partidos. Los funcionarios del gobierno, que eran siempre los convocantes, tuvieron el cuidado de no

confrontarse ni directa ni públicamente con su aliado político, el sindicalismo corporativo. Por esa razón evadían la discusión abierta de posibles reformas al régimen sindical y de justicia tripartita. Por eso también, cuando los partidos de oposición, primero el PAN y más tarde el PRD presentaron sendas propuestas de reforma en el Congreso, estas fueron recibidas con reticencias por los legisladores del partido oficial, entre los cuales se contaban destacados dirigentes del sindicalismo corporativo. La oposición sorda del PRI a modificar la Ley en las cámaras explica en buena parte el fracaso de las sucesivas iniciativas de PAN y PRD, cuya discusión se aplazaba recurrentemente merced a los procedimientos del tortuguismo parlamentario. Debe destacarse que en 2011 cuando finalmente el PRI hizo una propuesta formal de reforma legislativa ésta topó de inmediato con contratiempos. La primera versión, elaborada a puerta cerrada por los legisladores sindicalistas del partido, tuvo como vimos una vida efímera porque no encontró respaldo entre los actores empresariales. Fue sustituida rápidamente por una nueva versión presentada públicamente por los propios empresarios como el resultado de la deliberación y el consenso alcanzado por el PRI con los principales representantes patronales. La propuesta de 2011 fue la demostración más clara de que la fórmula de arreglo favorecida por el PRI era la que coincidía con el pragmatismo patronal: flexibilización en el derecho individual, inamovilidad en el derecho colectivo.

## EL PAN

La postura de Acción Nacional por su parte evolucionó paulatinamente hacia el arreglo pragmático que impulsaban los empresarios. El examen de su iniciativa pionera en 1995, diseñada por abogados especialistas, revela una disposición inicial de abordar con propuestas radicales tanto la vertiente de la flexibilización como la del cambio en el régimen sindical y de contratación colectiva. Como vimos, esa propuesta cayó en el vacío parlamentario, ante el rechazo de prácticamente todos los actores, empresariales, sindicales y políticos que veían amenazados sus intereses, cada uno por distintas razones. Ese fracaso ante los grupos organizados ayuda a explicar las contradicciones en que incurrió el PAN al llegar en 2000 por el voto mayoritario a la Presidencia de la República. Se recordará que, durante la campaña electoral, el candidato Vicente Fox se había manifestado con entusiasmo a favor de las propuestas del sindicalismo

independiente, en especial en los temas de la reforma al régimen sindical y el sistema de justicia. Pero una vez que tomó posesión del cargo, su actitud cambió. La Mesa Central de Decisión fue convocada por el Secretario del Trabajo, Carlos Abascal, antiguo dirigente de Coparmex, con un formato característicamente tripartita y extraparlamentario. Se concedió un lugar privilegiado al sindicalismo oficial en la confección del nuevo proyecto de reforma legal concertado con los organismos empresariales. Como se recordará, la UNT, que representaba en esa mesa a los sindicatos independientes --minoritarios pero muy activos en la resistencia a la flexibilización y en la promoción de las reformas al derecho colectivo— decidió retirarse de las deliberaciones porque sus propuestas eran sistemáticamente rechazadas por el polo integrado por sindicatos oficialistas, organismos empresariales y funcionarios públicos propensos a favorecer esa coalición pragmática.

Finalmente la iniciativa construida de ese modo por el gobierno panista, la llamada Ley Abascal, que excluía las reformas propuestas por la UNT fue presentada a fines de 2002. Pese a contar con el respaldo de los organismos corporativos no pudo superar en el Congreso ni las resistencias del bloque priista, ni la oposición del PRD y los partidos menores. Fue un fracaso más del modelo corporativo de negociación.

Para 2010, el nuevo intento del PAN rompería con ese viejo modelo. Fue construido oficialmente desde su grupo parlamentario sin injerencia gubernamental ni de organismos empresariales o sindicales. Se ostentaba como un intento de incluir todas las variadas propuestas de años anteriores. Tuvo la peculiaridad de incorporar básicamente tanto la nómina más recurrente de reformas flexibilizadoras como las propuestas de modificación al régimen colectivo en materia de vida interna sindical. Se repitió el mismo fenómeno de las formulaciones anteriores: los legisladores del sindicalismo oficial, con el respaldo del PRI rechazaban las reformas a la vida interna de los gremios y cualquier cambio al artículo 123, mientras la UNT, el PRD y sus aliados de izquierda en la Cámara se oponían a la desregulación flexibilizadora. Estas diferencias creaban un impasse legislativo que ocasionó de nueva cuenta el fracaso de la propuesta, que no pudo prosperar en el Congreso. Lo que dejó ver esta acción panista es que en el interior del partido existía al menos una corriente

proclive abiertamente a promover reformas democratizadoras en los sindicatos y la contratación colectiva, en sentido contrario a lo que requería el pragmatismo empresarial. No obstante, como pudo constatarse más tarde en el debate de la iniciativa preferente de 2012, la vertiente de legisladores panistas a favor de reformas al derecho colectivo resultó rechazada en sus planteamientos centrales por sus propios correligionarios ante la amenaza de que una ruptura de los acuerdos con el PRI, hiciera naufragar el resto de la reforma. De nueva cuenta el derecho colectivo resultó ser la pieza de sacrificio en la negociación entre PRI y PAN. Un sacrificio que contaba, por supuesto, con el aval de los organismos tradicionales del corporativismo empresarial y obrero.

### El PRD

El tercer caso de posicionamiento partidista que resulta relevante considerar es el del PRD. Este partido, identificado desde sus orígenes como la izquierda política, defendía en términos generales en materia laboral las posturas del sindicalismo independiente. Por una parte, los independientes rechazaban casi todas las medidas de flexibilización, aunque mantenían una postura abierta a la negociación empresa por empresa en materias como la productividad. En la otra vertiente, la colectiva, abogaban por la ruptura del régimen corporativo sindical. Sin embargo, como pudo verse, no todas las corrientes internas del partido otorgaban la misma prioridad a los temas del trabajo. Por eso no fue sino hasta 1998 que surgió de él la primera propuesta integral de reforma a las leyes laborales. Se trataba –como sucedió con el PAN-- de una elaboración de conocidos abogados laboristas, esta vez cercanos al sindicalismo independiente, que puso una especial atención al derecho colectivo, porque centraba su atención en cambiar el régimen de control sindical. El hecho de que esa propuesta no llegara a presentarse formalmente en las cámaras, a pesar de haber sido explícitamente solicitada a sus redactores por dirigentes del partido, demuestra que los disensos internos dificultaban un mayor arraigo de la problemática del trabajo en las estrategias políticas del PRD.

Pero cuatro años después, tras la ruptura de la UNT con la Mesa Central del gobierno de Fox, la alianza abierta de esa central independiente con el PRD dio lugar a la radical y amplia iniciativa de 2002 que incluía prácticamente todos los tópicos del rechazo al régimen del control sindical, desde la propuesta de

elección de dirigentes por votos universal directo y secreto al rechazo a las cláusulas de exclusión por separación pasando por retirar al gobierno la facultad de legitimar a líderes y sindicatos. Se hacía ya mención expresa a la necesidad de combatir los contratos de protección. Además, como se vio se proponía mutar el sistema de justicia laboral eliminando las Juntas de Conciliación y Arbitraje para trasladar sus funciones al poder judicial y trasladar las funciones de fijación de los salarios mínimos al poder legislativo.

En materia de derecho colectivo el PRD sostuvo siempre las posturas de cambio más radicales y enfrentadas tanto con el sindicalismo corporativo como con las dirigencias empresariales. No obstante, pese a que existían en estos temas algunas coincidencias con las propuestas legislativas del PAN, resultaron inviables. La primera causa de sus pocas posibilidades era precisamente la confrontación con los líderes sindicales priistas, que en aquel momento colaboraban con el gobierno de Fox. La segunda era el ya mencionado rechazo empresarial, temeroso de que un cambio en el régimen de control de los sindicatos abriera el espacio a grupos sindicales más beligerantes. Pero sin duda la dificultad mayor, con la que habrían de tropezar recurrentemente los postulados del PRD, era que sus planteamientos en materia de reforma al derecho colectivo y al sistema de justicia requerían de reformas al apartado laboral de la Constitución, es decir, que no podían prosperar sin el voto de dos terceras partes de las cámaras y más de la mitad de las legislaturas estatales. Esos márgenes de votación solo podrían obtenerse con alianzas parlamentarias que eran crónicamente inviables, puesto que PRI y PAN, los partidos más grandes oscilaban entre la protección de los intereses políticos de los sindicatos tradicionales y el pragmatismo empresarial adverso a abrir espacio a nuevas corrientes sindicales. Por ese motivo, en las cámaras las propuestas del PRD y el sindicalismo independiente tropezaban recurrentemente con el rechazo y el vacío que hacían sus adversarios. La iniciativa generada en 2010 por la izquierda ya en el gobierno de Felipe Calderón, estaba construida prácticamente sobre la de 2002 y correría el mismo destino.

### **Del circuito corporativo al Congreso: el desplazamiento del escenario de negociación**



Desde un punto de vista estrictamente político el prolongado proceso de negociación de las reformas, puede dividirse claramente en dos etapas: la del período de control parlamentario del partido hegemónico y la de su fin y la paulatina instalación del pluralismo partidista y el régimen de los gobiernos divididos.

Hay una aparente paradoja en el hecho de que durante los años en que el PRI mantuvo la hegemonía en los órganos de decisión legislativa y cuando predominaba la visión de una autoridad incontestada del Presidente de la República sobre su partido, los intentos presidenciales de reformar la legislación laboral no pudieran prosperar. Contra lo que suele suponerse la influencia de la autoridad presidencial no era absoluta. Las iniciativas e intentos del gobierno de Salinas de Gortari y la restricción tripartita de las posibles reformas laborales que se auto imponía en el Plan Nacional de Desarrollo el Presidente Zedillo ilustran claramente que ambos consideraban inviable entonces cualquier cambio legislativo que no contara con la anuencia de los líderes obreros encabezados por el poderoso Fidel Velázquez. Lo que queda demostrado con esto es que, en esos años, el poder y la influencia de los dirigentes obreros era un factor decisivo y que su oposición a las reformas era capaz incluso de contener la disposición de los dos presidentes a escuchar los postulados desreguladores de los organismos financieros internacionales de los que hacían eco los empresarios mexicanos.

Pero el examen detenido del proceso político de esos años demuestra que la capacidad de los líderes obreros corporativistas para contener los cambios iba en declive. Como pudo observarse, a partir de 1988 se reconoció la pérdida de su capacidad de movilización electoral. Además, vimos que los cambios que a partir de entonces impulsaron las corrientes modernizadoras del PRI iban en el sentido de acotar la capacidad del sector obrero para influir en las decisiones internas del partido. La expresión más contundente de su debilitamiento fue la disminución sostenida del número de legisladores de origen sindical. Al cerrarse la época de la hegemonía del PRI en las cámaras --cuando en las elecciones intermedias de 1997 el gobierno de Zedillo perdió la mayoría de su partido en la cámara de diputados-- la presencia de legisladores sindicalistas del partido

oficial era la mitad de la de 1985. Y seguiría disminuyendo hasta que en 2012 se registró un leve cambio de tendencia por efecto de la recuperación electoral del PRI.

La pérdida de la mayoría de los diputados del PRI por primera vez en su historia coincidió, en 1997, con dos acontecimientos relevantes en el mundo laboral. Uno, la muerte del veterano dirigente de la CTM, Fidel Velázquez, por décadas el más influyente líder sindical y político. Otro, la fundación de la UNT, que aspiró a rivalizar con el Congreso del Trabajo.

Puede afirmarse que estos eventos marcan un punto de inflexión en el debate sobre la reforma laboral. En primer lugar, porque a partir de esa elección intermedia --y hasta 2018-- ninguna fuerza política en el Congreso tendría ya por sí sola la mayoría absoluta para modificar las leyes. Cualquier reforma requeriría al menos de la alianza de los bloques parlamentarios de dos partidos o de una ruptura de la disciplina partidista. El segundo cambio cualitativo devino del hecho de que al formarse la UNT se separaba claramente del bloque del Congreso del Trabajo una fracción relevante del sindicalismo independiente que además enarbolaba expresamente un programa de reformas a la Ley. En adelante, al menos en materia de reformas laborales, ya no podría hablarse de una posición de consenso de la clase trabajadora. Con ello se le planteaba una dificultad nueva a quienes se aferraban a la tradición del consenso tripartita como fórmula de legitimar los posibles cambios a la legislación.

A partir de esos acontecimientos electorales de 1997 el campo de la deliberación empezó a desplazarse. Poco a poco las cámaras del Congreso fueron convirtiéndose en el nuevo terreno de los debates y los partidos políticos entraron en escena como actores principales del debate laboral. Para 2002, el fracaso de la Ley Abascal mostró que las tradicionales concertaciones entre las cámaras empresariales y los sindicatos oficialistas, prohijadas por el gobierno, habían ya perdido su antigua eficacia.

El solo acuerdo entre las cúpulas ya no generaba viabilidad para una reforma. Pero los congresos divididos, sin mayorías claras, tampoco la facilitaban, Por eso después de la ruptura de la Mesa Central de Fox que produjo la presentación en paralelo de la Ley Abascal y del proyecto UNT-PRD, se abrió un período de

parálisis legislativa. Como sucedió también con otros temas políticos, durante 8 años la reforma laboral dejó de ser foco de atención, pese a las esporádicas reclamaciones empresariales. Como vimos, no fue sino en el último tramo del período presidencial de Felipe Calderón cuando de nueva cuenta se abrió la discusión a partir de aquella iniciativa ecléctica del PAN a principios de 2010. Es sintomático de la nueva realidad política que los grupos parlamentarios del PAN --entonces partido en el gobierno-- insistieran en que la nueva propuesta provenía de ellos y no del Poder Ejecutivo, probablemente en un esfuerzo por evitar una polarización prematura respecto de los partidos de oposición. A partir de esa iniciativa se sucedieron las proposiciones integrales de Ley del PRD (respaldada por la UNT) y después la del PRI. Debe subrayarse en este punto que a partir de su éxito electoral en las elecciones intermedias de 2009 --que lo colocaron cerca de la mayoría absoluta entre los diputados-- finalmente el viejo partido oficial cambió su actitud de tajante rechazo a cualquier reforma para presentar a los diputados su iniciativa abiertamente concertada con los organismos empresariales. Para esos momentos, a mediados de 2011, los tiempos y los ritmos de la deliberación estaban ya ostensiblemente dominados por la lógica partidista. Los criterios y estrategias de negociación se regían no solo por el cabildeo parlamentario sino por los ritmos del calendario electoral, como lo demostró la negociación fallida de abril de 2011, en la que temeroso de los costos electorales, el PRI, con la oposición del PAN desistió de la alianza que hacía parecer inminente una reforma excluyendo al PRD.

El hecho de que la alianza entre PRI y PAN se restableciera después del triunfo electoral de Peña Nieto en 2012 --abriendo paso finalmente a la reforma-- demuestra suficientemente que las consideraciones político electorales formaban ahora parte del intrincado rejuego de la transformación laboral. La reforma de 2012 solo fue posible al concluir el gobierno de Calderón por medio del mecanismo de la iniciativa preferente, cuando Enrique Peña Nieto era ya presidente electo. En esas circunstancias el apoyo de su partido a las medidas de flexibilización que promovían los empresarios --y algunas concesiones en materia de transparencia sindical, que no agradaron a los líderes corporativos priistas-- no le implicaban ya costos políticos significativos al presidente entrante. Como vimos, esa alianza pragmática entre PRI y PAN, respaldada por los

organismos patronales, solo fue realizable dejando a un lado las propuestas de democratización sindical y las que buscaban modificar las prácticas viciadas de la contratación colectiva; es decir: excluyendo los planteamientos del PRD y de los sindicalistas independientes en torno al derecho colectivo.

### **El libre comercio y la ruptura del impasse pragmático**

Este trabajo se ha planteado la importancia de explicar cuáles fueron las fuerzas y las acciones que hicieron posible que apenas 3 años y cuatro meses después de la reforma de 2012, tan difícilmente construida, la normativa laboral diera un vuelco radical. Durante décadas, la reforma al derecho colectivo había resultado esquivada como producto de negociaciones en las que terminaban por imponerse invariablemente las prioridades empresariales y los intereses de poder de los líderes corporativos. En un lapso de escasos 40 meses, sin embargo, el sistema de justicia laboral, el régimen interno de los sindicatos y las normas de la contratación colectiva volvieron al centro del debate y finalmente fueron objeto de la histórica reforma constitucional.

En el capítulo III ha quedado demostrado que ese abrupto viraje fue posible porque la nueva dinámica de la globalización --que se manifiesta en la negociación de los tratados internacionales de libre comercio-- terminó por cambiar los términos de la discusión y la correlación de fuerzas que condicionaba la parálisis nacional en materia de derecho colectivo.

En primer término, como vimos, en los Estados Unidos se convirtió en tema de la política nacional el objetivo de presionar por la libertad de asociación sindical y de contratación colectiva genuina en los países con los que se deseara mantener relaciones comerciales. Conforme avanzaron los tratados de libre comercio a fines de los años 80, los grandes sindicatos norteamericanos, que procuran tradicionalmente alianzas con grupos políticos demócratas, condicionaron crecientemente su respaldo a éstos para lograr que los tratados fuesen utilizados como herramienta de presión laboral. Las primeras manifestaciones de esta tendencia se dieron en 1993 durante la negociación del TLCAN al introducirse el mecanismo de quejas del ACLAN que fue examinado

en el capítulo II. La importancia política adquirida por esa presión sindical quedó de manifiesto más tarde en el acuerdo bipartidista del del 10 de mayo de 2007 que, como se recordará, obligó al ejecutivo estadounidense a incluir los *Principios* de la OIT en todos los tratados comerciales que suscribiese. Este acuerdo fue el resultado de que en las elecciones intermedias de 2006 los demócratas habían recuperado la mayoría en el Congreso y en adelante el gobierno republicano debía pactar con ellos si deseaba que los tratados negociados por él logran la aprobación parlamentaria. Así, desde entonces se volvió indispensable que los pactos comerciales de EEUU incluyeran condicionamientos laborales.

No fue extraño por eso que para 2009, durante la campaña presidencial de Barack Obama, el tema de revisar el TLCAN para obligar a México a introducir reformas laborales empezara a ser objeto de debate partidista en aquél país. Pero sin duda el efecto definitivo del acuerdo bipartidista emerge cuando en el curso de la negociación del TPP, el gobierno de México se vio obligado a establecer compromisos para reformar su legislación en materia de libertad sindical y contratación colectiva y trasladar la justicia laboral al Poder Judicial. Se ha demostrado en el capítulo III que la reforma constitucional de 2017 se produjo como desenlace de las presiones del gobierno norteamericano antes de la firma de ese tratado.

No debe soslayarse que paralelamente se generaron importantes presiones para la reforma al derecho colectivo de México en el escenario de la OIT. Como se observó, tanto los sindicatos independientes mexicanos como la AFL-CIO, el ITUC y el gran sindicato metalúrgico internacional IndustriALL promovieron denuncias contra el régimen mexicano ante ese organismo a través de la queja 2694. A ellas se sumó el propio gobierno estadounidense, en el pleno de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en 2015. Importantes empresas transnacionales se movilizaron también por esas fechas con comunicaciones al gobierno mexicano para respaldar las recomendación de la OIT que exigía reformas al derecho colectivo mexicano.

Pueden así encontrarse tres factores que constituyen las condiciones nuevas que ocasionaron la ruptura del acuerdo pragmático y que facilitaron la reforma constitucional de 2017: a) la activación política del tema de la reforma mexicana

en los Estados Unidos, b) el creciente activismo de sindicatos en el seno de la OIT para promover la libertad sindical y de contratación colectiva y para enjuiciar el papel parcial de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y c) el contexto creado por la negociación del TPP, que obligaba a las élites empresariales y a los partidos políticos mexicanos a aceptar los cambios al derecho colectivo —que tanto habían aplazado— bajo la amenaza de ver naufragar sus esfuerzos por impulsar la apertura comercial del país, a la que adjudicaban una gran prioridad económica y política.

### **La última resistencia y sus singulares efectos**

La oposición a la reforma de los grupos corporativos —tanto los de empresarios como los gremiales— no concluyó con la aprobación de las reformas a la Constitución. La resistencia al cambio se expresó ahora en los intentos, primero de retrasar la aprobación de la Ley del Trabajo, reglamentaria del 123 constitucional y, más tarde, de reintroducir en una propuesta de Ley el régimen de control tripartita en el nuevo organismo de conciliación y registro sindical. El aplazamiento de la reforma legal fue posible esta vez porque apenas pactado el TPP, a principios de 2017 el gobierno norteamericano, al caer el poder ejecutivo en manos de Donald Trump decidió retirarse del TPP. Con esa decisión, los Estados Unidos reducían temporalmente las presiones a México para concluir la reforma a la Ley secundaria. Pero el respiro habría no duró mucho. Al abrirse poco después las negociaciones para revisar el TLCAN, que habría de convertirse en T-MEC, se restablecieron los intentos estadounidenses de exigir que los cambios constitucionales se plasmaran en la Ley.

Forzados por las nuevas presiones, los sindicatos oficiales hicieron aún el intento de mantener sus posiciones de privilegio. De ahí la propuesta de Ley Reglamentaria del PRI en diciembre de 2017 en la que el nuevo organismo de conciliación y registro laboral tendría como autoridad máxima un consejo tripartita. Se intentaba restaurar el mando corporativista sobre las nuevas instituciones con la presencia en ellas de los empresarios y los líderes sindicales tradicionales. Sin embargo, la atención norteamericana estaba ya puesta en la

ejecución de la reforma y el intento generó la nueva movilización internacional descrita en el capítulo III. Los sindicatos independientes mexicanos con el respaldo de la AFL-CIO estadounidense y la UNIFOR canadiense, como vimos, pusieron sobre aviso a congresistas de aquellos países y el resultado fue una nueva y enérgica presión internacional que obligó al Presidente Peña Nieto a pedir a su partido que retirara la propuesta.

Pero además, este intento de limitar los alcances de las nuevas normas en materia de libertad sindical tuvo el efecto de agudizar la desconfianza de los legisladores demócratas. Sembró dudas sobre la voluntad del gobierno mexicano de transformar el régimen sindical. En consecuencia, los congresistas demócratas se volvieron escépticos y redoblaron sus exigencias a los negociadores del gobierno de Donald Trump para que la versión final del tratado contuviera plenas garantías de que la nueva Ley se aprobaría. Y no solo eso sino también pidieron garantías de que su contenido respetaría los compromisos contraídos con la reforma constitucional. Fue esa desconfianza de los legisladores del partido demócrata, agudizada por la movilización sindical, la que dio lugar y explica los rígidos e inéditos términos del Anexo 23-A del T-MEC. Como se detalla en el apartado correspondiente, se trató de un compromiso que rompía con todos los cánones en materia de respeto a la soberanía legislativa de México e imponía un compromiso ineludible al gobierno entrante de Andrés Manuel López Obrador. Recordemos: si no se aprobaba la Ley en los términos precisos del Anexo 23-A, el tratado no entraría en vigor. Con esas rígidas condiciones explícitas, el entonces ya presidente electo dio su beneplácito para que Peña Nieto suscribiera el T-MEC el último día de su mandato.

Las dudas de los demócratas sobre la actitud de México respecto a las reformas comprometidas no se disiparon ni siquiera cuando en mayo de 2018 quedó aprobada la nueva Ley Federal del Trabajo por los legisladores de todos los partidos. Para entonces ya se había configurado la nueva mayoría de Morena y sus aliados que dejó suficientemente clara su simpatía por los viejos planteamientos del sindicalismo independiente que ahora pasaban a la Ley. El PRI y el PAN, sensibles a la presión internacional, como vimos, participaron en ese consenso mayoritario.

Pero las presiones sobre el gobierno mexicano continuaron aún con la suscripción del Tratado y la aprobación de la Ley. Esta vez, los legisladores demócratas y sus aliados sindicales de la AFL-CIO empezaron a manifestar dudas no ya sobre la disposición del nuevo gobierno mexicano para aplicar la nueva Ley sino sobre su capacidad práctica para instrumentar sus nuevas exigencias legales e institucionales. La reapertura del T-MEC que ya había sido firmado por México y la imposición en él del riguroso *Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en Instalaciones Específicas* fueron el resultado de esa desconfianza y, sobre todo, del hecho de que en el Congreso estadounidense se había conformado una nueva mayoría demócrata cuyo concurso era indispensable para que los Estados Unidos suscribieran el T-MEC.

Los acontecimientos documentados en la última parte del capítulo III dejan en claro que fue la alianza de los sindicatos norteamericanos, en especial la AFL-CIO, con la mayoría demócrata, la que mediante modalidades hasta entonces inéditas de cabildeo internacional dio su sello final a los compromisos laborales del Tratado y a la nueva normativa del trabajo en México.

Creemos que queda demostrado también que fueron las coyunturas creadas por la negociación de los dos tratados comerciales internacionales --el TPP y el T-MEC-- las que hicieron posible la transformación final del derecho colectivo del trabajo. Puede decirse entonces que el avance del libre comercio, la más clara expresión de la globalización contemporánea, abrió paso a la ruptura del arreglo corporativo que por más de un siglo había impreso su carácter al derecho laboral mexicano.



## BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS

Acedo Angulo, Blanca (1990). En la construcción y consolidación del Estado Cardenista. En: Aguilar García Javier (coord.) *Historia de la CTM 1936-1990*. México. UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales/Facultad de Economía/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. T. I Pags. 91-146

Aguilar García, Javier (2017) *Estado Mexicano, Crecimiento Económico y Agrupaciones Sindicales. Del Porfiriato al Periodo Neoliberal en el Siglo XXI*. Mexico. UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales. Tomo II

Alcalde Justiniani, Arturo (2005) *¿Y los veinte compromisos por la democracia sindical?* La Jornada. 27 agosto 2005.

Alcalde Justiniani, Arturo (2018) *Una inesperada e histórica reforma laboral en México*. Observatorio Ciudadano de la Reforma Laboral.

<https://observatoriociudadanodelareformalaboral.wordpress.com/2018/01/16/una-inesperada-e-historica-reforma-laboral-en-mexico/>

Alcalde Justiniani, Arturo (2021) *Ley Federal del Trabajo. Reforma 2019 comentada*. México. Editorial Porrúa. 2ª. Edición.

Amézcua, Evangelina (2018) *Jesús Seade y Graciela Márquez se incorporarán a la renegociación del TLCAN*. Vanguardia Industrial.net. 6 de julio de 2018.

<https://www.vanguardia-industrial.net/jesus-seade-y-graciela-marquez-se-incorporaran-a-la-renegociacion-del-tlcan/>

Andrade, Frida (2019) *Expresa EU inquietud por reforma laboral*. Reforma. 17 de abril de 2019.

Arteta, Itzaro. *Destaca Lozano reforma laboral de FCH*. Reforma. 4 de septiembre de 2012.

Ballard Wade, Brandie (2007), *CAFTA-DR Labor Provisions: Why They Fail Workers and Provide Dangerous Precedent for the FTAA*, Vol 13 LAW & BUS. REV. AM.

<https://scholar.smu.edu/lbra/vol13/iss3/7>

Bensusán, Graciela. (1994) . Entre Candados y Dientes: la Agenda Laboral del TLCAN. En: *Revista Perfiles Latinoamericanos*. México. FLACSO. Año 3 N° 4. Pp. 109-141

Bensusán Graciela. (2000) . *El Modelo Mexicano de Regulación Laboral*. México. Plaza y Valdés/UAM-Xochimilco/Fundación Friedrich Ebert/FLACSO.

Bensusán Graciela, Middlebrook, Kevin. (2012) El Sindicalismo y la Democratización en México. *Foro Internacional*, vol. LII, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, pp. 796-835. El Colegio de México.

Bensusan Graciela, Middlebrook Kevin. (2013) *Sindicatos y Política en México. Cambios, continuidades, contradicciones*. México. UAM-Xochimilco/FLACSO/CLACSO.

Bensusan, Graciela. Middlebrook, Kevin J. (2020) Cambio político desde afuera hacia adentro. influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México. *Foro Internacional*. Vol LX. N°3 Cuad. 241. Pags. 985-1039

Bouzas, Alfonso (coord.) (2007). *Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana del Trabajo (ORIT)*. México. UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas.

Calderón (2012-1) *Remarks by President Obama and President Calderon After Bilateral Meeting*.

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/06/18/remarks-president-obama-and-president-calderon-after-bilateral-meeting>

Calderon (2012-2) *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa* pags. 726-727

<https://es.scribd.com/doc/106986445/Sexto-Informe-de-Gobierno-de-Felipe-Calderon-Hinojosa>

Calderón, Judith. (1996) *En México no se respetan los derechos de los trabajadores: dirigentes sindicales de EE UU y Canadá / Las elecciones en la Ford una muestra del corporativismo*. México. La Jornada. 15 de agosto de 1996. P. 13

Campos Suarez Enrique (2019) *El crecimiento por sexenios*. El Economista. 27 febrero 2019

Cano, Arturo (2022) *CTM y maquila de Coahuila acuerdan afiliar personal; lo impugnan dentro del T-MEC*. La Jornada Baja California. 1 de agosto de 2022.

Cárdenas Sánchez, Enrique (2019) *El Largo Curso de la Economía Mexicana. De 1780 a nuestros días*. México. Fondo de Cultura Económica.

Castells, Manuel. (1999). *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. I. La Sociedad Red*. México. Siglo XXI Editores. 590 págs.

Cattan, Nacha (2019). *CTM presentará reservas a la reforma laboral*. El Financiero. 23 de abril de 2019. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/ctm-presentara-reservas-a-la-reforma-laboral/>

Caulfield, Norman. (2010) *NAFTA and labor in North America*. Chicago. University of Illinois Press.

CCIRSJL (2020) Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral. *Acta de la tercera sesión ordinaria*. 17 de julio de 2020.

[https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/Acta\\_Tercera\\_Sesion\\_Ordinaria\\_2020.pdf](https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/Acta_Tercera_Sesion_Ordinaria_2020.pdf)

Cepeda, César (2011) *Acusa Javier Lozano chantaje con reformas*. Reforma. 18 de agosto de 2011. P. 10

CFCRL (2022) Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. Comunicado 025. *El Centro Federal Laboral informa sobre los resultados de la consulta en Panasonic Automotive Systems de México*. 22 de abril de 2022.

CIDE 2015. Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE. *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana*. Abril de 2015. Págs. 33-47

<https://imco.org.mx/informe-en-materia-de-justicia-cotidiana/>

Cimino-Isaacs Cathleen(2016) "Labor Standards in the TPP." En Cimino-Isaccs Cathleen and Schott, Jeffrey . *Trans-Pacific Partnership: an Assessment*. Peterson Institute for International Economics. Capítulo 15. Págs. 261-297

Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana. (2000) "Reformas estructurales y política macroeconómica". En: Clavijo, Fernando (comp.) *Reformas Económicas en México 1982-1999*. México. Fondo de Cultura Económica. Serie Lecturas. N° 92. Pp. 13-155

Coats, Stephen. (2010) Can Worker Rights Be Enforced under CAFTA? *Labornotes.org*. 20 de Agosto de 2010. <https://www.labornotes.org/2010/08/can-worker-rights-be-enforced-under-cafta>

Cook, Maria Lorena (2007) *The Politics of Labor Reform in Latin America. Between Flexibility and Rights*. The Pennsylvania State University Press

COPARMEX. (1989) *Propuestas preliminares de la Confederación Patronal de la República Mexicana para la Discusión del Anteproyecto de una Nueva Ley Federal del Trabajo. Marco Conceptual*. México COPARMEX. Junio de 1989.

Córdova Arnaldo (1974) *La Política de Masas del Cardenismo*. México. ERA

Cota Yáñez, Rosario, Navarro Alvarado Alberto.(2015) Análisis del mercado laboral y el empleo informal mexicano. *Papeles de Población*. Vol. 21 N°85. Julio-septiembre de 2015. Toluca, México. CIAEP/UAEM. Pp. 211-249.

De Hoyos Walter, Gustavo (2019). *La Reforma Transexenal*. Reforma. 23 de abril de 2019. P. 12

De la Garza Toledo, Enrique.(2006) Los Proyectos de Reforma Laboral de la UNT y del CT-CCE. En: De la Garza Toledo, Enrique, Salas Carlos. (eds.) *La Situación del Trabajo en México, 2006*. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Rectoría General, Instituto de Estudios del Trabajo, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, AFL-CIO, Plaza y Valdés pp. 497-528

De la Garza Toledo, Enrique. (1996). La reestructuración del corporativismo en México. En: Cook Lorena, Middlebrook Kevin y Molinar H, Juan. (eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México. Cal y Arena. /UNAM, Coordinación de Humanidades.

De la Garza Toledo Enrique (2000) La Flexibilidad del Trabajo en América Latina. En: De la Garza Toledo Enrique (coord.) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. México. Fondo de Cultura Económica. pp. 148-178

De la Garza Toledo, Enrique. (2002) *Los Principios Laborales de Abascal para la Reforma de la Ley Federal del Trabajo*. <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/congresos/abascal.pdf>

De la Garza Toledo, Enrique. (2003) *Reflexiones en torno a la Reforma Laboral*. Recuperado de <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/articulos/reflexiones.pdf>

De la Garza Toledo, Enrique.(2006) Los Proyectos de Reforma Laboral de la UNT y del CT-CCE. En: De la Garza Toledo, Enrique, Salas Carlos. (eds.) *La Situación del Trabajo en México, 2006*. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Rectoría General, Instituto de Estudios del Trabajo, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, AFL-CIO, Plaza y Valdés pp. 497-528

DOF. 9 de agosto de 2012. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política*. Primera sección. Pp. 2-6

Diario Oficial de la Federación 24 de febrero de 2017. *Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral.*

<https://sidof.segob.gob.mx/welcome/24-02-2017>

Diario Oficial de la Federación 31 de julio de 2019. *PROTOCOLO para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes.*

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566910&fecha=31/07/2019#qsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566910&fecha=31/07/2019#qsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación 29 de junio de 2020. *Decreto Promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; del Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en la Ciudad de México el diez de diciembre de dos mil diecinueve; de seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados por intercambio de cartas fechadas en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, y de dos acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados en la Ciudad de México, el diez de diciembre de dos mil diecinueve.* [http://dof.gob.mx/2020/SRE/T\\_MEC\\_290620.pdf](http://dof.gob.mx/2020/SRE/T_MEC_290620.pdf)

Díaz Briseño, José (2018) . *Reforma 14 de diciembre de 2018. Sería disruptivo reabrir T-MEC.- Seade.*

Díaz Briseño, José (2019) . *Urgen a México recursos para reforma laboral.* El Pulso Laboral. <https://elpulsolaboral.com.mx/mercado-laboral/18271/urgen-a-mexico-recursos-para-reforma-laboral>

Dombois, Rainer (2002) *The North American Agreement on Labor Cooperation: Designed to Fail?. Perspectives on Work*, 2002, Vol. 6, No. 1. University of Illinois Press. pp. 19-21

Encinas Nájera, Alejandro (2020) *México: Transición a la Democracia Laboral.* México. Fundación Friedrich Ebert. Diciembre de 2020. 16 pags.

Estatista(2022) *Inversión Extranjera Directa a México de 2010 a 2021.*

<https://es.statista.com/estadisticas/580703/inversion-extranjera-directa-mexico/>

Estrop, Armando (2011.1). *Protestan diputados por reforma laboral.* Reforma. 5 de abril 2011

Estrop, Armando (2011.2) *Empuja PAN proyecto priista de ley laboral.* Reforma 14 de abril de 2011. P.8

EXPANSION 24 de abril de 2018. <https://expansion.mx/economia/2018/04/24/el-senado-mexicano-ratifica-el-acuerdo-comercial-con-region-asia-pacifico>

FLA (2022). Fair Labor Association. Participating companies.

[https://www.fairlabor.org/members/companies/?member\\_type=participating-company](https://www.fairlabor.org/members/companies/?member_type=participating-company)

Fundación Friedrich Ebert (2005). *Auge y perspectivas de los contratos de protección. ¿Corrupción sindical o mal necesario?* México. Fundación Friedrich Ebert/Grupo Parlamentario del PRD)

Gaceta Parlamentaria 4 septiembre 2012. Año XV, número 3595-II, *Iniciativa Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas*

*disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.*

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/sep/20120904-II.html#Iniciativas>

García Urrutia, Manuel (1996) *El miedo a la libertad*. México. La Jornada. 11 de junio de 1996. P. 17

Gascón, Verónica. (2010). *Piden sacar de reforma tema sindical*. Reforma. 10 de mayo de 2010

Gascón Verónica. (2011). *Presentará el PRI su reforma laboral*. Reforma. 2 de marzo de 2011. Negocios. P. 4

Gascón, Verónica (2015). *Rechaza CCE ratificación del Convenio 98 de la OIT*. Reforma. 8 de diciembre 2015. Negocios. Pág. 6

Gascón, Verónica (2017) *Reta a empresas libertad sindical*. Reforma 30 de octubre de 2017. Negocios. Pag. 1.

Gascón Verónica (2019:1) *Urgen empresarios ley laboral flexible*. Reforma 1 de marzo 2019.

Gascón Verónica (2019:2) *Prevén control sindical con nueva ley laboral*. Reforma 21 de marzo de 2019.

Geneva Watch (2012) "Mexico to join TPP" Geneva Watch. An Overview of the WTO Negotiations on Agriculture. Charles Akande, Editor. Vol. 12, Issue no. 21, June 18, 2012

Gereffi, Gary (2018) *Global Value Chains and Development. Redefining the Contours of 21<sup>st</sup> Century Capitalism*. Cambridge University Press.

Giddens, Anthony. (1990) *The Consequences of Modernity*. Stanford, California, Stanford University Press.

Giménez Cacho, Luis Emilio (2012) La iniciativa de reforma laboral: bastante menos de lo que el país necesita. Revista *Configuraciones*. N° 33 Julio-diciembre de 2012 Pp. 64-73. <https://ietd.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/Configuraciones-33.pdf>

Giménez Cacho, Luis Emilio (2013) . *La Transparencia Sindical otra Larga Marcha*. México. Friedrich Ebert Stiftung. Serie Análisis N°2/2013. 17 págs.

Giménez Cacho, Luis Emilio (2020) . La reforma laboral, a la mitad del río. En: Becerra, Ricardo; Woldenberg, José.(coords.). *Balance Temprano. Desde la izquierda democrática*. México. Grano de Sal. Pp. 129-150

Giménez Cacho, Luis Emilio (2021). *Sorpresa en Silao*. NEXOS. 19 de octubre de 2021. <https://www.nexos.com.mx/?p=61808>

González Compeán, Miguel; Lomelí Leonardo. (2000) *El Partido de la Revolución. Institución y Conflicto (1928-1999)*. México. Fondo de Cultura Económica. Reforma. 15 de abril 2010. P.2

González, Isabela, Zedrik Raziel *Firman modificaciones a T-MEC*. Reforma. 10 de diciembre de 2019.

Guamán, Adoración (2016). *Cláusulas Laborales en los Acuerdos de Libre Comercio de Nueva Generación: una Especial Referencia al Contenido Laboral Del Tpp, Ceta Y Ttip* . RTSS. Centro de Estudios Financieros. núm. 398 (mayo 2016)

[https://www.researchgate.net/publication/323656999\\_CLAUSULAS\\_LABORALES\\_EN\\_LOS\\_ACUERDOS\\_DE\\_LIBRE\\_COMERCIO\\_DE\\_NUEVA\\_GENERACION\\_UNA\\_ESPECIAL\\_REFERENCIA\\_AL CONTENIDO\\_LABORAL\\_DEL\\_TPP\\_CETA\\_Y\\_TTIP](https://www.researchgate.net/publication/323656999_CLAUSULAS_LABORALES_EN_LOS_ACUERDOS_DE_LIBRE_COMERCIO_DE_NUEVA_GENERACION_UNA_ESPECIAL_REFERENCIA_AL CONTENIDO_LABORAL_DEL_TPP_CETA_Y_TTIP)

Guerrero, Claudia (2010). *Objetan priistas reforma laboral*. Reforma. 25 de marzo 2010. P. 2

Guerrero Claudia (2012) *Obligan cambios que los gremios rindan cuentas*. Reforma 26 de octubre de 2012. P. 6

Guerrero, Claudia (2018:1) *Avalan en el Senado Libertad en Sindicatos*. Reforma. 20 de septiembre de 2018.

Guerrero Claudia (2018:2) *Reactiva Senado convenio con la OIT*. Reforma 21 de septiembre de 2018.

Guevara, Alfredo (2022) *Abatirán rezago en las juntas de conciliación*. El DiarioMX. 26 de diciembre de 2022.

<https://eldiariomx.com/2022/12/26/abatiran-rezago-en-las-juntas-de-conciliacion/>

Guimón, Pablo (2020) *El Senado de EE UU aprueba el acuerdo comercial con México y Canadá*. EL PAIS 16 de enero de 2020

[https://elpais.com/economia/2020/01/16/actualidad/1579193321\\_859712.html](https://elpais.com/economia/2020/01/16/actualidad/1579193321_859712.html)

Held, David; McGrew Anthony (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Paidós. Estado y Sociedad 109.

Hendricks, Frank; Marx, Axel; Rayp, Glen; Wouters, Jan. (2016) *La Arquitectura de la Gobernanza Mundial del Trabajo*. En: OIT. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 135 (2016), núm. 3

Hernández, Erika (2010) *Prevé Encinas avance de reforma laboral*. Reforma. 22 de marzo 2010. P. 17.

Hernández, Erika (2012.1) *Avalan en gremios voto a mano alzada*. Reforma 30 de septiembre de 2012. P. 4

Hernández Erika (2012.2) *Propone CCE limitar el 388 bis*. Reforma 6 de noviembre de 2012. P.4

Hernández Erika (2012.3) *Descarta Beltrones apertura sindical*. Reforma. 1 de noviembre 2012. P. 4

Hernández Erika (2015). *Ofrece EPN mejorar la justicia cotidiana*. Reforma. 28 de abril 2015. P. 4.

Hernández Erika (2017) *Prevén firmar TPP en enero*. Reforma. 12 de noviembre de 2017. P. 8

Human Rights Watch (2007) *The 2007 US Trade Policy Template. Opportunities and Risks for Workers' Rights*. June 2007 Number 2.

<https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/usa/trade0607/trade0607web.pdf>

IILSEN. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2002) *Propuestas de Reforma a la Legislación Laboral*. Agosto 2002.

[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1715/Reforma\\_Legalizacion\\_Laboral.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1715/Reforma_Legalizacion_Laboral.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



- Industriall (2010). Industriall Global Union. *The International Fight Against Protection Contracts*. <http://www.industriall-union.org/archive/imf/the-international-fight-against-protection-contracts>
- INE 2019. Instituto Nacional Electoral. *Memoria. Proceso Electoral Federal 2017-2018*, tomo II p. 206
- Irizar, Guadalupe. (2011). *Pararon reforma por Edomex.-AMLO*. Reforma. 15 de abril de 2011.
- Jiménez, Nestor (2022) *Temen que 80 % de sindicatos no harán la legitimación de los contratos colectivos*. La Jornada. 6 de diciembre de 2022. P. 12
- Joo-Cheong Tham and K D Ewing (2016) "Labour Clauses in the TPP and TTIP: a Comparison without a Difference?" *Melbourne Journal of International Law* Vol 17 N° 2 2016. 35pags. [https://www.researchgate.net/publication/312032778\\_Labour\\_Clauses\\_in\\_the\\_TPP\\_and\\_TTIP\\_A\\_Comparison\\_Without\\_a\\_Difference](https://www.researchgate.net/publication/312032778_Labour_Clauses_in_the_TPP_and_TTIP_A_Comparison_Without_a_Difference)
- Kaufman, Robert (2021). *AFL-CIO files labor abuse lawsuit against Mexico factory*. Jurist. May 11, 2021. <https://www.jurist.org/news/2021/05/afl-cio-files-labor-abuse-lawsuit-against-mexico-factories/>
- Lacavex Berumen, María Aurora, Sosa y Silva García, Yolanda. (2007) La reforma laboral en México. En: Kurczyn Villalobos Patricia. (ed) *Panorama internacional de derecho social : culturas y sistemas jurídicos comparados*. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 681-701 Recuperado en Biblioteca Virtual IJ UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/41.pdf>
- La Jornada. 28 de abril de 2014. P. 24. *Expresan centrales internacionales su apoyo a trabajadores de Teksid*.
- López, Julio (2000) . El empleo durante las reformas económicas. En: Clavijo, Fernando (comp.) *Reformas Económicas en México,1982-1999*. México. CEPAL-Fondo de Cultura Económica. Serie Lecturas. N° 92. Pp. 312-350
- López, Mayolo. (2010). *Reforma no debe tocar el artículo 123: FCH*. Reforma. 19 de marzo de 2010
- Martínez, Pilar. (2018). *Organismo Sindical Internacional expulsa a CTM y CROC por realizar acciones contrarias a valores y principios de trabajadores*. El Economista. 8 de diciembre de 2018
- Martinez Marta y Salazar Claudia (2019) *Acusan sindicatos que reforma afecta derechos*. Reforma. 27 de febrero de 2019.
- Martínez María del Pilar (2019) *Tiene listo CTM amparo en contra de reforma laboral*. El Economista. 16 de junio de 2019.
- Martínez María del Pilar (2022-1) *Para los próximos tres meses se esperan 500 legitimaciones de contratos colectivos, lejos de la meta*. El Economista. 20 de junio de 2022.
- Martínez María del Pilar (2022-2) *Casi un centenar de sindicatos ha perdido contratos tras reforma*. El Economista. 22 de diciembre de 2022.

Martínez María del Pilar (2022-3) *Panasonic evita huelga en México; firma nuevo contrato y da 9.5% de incremento salarial*. El Economista. 10 de junio de 2022

Martínez, María del Pilar (2022-4) *Trabajadores de Teksid Hierro de México eligen a Sindicato Minero como representante*. El Economista. 20 de septiembre de 2022.

Martínez, María del Pilar (2023). *Caso de VU podría escalar a panel laboral*. El Economista. 12 de enero de 2023.

Marshall, Ray (1993) *The North American Trade Agreement: Implications for Workers*. En: Fernández de Castro, Rafael, Vereza Campos, Mónica, Weintraub, Sidney. (Eds) *Sectoral Labor Effects of North American Free Trade*. University of Texas at Austin. U.S-Mexican Policy Studies Program/UNAM Centro de Investigaciones Sobre Estados Unidos de América/ITAM. Pp. 3-33

McCue, Dan (2019) *House Working Group Says It's Making Progress on NAFTA Replacement*. The Well News. 30 de julio de 2019. <https://www.thewellnews.com/trade/house-working-group-says-its-making-progress-on-nafta-replacement/>

Mendoza, Alejandra (2019) *Preocupa a la IP reforma laboral*. Reforma. 28 de febrero de 2019.

Middlebrook, Kevin. (1995). *The Paradox of Revolution. Labor, The State and Authoritarianism in Mexico*. The John Hopkins University Press.

Misión Política (2019). *Van 600 amparos de la CTM contra reforma laboral*. <https://misionpolitica.com/2019/12/10/van-600-amparos-de-la-ctm-contra-reforma-laboral/>

Montes, Rodolfo; Gasca Armando. (1995) *Pactan obreros y patrones. Se comprometen Fidel y Abascal a cuidar empresas y empleos*. En Reforma. 26 de julio 1995. Pag.1

Moreno Brid, Juan Carlos. Garry, Stefanie (2016). *El Salario Mínimo en México: en falta con la Constitución Mexicana y una Aberración en América Latina*. En: Mancera, Miguel Angel (ed.) *Del Salario Mínimo al Salario Digno*. México. Ediciones Cal y Arena. pp. 149-168

Moreno Brid, Juan Carlos. Ros Bosch Jaime. (2010) *Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana. Una perspectiva histórica*. México. Fondo de Cultura Económica.

Navarro, María Fernanda (2019). *Senado ratifica el T-MEC; ahora esperará que EU y Canadá hagan lo mismo*. Forbes. 19 de junio de 2019. <https://www.forbes.com.mx/senado-ratifica-por-unanimidad-el-t-mec/>

Neal, Richard(2019) *THE HOUSE DEMOCRATIC WORKING GROUP ON NAFTA 2.0. STATUS AND PROGRESS REPORT TO THE SPEAKER.JULY 26, 2019*. (Selección y traducción del autor) <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/Letter%20to%20Speaker%20WG%20Status%20Report%2007262019%20CORRECTED%20clean.pdf>

Newell, Roberto (2010) . *Reforma Laboral (2)*. Reforma. 25 de marzo de 2010. Negocios. P. 6

OEA 2019. Organización de Estados Americanos. *Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)-Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam..* [http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/TPP\\_s.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/TPP_s.ASP)

Ochoa Camposeco, Víctor Manuel (coord.) (2003). *Análisis del "Proyecto Abascal" de Reforma de la Ley Federal del Trabajo*. México. Grupo Parlamentario del PRD a la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.



OIT (2015) Conferencia Internacional del Trabajo. 104ª. Reunión. Ginebra. Junio de 2015. Informe de la Comisión de Aplicación de Normas. Segunda Parte. Págs 81-87. Cita de Pag. 84. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_375762.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_375762.pdf)

OIT (1997) Organización Internacional del Trabajo. *La OIT subraya los desafíos para el movimiento sindical*. [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_008464/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008464/lang--es/index.htm)

OIT (1998) Organización Internacional del Trabajo *Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*. <https://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>

OIT (2022-1) Convenios y Recomendaciones. <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>

OIT(2022-2) Trabajo Decente. <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>

OIT *Convenio 98*. Organización Internacional del Trabajo. *C098 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (num. 98)* [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C098](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098)

Olivares, Carlos (2022) *Difícil que termine legitimación de contratos colectivos para 1 de mayo del 2023:CT*. El Pulso Laboral. 29 de diciembre de 2023. <https://elpulsolaboral.com.mx/mercado-laboral/29042/dificil-que-termine-legitimacion-de-contratos-colectivos-para-1-de-mayo-del-2023-ct>

Pacheco, Guadalupe (1991). La XIV Asamblea Nacional del PRI. Revista *Estudios Políticos*. Época 3 N° 8. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Centro de Estudios Políticos. Pp. 71-88

Pacheco Guadalupe (2000) *Caleidoscopio Electoral. Elecciones en México 1979-1997*. México. Fondo de Cultura Económica/IFE/UAM-Xochimilco.

Patiño, Lenin(2022) *Publimetro (24 de abril de 2022) Sin presupuesto y con rezago en juicios, 'agoniza' la Junta de Conciliación y Arbitraje*. [publimetro.com.mx/nacional/2022/04/24/junta-de-conciliacion-y-arbitraje-agoniza-sin-presupuesto-y-con-rezago/](https://publimetro.com.mx/nacional/2022/04/24/junta-de-conciliacion-y-arbitraje-agoniza-sin-presupuesto-y-con-rezago/)

Pérez, Mónica. (1996) *Agencia estadounidense recomienda revisión a la LFT*. México. La Crónica de Hoy. 24 de junio de 1996. P. 28

Politifact.com (2008) *"Obama said he would unilaterally renegotiate the North American Free Trade Agreement."* <https://www.politifact.com/factchecks/2008/oct/15/john-mccain/obamas-been-critical-of-nafta/>

Pozzi, Sandro (2019) *La Cámara de Representantes de Estados Unidos Aprueba el T-MEC*. El PAIS. 19 de diciembre de 2019 [https://elpais.com/economia/2019/12/19/actualidad/1576791824\\_897813.html](https://elpais.com/economia/2019/12/19/actualidad/1576791824_897813.html)

PRD-FES (2005) *Auge y Perspectivas de los Contratos de Protección.¿Corrupción Sindical o Mal Necesario?. Memorias del Seminario*. Fundación Friedrich Ebert. Representación en México.

Puebla on line (2020). *Oposición de la CTM a la nueva ley laboral llega a la SCJN*  
[https://pueblaonline.com.mx/2019/portal/index.php/nacion/item/92692-oposicion-de-la-ctm-a-nueva-ley-laboral-llega-a-la-scnj#.Ypf\\_63bMI2w](https://pueblaonline.com.mx/2019/portal/index.php/nacion/item/92692-oposicion-de-la-ctm-a-nueva-ley-laboral-llega-a-la-scnj#.Ypf_63bMI2w)

Putnam, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460.  
<http://links.jstor.org/sici?sici=0020-818328>

Puyana, Alicia, Romero José A. (2010). La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas. En: Mercado Alfonso, José Romero (coords.) *Las reformas estructurales en México*. México D.F. El Colegio de México. Pp. 19-73

Ramírez, Clara (2005) *Teme UNT albazo en ley laboral*". Reforma. 17 de febrero 2005.

Reforma. 28 de julio de 1998. P. 12-A. *Prepara PRD Ley Laboral*

Reforma. 18 de marzo de 2010. *Llama IP a aprobar reforma laboral*.

Reforma. 10 de marzo de 2011. *Avala Lozano reforma laboral del PRI*

Reforma. 7 de abril de 2011. *Convoca AMLO a movilización en Cámara*.

Reforma 4 de julio de 2011. *Reconoce PRI priorizar votos a reformas*.

Reforma 19 de septiembre de 2012. *Pide EPN aprobar reforma laboral*.

Reforma. 22 de junio 2015. *Presionan a México por tema laboral*.

Reforma 21 de septiembre de 2018. *Divide opiniones*.

Reforma. 25 de septiembre 2018. *Alista IP queja por convenio laboral*.

Reforma 9 de diciembre de 2019. *Logran en EU acuerdo tentativo en T-MEC*

Reyes, Oscar (2022) *Arrasa SINTTIA elección en General Motors Silao*. El Sol de Irapuato. 3 de febrero de 2022.

Reyna, José Luis (2009) *El Partido Revolucionario Institucional*. México. Nostra Ediciones.

Reyna Muñoz, Manuel (1998) . La formación de la Unión Nacional de Trabajadores: una visión hemerográfica. Revista *Sotavento* N° 4. Verano de 1998. Jalapa. Universidad Veracruzana-Instituto de Investigaciones Histórico Sociales. Pp. 199-228

Rodriguez Gómez, Javier. (1996) *Volver a la afiliación por sectores pide Fidel al PRI*. El Financiero. 27 de agosto de 1996. P. 41

Rodriguez, Sabrina (2019) *Pelosi: No vote on new NAFTA until Mexico changes labor laws*. Politico.com. 2 de abril de 2019. <https://www.politico.com/story/2019/04/02/pelosi-new-nafta-mexico-1311482>

Salazar, Claudia (2010.1) *Lanzan panistas reforma laboral*. Reforma. 19 de marzo de 2010. P. 2

Salazar, Claudia (2010.2) *Frenan los priistas su reforma laboral*. Reforma. 16 de diciembre de 2010. P. 6

Salazar Claudia (2011.1) *Rasura el PRI reforma laboral*. Reforma. 13 de marzo 2011. P. 2

- Salazar Claudia (2011.2) *Dan a CTM comisión para la reforma laboral*. Reforma. 23 de marzo 2011.
- Salazar, Claudia (2011.3) *Tropieza ley laboral del tricolor*. Reforma. 23 de marzo de 2011. P. 6
- Salazar, Claudia (2011.4) *Buscan parar dictamen de reforma laboral*. Reforma. 7 de abril de 2011.
- Salazar Claudia (2011.5) *Frenan priistas la reforma laboral*. Reforma 12 de abril 2011.
- Salazar Claudia (2012.1) . *Advierten sindicatos que no los toquen*. Reforma 7 de septiembre 2012. P. 7
- Salazar, Claudia (2012.2) *Presenta PRD plan de reforma laboral*. Reforma 11 de septiembre de 2012.
- Salazar, Claudia (2012.3) *Suaviza Congreso la subcontratación*. Reforma 29 de septiembre de 2012. P. 6
- Salazar Claudia (2012.4). *Defiende PRI salida a outsourcing*. Reforma. 3 de octubre de 2012 P.10.
- Salazar, Claudia (2012.5) *Avala reforma bloque PRI-AN*. Reforma 9 de noviembre de 2012. P. 6
- Salazar Claudia y Martha Martínez (2019) *gobierno reforma laboral*. Reforma 10 de abril de 2019
- Salinas de Gortari, Carlos (2000). *México. Un paso difícil a la modernidad*. México. Plaza y Janés editores.
- Samaniego, Norma (2016) "La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado". En: Rolando Cordera Campos y Enrique Provencio Durazo (coords). *Informe del Desarrollo en México 2015*. México. UNAM Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. págs. 113-117
- Samstad, James B., Berins Collier, Ruth. (1996) El Movimiento Obrero y la Reforma Estructural en el Gobierno de Salinas: ¿Nuevo Sindicalismo o Antiguo Impasse?. En: Roett, Riordan.(ed.) *El Desafío de la Reforma Institucional en México*. México. Siglo XXI Editores.
- Santamaría, Alejandra (2022) . *Justicia Laboral. Severo rezago en la Junta local de Conciliación de la CDMX*. La Izquierda diario. 9 de febrero de 2022.  
<https://www.laizquierdadiario.cl/Severo-rezago-en-la-Junta-Local-de-Conciliacion-y-Arbitraje-de-la-CDMX>
- SCJN (2006) Poder Judicial de la Federación. *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la Justicia en México*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2006. 438 p. Acción 28. Nación,
- Secretaría de Economía (13-noviembre-2011) DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Comunicado de prensa Núm. 262/11 México, D.F.
- Secretaría de Economía (2016) *Capitulado Completo del Tratado de Asociación Transpacífico*. Cap. 19.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36483/Capitulado\\_completo\\_del\\_Tratado\\_de\\_Asociacion\\_Transpacifico\\_en\\_espa\\_ol.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36483/Capitulado_completo_del_Tratado_de_Asociacion_Transpacifico_en_espa_ol.pdf)

Secretaría de Economía (2020) *Reporte T-MEC 2020*.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577189/COMPILADO\\_T-MEC-acercamiento\\_sept-.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577189/COMPILADO_T-MEC-acercamiento_sept-.pdf)

Secretaría de Economía (2022). Comunicado conjunto. *Concluye exitosamente el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida de Teksid Hierro de México*.

<https://www.gob.mx/se/articulos/concluye-exitosamente-el-mecanismo-laboral-de-respuesta-rapida-de-teksid-hierro-de-mexico-311393?idiom=es>

Secretaría del Trabajo (2019) . *Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral*. Junio 2019.

<https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>

Secretaría del Trabajo (2020). Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Reforma Laboral. Avances y Desafíos*. 22 de julio de 2020.

[https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/AVANCES\\_DESAFIOS\\_REFORMA\\_LABORAL-22JULIO2020.pdf](https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/AVANCES_DESAFIOS_REFORMA_LABORAL-22JULIO2020.pdf)

Secretaría del Trabajo (2021) Secretaría del Trabajo, Secretaría de Economía. *T-MEC y su mecanismo laboral de respuesta rápida: una guía de acción para México*. Enero de 2021

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607972/T-MEC\\_Y\\_SU\\_MECANISMO\\_LABORAL\\_5\\_DE\\_ENERO\\_V2\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607972/T-MEC_Y_SU_MECANISMO_LABORAL_5_DE_ENERO_V2_1_.pdf)

Secretaría (2017). Senado de la República. LXIII Legislatura. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Instituto Federal de Conciliación y Registro Laborales; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia de justicia laboral*. 7 de diciembre de 2017.

Senado 2019. Senado de la República. LXIV Legislatura. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; de Relaciones Exteriores América del Norte; de Puntos Constitucionales; de Economía; y, de Trabajo y Previsión Social, por el que se aprueba el Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá y, además, dos acuerdos paralelos, firmados el 10 de diciembre de 2019 en la Ciudad de México, México*. [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-12-12-1/assets/documentos/Dict\\_Protocolo\\_Modificatorio\\_TMEC.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-12-12-1/assets/documentos/Dict_Protocolo_Modificatorio_TMEC.pdf)

Shalal, Andrea (2019) *After meeting AFL-CIO, Pelosi says USMCA must be enforceable for workers to win passage*. Reuters. 19 de noviembre de 2019. <https://ph.news.yahoo.com/afl-cios-trumka-says-more-062748698.html>

Silva, Laura Cristina (2007) *El Proceso de Negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos*. En: *Colombia Internacional*. N° 65. Bogotá. Enero-junio de 2007.

Simonnet, Carole (2010) *Plantea Acción Nacional iniciativa de reforma laboral*. Reforma. 18 de marzo de 2010.

Simonnet, Carole (2011) *Propone tricolor plan de reforma laboral*. Reforma. 10 de marzo 2011.

Sirvent, Carlos (1994). *La Reforma del PRI con Énfasis en el Sistema de Selección de Candidatos y Dirigentes*. En: *La Reforma del PRI y el Cambio Democrático en México*. México. LIMUSA.

- Stiglitz, Joseph E. (2006). *Making Globalization Work*. New York. Norton. 2006. 358 págs.
- Sungjoong Cho (2007). *The Bush Administration and Democrats Reach a Bipartisan Deal on Trade Policy*. INSIGHTS. Volume: 11. May 31, 2007  
<https://www.asil.org/insights/volume/11/issue/15/bush-administration-and-democrats-reach-bipartisan-deal-trade-policy>
- Tapiola, Kari (2018) *La Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998. Una Poderosa Herramienta de la OIT*. Ginebra. OIT. 123 págs.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---ipec/documents/publication/wcms\\_703425.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_703425.pdf)
- Tello Macías, Carlos; Ibarra, Jorge (2012) *La Revolución de los Ricos*. México. UNAM. Facultad de Economía. 199. Pags.
- The White House (2012) “Remarks by President Obama and President Calderon After Bilateral Meeting” Office of the Press Secretary. Press release. June 18, 2012
- Trejo Delarbre, Raúl. (1991) *Los Mil Días de Carlos Salinas*. México. EL NACIONAL.
- UE (2018) El capítulo XX del Tratado entre México y la Unión Europea puede consultarse en  
[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc\\_156822.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc_156822.pdf)
- UNCTAD (2021) Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo. (UNCTAD). *Informe sobre las Inversiones en el mundo 2021. Panorama General*.  
[https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021\\_overview\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_overview_es.pdf)
- UNIFOR (2018). *Unifor and Mexican labour leaders join in NAFTA lobby*. unifor.org . 26 de marzo de 2018.  
<https://www.unifor.org/news/all-news/unifor-and-mexican-labour-leaders-join-nafta-lobby-0>
- UNT-AFL-CIO (2018) El texto de esta queja puede consultarse en  
<https://reformalaboralparatodos.org.mx/2018/01/31/unt-y-afl-cio-presentan-queja-ante-el-aclan-contra-la-reforma-laboral-del-pri-ctm-croc>
- USDL (2022) United States Department of Labor. Office of the Secretary. News Release. *United States seeks Mexico’s review of alleged freedom of association, collective bargaining violations at Teksid Hierro Facility*. June 6, 2022.  
<https://www.dol.gov/newsroom/releases/osec/osec20220606>
- US Trade Representative (2012) “U.S. Trade Representative Kirk Welcomes Mexico as a New Trans-Pacific Partnership Negotiating Partner”. Office of the United States Trade Representative. Press Release. June 18, 2012.  
<https://ustr.gov/index.php/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2012/june/ustr-mexico-new-tpp-partner>
- USTR (2021) Office of the United States Trade Representative. Executive Office. FACT SHEET: *Biden Administration Reaches Agreement with Mexico on GM Silao Rapid Response Action and Delivers Results for Workers*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2021/july/fact-sheet-biden-administration-reaches-agreement-mexico-gm-silao-rapid-response-action-and-delivers>
- USTR (2022-1) Office of the United States Trade Representative. Executive Office of The President. July 21, 2022 *United States Seeks Mexico’s Review of Alleged Denial of Workers’ Rights at Automotive Components Facility*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press->

[office/press-releases/2022/july/united-states-seeks-mexicos-review-alleged-denial-workers-rights-automotive-components-facility](#)

USTR (2022-2) Office of the United States Trade Representative. Executive Office of The President. *United States Announces Successful Resolution of Rapid Response Labor Mechanism Matter at Manufacturas VU Automotive Components Facility in Mexico*. September 14, 2022.

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/september/united-states-announces-successful-resolution-rapid-response-labor-mechanism-matter-manufacturas-vu-0>

USW 2018. United Steel Workers. Carta pública de Leo Gerard a Robert E. Lightizer representante comercial de Estados Unidos (U.S. Trade Representative) 2 de abril de 2018.

[https://www.usw.org/news/media-center/releases/2018/180402\\_ltrtoLighthizerregardingMexicoreforms.pdf](https://www.usw.org/news/media-center/releases/2018/180402_ltrtoLighthizerregardingMexicoreforms.pdf)

Van der Hoeven, Rolph (2015) *Globalization of Work*. UNDP Human Development Report Office.

Webster (2008) Edward Webster, Rob Lambert, Andries Bezuidenhout. (2008) *Grounding Globalization. Labour in the Age of Insecurity*. Blackwell Publishing Ltd. 261 pags.

Williams, Steve; Bradley, Harriet; Devadason, Ranji; Erickson, Mark (2013) *Globalization and Work*. Polity Press. Cambridge, UK.,

World Trade Online (2015:1) *Levin, Unions Press U.S. To Resolve Mexico Labor Issues In Tandem With TPP*. April 2, 2015

<https://insidetrade.com/inside-us-trade/levin-unions-press-us-resolve-mexico-labor-issues-tandem-tpp>

World Trade Online (2015:2) . *Perez, Mexican Counterpart Discuss TPP Labor Issues in Washington Meeting*. World Trade Online. 12 de agosto de 2015

<https://insidetrade.com/daily-news/perez-mexican-counterpart-discuss-tpp-labor-issues-washington-meeting>.

World Trade Online (2016) . *Levin Opposes TPP 'As Negotiated,' Citing Four Key Shortcomings*. 18 de febrero de 2016.

<https://insidetrade.com/inside-us-trade/levin-opposes-tpp-negotiated-citing-four-key-shortcomings>.

Woldenberg, José. (2012) *La Transición Democrática en México*. Mexico. El Colegio de México.

Yamashita, Kazuhito . 2012. "Current Status of the TPP negotiations". *CSIG. The Canon Institute of Global Studies*. 10 julio 2012

[https://cigs.canon/en/article/20120710\\_1414.html](https://cigs.canon/en/article/20120710_1414.html)

Zapata, Francisco (2010). La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo (1989-2008). En: Mercado, Alfonso, Romero, José. *Las reformas estructurales en México*. México. El Colegio de México. Pp. 205-226

Zedillo (1995) Ernesto Zedillo. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

[https://infocdmx.org.mx/escuela/curso\\_capacitadores/PND/pnd-zedillo.pdf](https://infocdmx.org.mx/escuela/curso_capacitadores/PND/pnd-zedillo.pdf)

Zúñiga, Mariel. *Despreocupa a IP nueva ley laboral*. Reforma. 1 de enero de 1996. P. 17A