

## LA REFORMA INTENTADA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Néstor de BUEN LOZANO\*

SUMARIO: I. *Las intenciones de reforma a la Ley Federal del Trabajo.* II. *Los antecedentes del actual intento de reforma.* III. *La Nueva Cultura Laboral.* IV. *Integración complicada de la comisión negociadora y pretensiones de consenso.* V. *La amenaza de una iniciativa a corto plazo.* VI. *Perspectivas.*

### I. LAS INTENCIONES DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La Ley Federal del Trabajo (LFT) que entró en vigor en 1970, como resultado de un proyecto con buenas intenciones y pocos resultados, vino al mundo con las pretensiones de ser reformada. Claro está que eso no aparece en el decreto de promulgación, pero sí se desprende de su historia.

Debe decirse que el primer proyecto, preparado durante la presidencia de Adolfo López Mateos, fue obra de tres juristas de primer rango: Mario de la Cueva, sin duda el más importante laboralista no sólo de América sino de ámbitos mayores, Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano, presidentes respectivamente de las juntas Federal de Conciliación y Arbitraje y Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor titular de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Por razones no del todo justificadas —miedo de que el Congreso no aprobara el proyecto según ha dicho Mario de la Cueva— no se presentó como iniciativa. Años después, en seguida del crimen de Díaz Ordaz en contra de los estudiantes, en Tlatelolco, el 2 de octubre de 1968, para premiar la lealtad vergonzante del movimiento obrero el presidente quiso hacer un obsequio a sus leales servidores. Para ese efecto reunió de nuevo a la comisión, ahora integrada también con Alfonso López Aparicio, maestro de gran prestigio de la disciplina laboral y hechas las adecuaciones, se promulgó y entró en vigor la LFT el 1o. de mayo de 1970. Fue, simplemente, una ley de prestacioncitas, sin cambio alguno en materia colectiva.

Uno de los capítulos novedosos se refería a la reglamentación del derecho constitucional a la vivienda para los trabajadores. Se previó un plazo de tres años de espera para su aplicación. Pero a través de la Comisión Nacional Tripartita constituida por Luis Echeverría Álvarez se acordó promover una reforma constitucional y de la ley. El resultado fue que desapareció la obligación directa de los patrones para dar entrada al nacimiento de un fondo nacional de vivienda administrado por un instituto de integración tripartita. El fondo se habría de constituir con aportaciones del 5% sobre el salario. Teóricamente la aportación quedaba a cargo de los patrones, pero siendo deducible de impuestos, de hecho el Estado contribuía casi con el 50%.

Nació así el Infonavit al calor de la primera modificación a la nueva LFT.

Hubo otras a lo largo del tiempo. La crisis económica obligó a cambiar los plazos de revisión de los salarios, mínimos y contractuales. Nacieron instituciones para la compra de productos de uso duradero por los trabajadores (Fonacot) y en tiempos de López Portillo, la capacitación y el adiestramiento ocuparon un lugar principal a pesar de fundarse en una solución absolutamente negativa.

Pero la reforma de verdad, importante y trascendente, se produjo al calor de las pretensiones de llegar a la presidencia del

secretario de Trabajo, Pedro Ojeda Paullada, para lo que propuso y obtuvo la aprobación de una iniciativa que modificó, a favor de los trabajadores, el procedimiento laboral. El mérito del proyecto fue de Jorge Trueba Barrera. Quedó la reforma pero Ojeda Paullada no logró el resultado político.

También en tiempos de López Portillo la CTM pretendió reformas importantes a la LFT como la mejora de la prima de antigüedad, entre otras y la supresión del reglamento bancario. Miguel de la Madrid, a su vez, hizo una aportación al concepto de salarios mínimos, introduciendo la fórmula curiosa de las zonas geográficas que sólo cambió el nombre de las cosas. Y ya en los finales de su etapa presidencial, el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, en una visita de campaña a la CTM prometió una nueva LFT.

Prometió la ley, pero no dijo cómo habría que hacerla. No obstante los aguerridos y corporativos miembros de la CTM se dieron por satisfechos. Algo así como resultado de la obediencia debida.

Al tomar posesión, después de un fraude electoral monumental, Salinas encargó a su secretario del Trabajo, Arsenio Farell, la preparación de la ley. Se integró una amplia comisión, corporativa de ambos lados: diez titulares y diez suplentes por cada sector y se nombró a José Campillo Sainz como secretario de la comisión. Seis meses después, sin resultado alguno y cediendo a la moda del Tratado de Libre Comercio (TLC), la comisión se esfumó.

Todos estos antecedentes ponen de manifiesto una frivolidad esencial en los cambios que, salvo en el caso de la reforma procesal, no tuvieron sustancia. En el caso de Salinas de Gortari sólo promesas no cumplidas y una clara intención de resolver problemas económicos por encima de los sociales.

La discusión del TLC provocó planteamientos del sector empresarial que quería eliminar derechos de los trabajadores para homologar los sistemas laborales de México con los de los Estados Unidos y Canadá. De allí vino la reacción violenta de la

CTM que se negó a aceptar reforma alguna olvidando, por supuesto, su antigua pretensión. Vino el TLC y con él el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y el tema de la reforma quedó en suspenso.

## II. LOS ANTECEDENTES DEL ACTUAL INTENTO DE REFORMA

La preocupación seria para una reforma real de la LFT se produce a partir de 1994. Dos diputados del PAN nos propusieron a Carlos de Buen Unna y a quien esto escribe que redactáramos un memorándum sobre los puntos esenciales de la reforma. La pretensión de Gabriel Jiménez Remus y de Juan de Dios Castro era tener una idea de lo que podría ser esa reforma. En ese momento, mediado el año de 1994, fin de la Legislatura, no era lógico presentar una iniciativa. Pero el tema tenía actualidad y el PAN quería estar preparado. Obviamente la relación fue establecida en términos de consulta profesional.

Se preparó el memorándum. Pero los autores pensamos que podía hacerse algo más. Con el consentimiento expreso de Gabriel Jiménez Remus y de Juan de Dios Castro preparamos un proyecto completo. Fue un trabajo bien dividido entre los autores que entregamos en tres meses. El PAN lo recibió y a partir de entonces se produjo un cierto espacio temporal con la transmisión de poderes y lo que se ha llamado con mala intención “los errores de diciembre” que, en realidad no fueron otra cosa que las consecuencias de una administración disparatada, con ocultamiento de adeudos impagables.

A principios de 1995 los ya senadores del PAN promovieron una reunión para discutir el proyecto. Nos invitaron en la grata compañía de Lorenzo Meyer, Carlos Llano y Arturo Alcalde. Se discutió el contenido que fue aprobado con el solo agregado redactado por nosotros a su petición de un capítulo que promovería la participación de los trabajadores en el capital de las empresas a través de la inversión parcial de sus utilidades. La

idea no me gusta pero el proyecto era del PAN y correspondía, en ese punto, a un viejo anhelo del partido.

El proyecto se convirtió en iniciativa. El PRI, mayoritario, se negó a pasarla a comisiones. Y se quedó congelada. Así sigue.

La iniciativa mejoraba las condiciones de trabajo reconociendo la necesidad, suficientemente remunerada, de la flexibilización. En materia colectiva, desaparecía el corporativismo y, por lo mismo, el control del Estado sobre sindicatos, convenios colectivos y derecho de huelga. Se promovía la sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje por jueces de lo social, competentes para conocer de juicios laborales y de la seguridad social y se hacían leves toques al derecho procesal.

Obviamente la reacción negativa del PRI obedecía al mandato del llamado “sector obrero” que veía perderse su estructura de poder. De ahí el rechazo rotundo a la reforma.

El PRD, a su vez, con la intervención de Graciela Bensusán, Arturo Alcalde, Rosalbina Garavito, Óscar Alzaga y otros preparó un proyecto que nunca fue presentado aunque sí discutido en la Cámara de diputados. Con notables semejanzas con la iniciativa del PAN, el proyecto del PRD proponía cosas importantes. Entre otras, la sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje por jueces laborales; la cancelación del apartado “B” del artículo 123 constitucional y su conversión en un nuevo capítulo del título sexto sobre “Trabajos especiales” y, lo que es de especial importancia, la creación de un instituto de salarios mínimos y participación en las utilidades cuya integración dependería de la Cámara de Diputados y ya no del Poder Ejecutivo como ahora sucede con las comisiones respectivas.

En el derecho colectivo coincidían sustancialmente las propuestas del PRD con las del PAN, con la exigencia de constituir un registro público de contratos colectivos y de sindicatos (lo que buscaba la desaparición de los contratos de protección) fórmula que el PAN sugería también con el simple requisito de exigir la intervención previa de las asambleas sindicales, titulares de los derechos colectivos (huelga y negociación colectiva) para

evitar la firma o los emplazamientos por el conducto más que sospechoso de un señor titular de un oficio de toma de nota de un sindicato pero sin representación alguna en las empresas.

La reacción en el PRI y en el Congreso del Trabajo no se hizo esperar. Y lo que debió producirse: una alianza PAN-PRD para un proyecto común, ni siquiera se intentó.

En el discurso pronunciado por Luis Donald Colosio el 6 de marzo de 1994, se hacía referencia a la necesidad de actualizar los tribunales de trabajo y de poner en marcha un proyecto de Nueva Cultura Laboral (NCL). Su origen estaba en una propuesta del presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Carlos María Abascal Carranza, a la que le puso nombre un ilustre priísta, José Antonio Álvarez Lima, que pronto se tradujo en unas inconcebibles —antes— visitas recíprocas entre la CTM y la Coparmex representadas por Carlos Abascal y Fidel Velázquez.

El presidente Zedillo vio con gusto un proyecto que suprimía la lucha de clases y buscaba en el diálogo social la solución de los muchos conflictos. Se reunieron comisiones que desembocaron en una declaración conjunta en la presencia testimonial de Ernesto Zedillo que se produjo el 13 de agosto de 1996.<sup>1</sup> Después se trabajó intensamente sobre un proyecto que separaría de la LFT las reglas procesales.<sup>2</sup> Se la ha denominado “Código de procedimientos laborales” y ciertamente tiene como pretensión mayor suavizar, en beneficio empresarial, las reglas procesales tutelares de la reforma de 1980.

Hoy la NCL sustenta los trabajos de reforma a la LFT que promueve la STPS presidida nada menos que por Carlos Abascal, el antiguo presidente de la Coparmex. Pero ese es el tema que sigue.

1 *Nueva Cultura Laboral 1995-2000*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2000. En especial “Contexto general y reseña del diálogo obrero-empresarial”, de Javier Moctezuma Barragán, pp. 16 y ss.

2 *Ibidem*, pp. 247 y ss.

### III. LA NUEVA CULTURA LABORAL

La expresión tiene su gracia. En la medida en que se invoca la novedad resulta evidente que implica una crítica sobre el pasado. ¿Cuál sería la “vieja cultura laboral”? Sin la menor duda, la que explica las relaciones entre capital y trabajo por medio de la idea de la lucha de clases.

Se trata, entonces, de una propuesta que invoca el diálogo y la concertación como el instrumento único para la solución de los conflictos laborales. Sin decirlo, abomina del ejercicio del derecho de huelga. Y en palabras de Javier Moctezuma Barragán, promueve la libertad sindical que “permite a los trabajadores y empleadores formar sindicatos que defienden sus derechos y aumentar así su poder de negociación colectiva; también es el derecho a afiliarse libremente a dichas organizaciones”.<sup>3</sup>

En el mismo sentido se afirma que respeta la autonomía sindical y “propicia la libertad de negociación de los contratos colectivos entre las partes, de acuerdo con las condiciones específicas de cada empresa”. Finalmente la Nueva Cultura Laboral reconoce la libre negociación salarial entre las partes

pues fomenta la estabilidad laboral, necesaria para atraer nuevas inversiones, y, por lo tanto, para crear nuevos puestos de trabajo y preservar el equilibrio armónico entre las fuerzas productivas, como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Habría muchas cosas que decir a propósito de esta declaración utópica. Porque quien conoce la realidad y lee las disposiciones relativas de la LFT sabe perfectamente bien que el gobierno no claudica en su control absoluto de las supuestas libertad y autonomía sindicales.

3 *Ibidem*, p. 18. También en lo que sigue.

De la decisión de la autoridad depende el registro de los sindicatos y la toma de nota de sus directivas. La facultad de dictarse sus propios estatutos se condiciona al cumplimiento de los requisitos legales (artículo 371, LFT) y a la apreciación que haga la autoridad de su contenido. Sólo con los oficios de toma de nota pueden actuar procesalmente los sindicatos (artículo 692, fr. IV) y cualquier conflicto intersindical tiene que resolverse con un recuento en el que el voto es público, abierto, en presencia de la autoridad, del empleador y de los sindicatos en contienda, lo que sin duda limita la libertad de los manifestantes. Los llamados contratos colectivos de trabajo los celebran los dirigentes y no los trabajadores, lo que da origen a la vergüenza nacional de los contratos de protección (artículo 386, LFT) y el ejercicio del derecho de huelga se pone también en manos de las directivas y no de los trabajadores.

Es obvio que todo se monta en los viejos pactos de alianza del llamado con optimismo exagerado “movimiento obrero” (que no se mueve sin permiso de la autoridad y sólo bajo sus instrucciones), al que se tolera todo en la misma medida en que se reprime a los sindicatos independientes.

La NCL, que no intenta cambiar las reglas de juego, es casi una exigencia de apaciguamiento sindical frente a los sindicatos que sí son representativos. Los trabajadores no deben protestar, sólo acatar las reglas que hagan posible la productividad y la competitividad. Y más allá del texto vigente de la LFT, lo que se propone ya es una flexibilización de las relaciones de trabajo que debe acabar con lo que el sector empresarial y el gobierno entienden es cualidad negativa de la ley: la rigidez.

#### IV. INTEGRACIÓN COMPLICADA DE LA COMISIÓN NEGOCIADORA Y PRETENSIONES DE CONSENSO

La reforma a la LFT ha sido tema principal en la actividad de la STPS desde el inicio del nuevo gobierno. El secretario



Carlos Abascal Carranza se ha empeñado en ello con un impulso decisivo pero, en realidad, con mecanismos totalmente inadecuados.

No obstante ser el gobierno de origen panista, en la apariencia por lo menos, la iniciativa del PAN no se considera como punto de partida. Sin duda tanto Rafael Estrada Sámano, primer subsecretario de Previsión Social encargado del proyecto durante 2001 y Francisco Salazar Sáenz, su sucesor, lo conocen y, lo que es mejor, lo respetan. De hecho no faltan en lo que se supone son los avances referencias específicas a la propuesta panista.

El problema fundamental es de procedimiento. Abascal se ha empeñado en una especie de ley consensuada, lo que implicaba al principio acuerdos unánimes y que a estas alturas se convierten en una pretensión de mayoría. El debate principal se produce en la llamada “mesa central de decisión” compuesta de once representantes por cada sector. El sector obrero (nombre no muy adecuado) se integra con sólo dos representantes de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), eso sí, de valor superior, Arturo Alcalde Justiniani y Héctor Barba. Constituyen una minoría muy selecta pero muy minoría contra nueve corporativos evidentes. Y a últimas fechas parece que su férrea oposición a las propuestas oficiales (que la autoridad rechaza que se trate de una propuesta Abascal o de la STPS)<sup>4</sup> está llevando a la decisión de que se abandone el consenso y se sustituya por la fórmula supuestamente democrática de mayoría. El problema es que esa “mayoría” se formó a partir de la decisión de la autoridad. No responde, por supuesto, a un acto electoral.

4 Opinión del subsecretario Francisco Salazar visible en la revista *Evidencias*, núm. 835, 1o. de julio de 2002, que aparece en el artículo “Una reforma laboral para la transición democrática” sin autor visible, pp. 22 y 23. Allí se reproducen sus palabras: “Permítanme hacer una aclaración fundamental, porque oigo todo el día que la ley Abascal, que la ley Fox, que la ley de la Secretaría del Trabajo... Lo digo categóricamente: no hay una iniciativa del gobierno o de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”.

Los niveles posteriores atienden a la redacción de los acuerdos y a algún detalle de presentación.

Es evidente que intentar hacer un proyecto de ley, con pretensiones de que se convierta en iniciativa sobre la base de comisiones tumultuarias, no tiene sentido alguno. Ya fracasó el sistema en 1989. Antes, en cambio, tanto en 1931 como en 1970 (señalando los años de promulgación) las comisiones se integraron con tres o cuatro especialistas. La reforma procesal de 1980 la redactó Jorge Trueba Barrera, con revisión posterior de Pedro Cervantes Campos. La iniciativa del PAN se hizo por dos especialistas con revisión especial por Juan de Dios Castro. La del PRD, con un grupo un tanto mayor, de siete a nueve miembros, pero todos de la misma tendencia política. Con veintidós discutidores no se llega a ninguna parte.

La idea del consenso iluminó sin duda los primeros y largos tiempos. Pero implica un desconocimiento total de la realidad ya que agrupar en un mismo bando a los representantes del Congreso del Trabajo y a los de la UNT es ignorar su evidente incompatibilidad. Inclusive en el sector empresarial también hay discrepancias. A la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) le han aplicado una especie de hielo. Un sindicalismo democrático, como pretende serlo la UNT, tiene que exigir el fin del corporativismo y sin él el Congreso del Trabajo entraría en agonía final. La minoría de la UNT exige la sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje por jueces laborales en tanto que el Congreso del Trabajo se niega rotundamente a modificar el artículo 123 constitucional, cuya fracción XX del apartado "A" fundamenta la existencia de las juntas.

De esas incompatibilidades derivó que en el primer año (2001) sólo se aprobaran tres o cuatro artículos y que en 2002 los acordados no pasen de cuarenta. Claro está que ya se agrega como parte de la ley el Código de procedimientos laborales con algunos ajustes lo que aumenta el número de artículos considerablemente.

Se ha seguido un camino equivocado. La STPS debería haber asumido la responsabilidad de preparar el anteproyecto con una

comisión de expertos muy reducida y una cabeza responsable y terminado el trabajo inicial discutirlo por separado con cada sector. Así lo hizo Mario de la Cueva y sin duda no pudo lograr las reformas que deseaba pero no fue escaso el resultado final.

Obviamente en aquellos tiempos las mayorías priístas en el Congreso facilitaban los caminos. Pero, por eso mismo, un trabajo científico pero apegado a la realidad, tenía que haberse hecho antes de las consultas sectoriales.

## V. LA AMENAZA DE UNA INICIATIVA A CORTO PLAZO

Todo parece indicar que el amor propio del secretario de Trabajo no puede admitir un fracaso en el intento más publicitado de su encomienda. Por ello parece que olvidado el consenso, es muy escasa la posibilidad de una iniciativa formada con el acuerdo entre el Congreso del Trabajo y el sector empresarial (con ilustres nombres de abogados como Jorge de Regil, Tomás Natividad Sánchez Baylón, Octavio Carvajal y otros). Ni siquiera la que estaría integrada por un escaso número de modificaciones y su apéndice procesal.

Es evidente que se invocaría la necesidad de cumplir el compromiso y la justificación del abandono del consenso por la conducta negativa de la UNT. De hecho, eso está pasando ya. Pero no son argumentos que convenzan.

Es posible y casi probable que se presente tal iniciativa. Pero no hay que olvidar que las leyes federales las aprueba el Congreso de la Unión y en su actual integración, sin mayorías absolutas, suponiendo sin conceder que el PAN apoyara totalmente esa iniciativa, lo presumible es que el PRI y el PRD la rechacen. Y tampoco es tan claro que el PAN, con evidentes discrepancias de conceptos y personalidades respecto de la Presidencia de la República vaya a comprometer su apoyo al proyecto presidencial.

No es difícil que el presidente confíe en un cambio político en las elecciones intermedias de 2003 que atribuyera al PAN

esa anhelada mayoría absoluta. Sin embargo, parecería un pretensión sin base. Las ofertas de campaña que justificaron el famoso “voto útil” no se han cumplido ni remotamente. Los errores presidenciales y de varios de sus secretarios de Estado son frecuentes y la confianza popular decrece de manera evidente. Y si bien el PAN comprometió la candidatura de Vicente Fox, un poco a la fuerza, obtuvo muy poco a cambio.

Las próximas elecciones podrían no dar la mayoría a ningún partido. Al PAN, por la falla notable de su compromiso con el presidente; al PRI, porque aunque está recuperando terreno, su notable desprestigio histórico no se ha olvidado; al PRD, porque consume en conflictos internos la que tendría que ser la fuerza para convencer a los electores. Pero, además, su izquierdismo no es consistente. Lo que, dicho sea de paso, es defecto universal de las fuerzas de izquierda.

## VI. PERSPECTIVAS

Si se analiza la distancia entre la pretensión inicial y lo que sería un proyecto mínimo que cambiaría algunas reglas del derecho individual; mantendría intocables las del derecho colectivo; olvidaría reformas administrativas como las planteadas por el PRD, conservando la presencia de las juntas de conciliación y arbitraje para asumir el famoso compromiso procesal, las posibilidades del cambio son menos que mínimas.

La reforma, suponiendo que el Congreso la aprobara, dejaría lo esencial a un lado. Y eso es, en lo fundamental, la cancelación del corporativismo, el rescate de la libertad y la autonomía sindicales y la creación de jueces de lo social (para incluir cuestiones de seguridad social, hoy huérfanas de fundamento constitucional). Sin olvidar el quitarle al Poder Ejecutivo la intervención determinante en la fijación de los salarios mínimos y el porcentaje de utilidades que deben ser repartidas a los trabajadores.

Con lo que la supuesta reforma no serviría para nada.