

PERSPECTIVAS DE LA LEGISLACIÓN LABORAL MEXICANA EN EL UMBRAL DEL TLC

Graciela BENSUSÁN¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las características del TLC*. III. *El escenario inmediato*.

RESUMEN: El propósito central de este trabajo consiste en indagar las consecuencias del avance del proceso de integración en el norte del continente americano sobre la legislación laboral mexicana, tanto en lo que se refiere a su posible reformulación como a su mayor efectividad. Al respecto se analizan las características del instrumento trilateral recientemente negociado, las propuestas complementarias de alcance laboral así como las posiciones de los organizadores sindicales y sociales mexicanos y estadounidenses frente a la cuestión. Finalmente se describe el escenario inmediato por el que atraviesa el tratado de libre comercio, en el que la agenda laboral se convirtió en uno de los ejes de las negociaciones en curso y del proceso de ratificación en el seno del congreso estadounidense.

ABSTRACT: The purpose of this article is to explore the consequences of the implementation of the North American integration process on the Mexican Labor legislation. The article discusses the eventual changes this legislation might go through and its potential greater effectiveness as well. It analyzes the main feature of the trilateral agreement recently negotiated and the possible addenda with impact in the labor field, the stands of labor and social organization for both examined. Finally the article describe the contemporary negotiation around NAFTA, the nodal character of the labor agenda and the agreement's process of approval within the US Congress.

I. INTRODUCCIÓN

La formulación —o reformulación— de un marco jurídico destinado a regular la relación capital-trabajo ha sido siempre una operación particularmente compleja, ajena a cualquier visión armónica que subraye las coincidencias mecánicas entre las exigencias sociales, los requerimientos del proceso de acumulación y los diagnósticos estatales. Al definir una cuestión esencial de la dominación, la institucionalización laboral se inscribe fundamentalmente

¹ Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

en el espacio de la política estatal, donde se dirimen los intereses contradictorios del mundo del trabajo a través de los aparatos políticos existentes y de una determinada correlación de fuerzas. Nunca se trató, ni siquiera en la original experiencia mexicana, de procesos aislados por las fronteras nacionales.²

El peso de los parámetros internacionales en torno a los niveles de protección reconocidos a los asalariados ha influido en los distintos ordenamientos jurídicos adoptados en el mundo occidental a lo largo del siglo XX. El papel de la OIT, desde su fundación en 1919, con una estrategia armonizadora "hacia arriba", fue desempeñado después de la crisis mundial de los setenta en los países de capitalismo avanzado por otros organismos internacionales: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Estos últimos encabezaron una verdadera cruzada a favor de la flexibilización de las normas laborales, destinada a restaurar el poder del capital e incentivar la inversión.

El restablecimiento de los viejos valores del capitalismo dio lugar a modificaciones diversas en los distintos regímenes laborales nacionales. Tuvo que enfrentar, a la hora de desaparecer o redimensionar los instrumentos asociados al desprestigiado Estado de Bienestar, dificultades provenientes del hecho de que el viejo arreglo institucional formó parte de procesos políticos centrados en la democracia o en alianzas de fuerzas heterogéneas. Estas últimas se sustentaron, entre otros compromisos, en las garantías de una tutela legal mínima a los asalariados y en el reconocimiento del poder de negociación de los sindicatos.

En el caso de México, la legislación laboral sobrevivió hasta ahora a un período de significativos cambios en las relaciones entre el Estado, los sindicatos y los empresarios que confirmaron, por otras vías, las tendencias flexibilizadoras en los niveles de protección y la correspondiente recuperación del poder patronal. Sin embargo, la conservación de un modelo de regulación cuyos rasgos esenciales quedaron definidos hace más de 60 años no se explica por su histórica inclusión en la alianza entre el Estado y los sindicatos o por su reconocimiento a nivel constitucional sino por una razón mucho más pragmáti-

² El artículo 123 de la Constitución de 1917 se nutrió, entre otros antecedentes, de las instituciones adoptadas en Alemania, Italia, Francia y los Estados Unidos. Sin embargo, las condiciones socio-políticas en las que se forjó este instrumento jurídico así como la legislación reglamentaria impusieron un sello propio a las modalidades de protección a los asalariados: la tutela legal, la intervención estatal y el corporativismo sindical se convirtieron en partes indisolubles del actual modelo de regulación de la relación capital-trabajo. Véase al respecto Bensusán, Graciela, *Institucionalización laboral en México: Los años de la definición (1917-1931)*, (Tesis de Doctorado), México, FCPyS-UNAM, 1992, pp. 1-57.

ca. Las instituciones laborales forjadas en la Revolución y el mercado intervencionismo estatal en este ámbito han sido un instrumento fundamental para imponer durante la crisis y el proceso de reestructuración que lo acompaña, un severo proceso de ajuste de altos costos sociales sin que se altere la estabilidad. Por ello, aunque el viejo pacto político se redefinió a partir de 1982 y el sector empresarial se convirtió en el interlocutor privilegiado del grupo gobernante, el proceso de reforma a la legislación laboral no ha podido cumplir su ciclo vital para dar lugar a un esquema de regulación acorde con las reivindicaciones patronales.

A los factores internos que a lo largo de la década de los ochenta se señalaron por parte del sector empresarial como indicadores de la “necesidad” del cambio —crisis, reconversión, modernización, etcétera— se sumaron los externos; primero los planes de ajuste adoptados en el marco de los compromisos acordados con el FMI provocaron la inoperancia de los mecanismos jurídicos disponibles para defender los intereses de los asalariados. Después las negociaciones en torno al Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá han sido reiteradamente utilizadas como argumento patronal para demandar la armonización legislativa en la materia, tomando como modelo el existente en los Estados Unidos, con un menor nivel de protección y marcadamente liberal e individualista.³ Las comparaciones no solo fueron aprovechadas por las organizaciones empresariales. Tanto los sindicatos estadounidenses como los canadienses fundamentaron sus posiciones en contra del TLC en la precaria situación de los trabajadores mexicanos considerando, sobre todo, el nivel salarial, porque presionaría a la baja las condiciones de trabajo y amenazaría los empleos en sus respectivos países. Por ello, entre los múltiples interrogantes que abre la posibilidad de construir un escenario económico integrado en el Norte del continente americano, está el que se refiere al impacto de este proceso en la suerte de la legislación laboral mexicana.

En lo inmediato, las objeciones de muy diversa naturaleza respecto a la inadecuación entre el marco laboral vigente y el nuevo espacio de las economías integradas tienen escasas posibilidades de traducirse en un cambio radical en el ordenamiento jurídico, capaz de limitar el intervencionismo estatal y eliminar

³ De esta manera, con la proximidad del TLC, cobraron importancia las diferencias entre los marcos jurídicos de los tres países. Véase la posición de un asesor del sector empresarial en Guaidá Escontria, Luis M., “Un vistazo a la legislación de los Estados Unidos”, en *Entorno Laboral*, número 622, 1991. Otras opiniones en la misma dirección en *Excelsior*, 5 de mayo de 1991.

los mecanismos legales, que operan como sostén del corporativismo sindical.⁴ En el caso de México, este arreglo institucional incluye la subordinación de los intereses de los trabajadores a las políticas gubernamentales. Una hipótesis al respecto es que todavía no existen internamente las condiciones socio-políticas para que emerja un nuevo cálculo estatal y societal respecto de las ventajas y desventajas del viejo esquema de regulación, frente a los requerimientos del nuevo modelo económico en vías de implementación, del que es parte esencial del TLC. Habría, por tanto, un marcado paralelismo con las tendencias conservadoras que dominaron el escenario político. En ambos terrenos, el fortalecimiento del autoritarismo —con un amplio margen de discrecionalidad estatal y de impunidad en la transgresión de derechos fundamentales— ha sido una respuesta destinada a garantizar la acelerada modernización económica y a reducir los riesgos de la ingobernabilidad que pudiera generarse en el avance hacia la democracia.

Para quienes hoy disponen de los medios necesarios para impulsar o resistir el cambio, todavía son mayores los beneficios que los costos de conservar el orden laboral vigente. Lo que resulta decisivo al adoptar posiciones y determinar prioridades frente a la conflictiva cuestión de la reforma de la legislación laboral es la expectativa —más o menos fundamentada— de contar en adelante con el apoyo del Estado en la satisfacción de sus intereses lo que, de por sí, no constituye ninguna novedad en el comportamiento de actores tradicionalmente corporativos. El problema es que al operar sobre bases económicas, sociales y políticas muy distintas a partir de la crisis económica de 1982, la Ley Federal del Trabajo ya no es capaz de generar ventajas tangibles para los sujetos supuestamente tutelados. Los perdedores netos al conservarse intacto ese instrumento han sido los asalariados, quienes no dispusieron de ningún contrapeso frente a las políticas de efectos regresivos en la distribución de los ingresos y experimentaron cambios profundos en sus condiciones de trabajo, decididos unilateralmente por las empresas. Ante la crisis de represen-

⁴ En el ámbito interno, las objeciones en contra de la legislación laboral provienen de dos tipos de argumentos: la rigidez y el excesivo proteccionismo —según la posición patronal— y la ineffectividad —conforme a la opinión dominante en el medio sindical—. Sin embargo, el análisis crítico efectuado por algunas organizaciones obreras independientes del gobierno ha subrayado la existencia de factores institucionales (jurídicos y políticos) que desvirtúan el sentido original de la protección estatal a los asalariados, cuya remoción es una condición para resolver el problema de la ineffectividad. De ahí que la democratización política y la reforma de la legislación laboral constituyen una “necesidad” de los asalariados para restablecer el equilibrio en el escenario laboral.

tación sindical debido, entre otros factores, a las trabas jurídico-políticas para recomponer las estructuras organizativas y sus dirigencias, los asalariados han estado ausentes del debate en torno a la conveniencia de mantener o reemplazar las reglas laborales. Se han impuesto por ello los cálculos gubernamentales y de la burocracia sindical, a favor de mantener el *statu-quo* en el terreno institucional.⁵

Reconocer el carácter todavía dominante de las posiciones conservadoras, por lo menos en lo que se refiere a los rasgos definitorios del viejo régimen jurídico, no significa ignorar las múltiples tensiones que se generan al haberse privilegiado durante una década el carácter de instrumento de control de la acción obrera en el funcionamiento de las instituciones laborales. Por una parte existe un déficit en la legitimidad tradicional de la intervención estatal en el mundo del trabajo y de la legislación que la hace posible. Por otra, al ponerse aquéllas invariablemente al servicio de los intereses patronales, se ha creado una situación de marcado desequilibrio en las relaciones obrero patronales que no puede sostenerse ilimitadamente por métodos autoritarios. Cuando uno de los principales retos que trae el TLC es el de aumentar la productividad, una solución que atenta contra la recuperación del consenso de los asalariados y contra la superación de las inercias corporativas no puede ser de largo plazo, a menos que se insista en defender a ultranza, como principal ventaja comparativa, los bajos salarios mexicanos.

En este contexto, el propósito central de este trabajo consiste en indagar de qué manera el avance del proceso de integración en el norte del Continente Americano influirá sobre la legislación laboral mexicana, tanto en lo que se refiere a su posible reformulación como a su mayor efectividad. Al respecto, las características del instrumento trilateral recientemente negociado permiten suponer que no puede esperarse del libre comercio, de manera mecánica, un efecto democratizador ni un impacto directo en la transformación de las instituciones laborales. Como todo parece indicarlo, el reciente triunfo del Partido Demócrata en las elecciones presidenciales en los Estados Unidos volverá a colocar la situación laboral mexicana —junto a la problemática ecológica— en el centro de las negociaciones destinadas a obtener la ratificación del TLC. Sin embargo, existen también razones para dudar acerca de las posibilidades reales

⁵ Un análisis de la situación por la que atraviesa la cuestión de la reforma a la legislación laboral mexicana así como de las posiciones y propuestas de los patrones y los sindicatos se encuentra en Bensusán, Graciela, *Los sindicatos y la legalidad laboral*, Mimeo, diciembre de 1992. Véase también Méndez, Luis y Quiroz, José Othón, "En busca de una nueva legislación", *El Cotidiano*, número 50, septiembre-octubre de 1992, pp. 62-72.

de alterar por esta vía las ventajas comparativas que el estado actual de las relaciones laborales en México ofrece a los inversores.

Con el propósito de abordar estas hipótesis iniciales se analizan a continuación las características del TLC firmado por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá el 17 de diciembre de 1992 así como las alternativas vinculadas al proceso de ratificación que pueden incidir en el ámbito de las instituciones laborales mexicanas, alterando el "impasse" interno.

II. LAS CARACTERÍSTICAS DEL TLC

Al finalizar las negociaciones trilaterales el 12 de agosto de 1992 se confirmó la exclusión de los aspectos sociales del texto del TLC. Los reclamos provenientes de diversas organizaciones sindicales en los tres países, compartidos en principio por el Partido Demócrata estadounidense, no fueron atendidos por los negociadores oficiales. El argumento invocado por los tres gobiernos —la naturaleza exclusivamente comercial del Acuerdo— se asoció a una visión optimista respecto de los efectos del TLC. Las asimetrías entre las economías no llevaron tampoco a considerar mecanismos compensatorios del impacto negativo de la integración en los niveles salariales y en las condiciones de trabajo o para promover el desarrollo de la infraestructura y el gasto social en el país más débil. Se decía, por el contrario, que los tres países saldrán ganando en materia de inversiones, modernización, empleo, salarios y productividad.

De inspiración neoliberal, las posiciones dominantes en las negociaciones fueron las expuestas por los gobiernos y las organizaciones empresariales. Estas últimas, en el caso de México, han rechazado el tratamiento de los aspectos laborales de la integración en el TLC.⁶

En el medio sindical, como corresponde a la tradicional subordinación de las organizaciones oficiales, tanto la CTM como el Congreso del Trabajo han dejado en manos de los negociadores mexicanos la defensa de los intereses de los asalariados frente al proceso de integración y no han planteado exigencias

⁶ Esta es la posición de la Coparmex, bajo el argumento de que el trabajo no es un artículo de comercio y por ello no puede formar parte de un "acuerdo comercial", *La Jornada*, 23 de marzo de 1991. En el mismo sentido se manifestó la Concamin, *Excelsior*, 15 de marzo de 1991.

específicas como condición previa para dar su aval respecto del texto acordado.⁷ En este terreno, sin embargo, su aporte ha sido significativo. Por una parte, han tolerado el retroceso en los niveles de protección de los asalariados consignados en los contratos colectivos y la caída salarial a lo largo de la década precedente. Por otra, han descartado —al menos durante la fase de las negociaciones— la posibilidad de conjuntar sus esfuerzos con las organizaciones sindicales que, tanto en Estados Unidos como en Canadá, plantearon un rechazo sistemático al Libre Comercio entre los tres países.

Si bien el peso político de los sindicatos canadienses es mayor que el de los estadounidenses, lo cierto es que hasta ahora ninguno de los dos pudo influir en las posiciones gubernamentales y empresariales respecto al TLC, con base en sus objeciones respecto al efecto negativo de los bajos salarios mexicanos en los niveles de empleo y remuneraciones existentes en sus respectivos países. Como sucedió durante el proceso de reestructuración de los ochenta, la experiencia de la integración en el norte del continente indica, considerando tanto el tratado firmado entre Estados Unidos y Canadá como el avance de la inversión extranjera en México a lo largo de los ochenta, que esta estrategia ha operado como un mecanismo de coacción frente a los trabajadores. En los otros dos países se les amenaza con trasladar las empresas a México, en caso de no aceptarse las condiciones allí impuestas por el poder patronal. Acá se advierte que la disciplina y el sacrificio obrero son necesarios para atraer los capitales del norte y los correspondientes empleos.⁸

No pueden por ello dejar de considerarse las condiciones por las que atraviesan las relaciones laborales en Estados Unidos y Canadá, caracterizadas por un marcado debilitamiento de la capacidad de negociación de las organizaciones sindicales frente a las empresas y a los respectivos gobiernos. En el primero de estos países, existe un marco legal y jurisprudencial que legitima un amplio margen de discrecionalidad en la empresa para imponer decisiones estratégicas de adaptación a la competitividad mundial y de cambio de las estructuras organizativas de la producción —como el cierre de empresas y la relocalización de capitales en búsqueda de bajos salarios— y que limita el ejercicio del poder colectivo de los trabajadores. El movimiento obrero estado-

⁷ Véase al respecto “La CTM ante el Tratado de Libre Comercio”, *La Jornada*. 19 de agosto de 1991 y el documento en que el Congreso del Trabajo dio a conocer su posición a favor del informe rendido por el ejecutivo federal sobre la conclusión de las negociaciones del TLC en *La Jornada*, 20 de agosto de 1992.

⁸ Véase Cavanagh, John et al, *Trade Freedom*, San Francisco, The Institute for food and Development Policy, pp. 37 a 39 y 58 a 67.

unidense se encuentra hoy en una posición defensiva, cuando el sistema de relaciones industrial instaurado en los años treinta después de la gran crisis mundial, atraviesa por profundas transformaciones que afectan tanto la membresía sindical como el proceso institucionalizado de negociación colectiva.⁹ Por su parte, los sindicatos canadienses han experimentado las consecuencias de la aplicación del libre comercio con los Estados Unidos, que se tradujeron en pérdidas de empleo en el sector manufacturero y en amenazas crecientes respecto a su sistema de seguridad social de alto nivel de protección. Aunque han ampliado su capacidad de agremiación, sus condiciones de trabajo y salariales se han visto afectadas por la presión empresarial ejercida bajo la advertencia de que posiciones sindicales rígidas provocarían el cierre de las plantas y su relocalización.¹⁰

La posición en contra del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá, conforme los planteamientos de la AFL-CIO, se centró en tres tipos de argumentos: 1º) En cuanto a la naturaleza del acuerdo, se consideró que este tipo de instrumento supone la ausencia de intervención gubernamental en los problemas de pobreza y desarrollo económico. Por el contrario, proponían que se incluyera “la ayuda extranjera, la planificación del desarrollo, los esfuerzos para mejorar salarios y los niveles de vida de los mexicanos...”, considerando en particular la situación de las empresas maquiladoras estadounidenses ubicadas en México; 2º) Debía excluirse el tratamiento de la cuestión migratoria y rechazarse el interés del gobierno mexicano de que los trabajadores de este país ingresaran “en cantidad adicional” a laborar en el país vecino; 3º) al ser México un país cuya única ventaja comparativa es “la pobreza de sus habitantes y su buena voluntad para trabajar a cambio de un salario de subsistencia” y donde existen, respecto de los Estados Unidos, drásticas diferencias salariales y de protección social, el TLC perjudicaría a los trabajadores estadouni-

⁹ Véase Kochan, Tomas A., “Adaptabilidad del sistema de relaciones industriales de Estados Unidos”, revista *Trabajo*, 5-6, pp. 91 a 107; Coriat, Benjamin, *El Taller y el Robot*, México, Siglo XXI, 1992, pp. 210 y 218, y U.S. Congress, Office of Technology Assessment, (OTA) U.S. “Mexico Trade: Pulling Together or pulling apart?”, IITE-545 Washington, DC: U.S. Government Printing Office, october, 1992, pp. 86-94.

¹⁰ En relación a las características del sindicalismo canadiense y a sus posiciones frente al TLC véase Gutiérrez Haces, María Teresa, “La beligerancia sindical canadiense”, en revista *Trabajo*, núm. 5-6, pp. 63 a 81.

denses y traería pocas ventajas a los mexicanos. Los principales beneficiarios serían las compañías estadounidenses y las élites gubernamentales de México.¹¹

Las perspectivas de incluir, antes de la ratificación por los respectivos Congresos, un capítulo social en el texto del TLC o de acordarlo en forma complementaria, se abrieron con el triunfo del candidato demócrata en las elecciones presidenciales estadounidenses del 3 de noviembre de 1992. Por el contrario, la propuesta alternativa a esta opción manejada por la administración republicana apuntaba a la compensación interna de las consecuencias del TLC en el terreno del empleo y en la necesidad de una rápida recalificación de la mano de obra. De esta manera, se esperaba contrarrestar las objeciones de la AFL-CIO y el Partido Demócrata.¹²

Cuál puede ser el contenido de un acuerdo en materia laboral destinado a evitar que los bajos salarios, la ineffectividad de la legislación o la ausencia de libertad sindical en México se conviertan en el factor principal de la relocalización de capitales, alentando en cambio una estrategia integradora sustentada en la productividad y en la distribución equitativa de los beneficios en los tres países, es todavía una interrogante en razón de la vaguedad de los planteamientos demócratas en relación a esta cuestión. La complejidad de la problemática involucrada en la dimensión laboral de la integración se origina no sólo en la diversidad de los modelos de regulación existentes en los tres países o en el grado de cumplimiento de los niveles de protección instaurados en cada caso sino en la escasa transparencia respecto de la situación laboral mexicana. La confusión generada, por una parte, por un discurso gubernamental comprometido con la justicia social y la modernización y una política laboral al servicio del capital, y por otra, la presión patronal por flexibilizar la legislación mientras el sindicalismo oficial la convierte en una barrera infranqueable ha opacado el debate sobre las implicaciones laborales del TLC y sus alternativas a ambos lados de la frontera.

Cabe recordar que el *memorandum* de entendimiento firmado el 3 de mayo de 1991 entre México y Estados Unidos, en el momento en que el

¹¹ Declaración del Consejo Ejecutivo de la AFL-CIO sobre el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos, 24 de mayo de 1990, Washington, D.C., en revista *Trabajo*, número 5-6, pp. 88 y 89.

¹² En relación con el ofrecimiento del presidente Bush, expuesto en un comunicado al Congreso de los Estados Unidos, véase Scholpfe, Gregory K., "Problemas laborales en torno al TLC, en *Ajuste Estructural, Mercados Laborales y TLC*, México, El Colegio de México, Fundación Friedrich Ebert y El Colegio de la Frontera Norte, 1992, p. 301.

Congreso de este último país debía aprobar la vía rápida de negociación del TLC, calmó los ánimos de muchos congresistas aún cuando tan solo anunciaba acciones conjuntas destinadas a conocer y mejorar diversos aspectos de las relaciones laborales en los dos países.¹³ Un documento de igual naturaleza y contenido fue firmado entre México y Canadá al año siguiente. Se hizo explícito en ambos casos que estos instrumentos bilaterales suponen el respeto a las leyes vigentes en los respectivos países, no generan obligaciones en materia de derecho internacional y colocan a México en igualdad de circunstancias respecto a sus contrapartes. Esto permite suponer que la administración del presidente Salinas habría logrado imponer la tesis de que se requiere “cooperación” en la materia y rechazar la posibilidad de la “supervisión” externa respecto a los puntos incluidos en los acuerdos, tales como trabajo de menores, seguridad e higiene, conflictos, estadísticas y estrategias de productividad y calidad.

Un paso más en esta dirección se dio después de la terminación de las negociaciones del TLC, de manera tan sorpresiva como se firmaron los acuerdos anteriores, con ánimos de prevenir las objeciones demócratas y de la AFL-CIO. El 14 de septiembre de 1992 se celebró otro acuerdo entre los gobiernos de los Estados Unidos y México con el propósito de crear una comisión consultiva sobre cuestiones laborales cuya competencia abarca aspectos no comprendidos hasta entonces y que, como los anteriores, deben dar lugar a la adopción de programas de trabajo conjuntos e intercambio de información. Se incluyen en él los temas relativos a la legislación laboral en general, normas aplicables a los trabajadores migrantes, programas de capacitación para trabajadores afectados por cambios estructurales y mecanismos para facilitar el uso de las nuevas tecnologías, además de los indicados en el anterior *memorandum*. Es importante observar que en los considerandos de este nuevo instrumento se reconoce la conveniencia “de acentuar en cada país la aplicación de leyes y reglamentos en materia laboral”, lo que sin duda constituye una respuesta a las presiones para corregir la situación de transgresión de los derechos de los trabajadores mexicanos, denunciada dentro y fuera de las fronteras del país.¹⁴

Aunque este avance no resultará suficiente para convencer a una administración demócrata o al Congreso estadounidense de que la “cooperación” es un camino adecuado para evitar daños mayores a los trabajadores de ese país, debe considerarse que también las empresas transnacionales están interesadas en que

¹³ Véase Dininio, Phyllis, “North America Free Trade Agreement: Free for Whom”, *Harvard Business School*, número 9-792-049, 1992.

¹⁴ Véase el texto del Acuerdo en *La Jornada*, 15 de septiembre de 1992.

México preserve, al menos en el corto plazo, sus ventajas comparativas en materia laboral y ambiental. Junto con los demás factores que inducirán a la relocalización de capitales, los bajos salarios mexicanos, la docilidad de la dirigencia sindical y la intervención estatal que hoy tutela abiertamente los intereses patronales, forman un atractivo paquete de incentivos para atraer la inversión, requisito en el que se sustenta el actual modelo de desarrollo impulsado por la economía más débil en el norte del continente americano.¹⁵ Puede suponerse por tanto que las empresas estadounidenses ejercerán las correspondientes presiones para contrarrestar las posiciones críticas de la AFL-CIO, como lo hará la propia administración del presidente Salinas.

Sin embargo, aunque en México ha sido prácticamente nulo el debate social en torno a las ventajas y desventajas del texto negociado y no existe el menor obstáculo para lograr una ratificación vertiginosa a cargo del Senado de la República, otro será el escenario en el país vecino.¹⁶ La intensificación de la actividad de las organizaciones sindicales y sociales opositoras al TLC así como la importancia e independencia del Congreso estadounidense respecto del poder ejecutivo crearán el espacio para la búsqueda de alternativas y correctivos a la actual estrategia de liberación comercial, tal como se ha venido planteando a lo largo de las negociaciones trilaterales.¹⁷

Al respecto, un estudio recientemente difundido por la Oficina de Tecnología del Congreso de los Estados Unidos propone un conjunto de políticas internas y de mecanismos trilaterales destinados a promover una nueva estrategia de integración, cuyo eje sea el aumento de la productividad y de los salarios así como la eliminación de la marcada desigualdad social existente tanto en México como en aquel país.

Algunos de estos mecanismos se orientan a revertir las tendencias que dominaron en la negociación del TLC y acompañaron recientemente la evolu-

¹⁵ Véase Mercado Celis, Alejandro, "Inversión Extranjera y TLC: una perspectiva geográfica" en Driscoll, Bárbara y Gambrell, Mónica, *El Tratado de Libre Comercio*, México, UNAM, 1992, pp. 139-155.

¹⁶ El debate social en México en torno a las ventajas y desventajas del TLC ha sido impulsado principalmente por la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), creada en abril de 1991 y que hoy reúne a más de 100 organizaciones sindicales y sociales, además de miembros a título individual. En relación a su posición frente a la decisión de celebrar el TLC y al proceso de negociación de este instrumento trilateral, véase RMALC, *Nuestro Balance de la negociación formal sobre el Tratado de Libre Comercio*, mimeo, noviembre de 1992.

¹⁷ En torno al papel del Congreso estadounidense en el proceso de ratificación del TLC véase Pérez Espinoza, César "El Congreso Estadounidense y las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio", en Driscoll, Barbara y Gambrell, Monica, *op. cit.*, *supra* nota 15, pp. 261 a 268.

ción de las relaciones laborales: ignorancia de los aspectos sociales y de las asimetrías, debilitamiento de los sindicatos, pérdida de empleos y reducción de los salarios. Entre las medidas que pueden tener una incidencia directa en la suerte de la legislación así como en las relaciones de subordinación corporativa de las organizaciones sindicales mexicanas frente al gobierno se proponen las siguientes: 1) La negociación de una carta social y de un plan de implementación de sus principios así como la creación de una comisión trilateral en materia laboral y de bienestar social: esta última parte de la propuesta, como se vió, ya tiene algún grado de avance a través de la creación de la Comisión Binacional México-Estados Unidos. Sin embargo, la propuesta del Congreso podría reorientar las características del tratamiento de la problemática laboral al plantear la necesidad de reconocer las "debilidades potenciales" de los actuales sistemas de protección al trabajo tanto en México como en Estados Unidos. Por el contrario, hasta ahora las posiciones oficiales defendieron el criterio de que en México existe una legislación de "avanzada" y evitaron analizar las consecuencias negativas del corporativismo sindical para los asalariados.¹⁸ Para superar estas posiciones es fundamental la propuesta incluida en este estudio relativa a la autonomía frente al gobierno que debe tener la Comisión Trilateral en materia laboral, lo que no ocurre en el caso de la Comisión Binacional. 2) Establecimiento de consejos de trabajadores en las empresas norteamericanas (incluyendo dos o tres países) con el propósito de lograr un mayor acercamiento entre los sindicatos, favorecer la independencia de los sindicatos mexicanos frente a su gobierno y promover la armonización de los estándares laborales, dando mayor confianza a los asalariados de que podrán beneficiarse del crecimiento de la productividad. Cabe señalar que la eficacia de una medida como esta dependerá de la democratización previa del movimiento obrero mexicano. Paralelamente, la OTA propone avanzar en la fijación de salarios mínimos por ramas de actividad, considerando los niveles de desarrollo de las economías. 3) Creación de mecanismos trilaterales de resolución de las diferencias en temas laborales: se trata de una proposición que ha sido rechazada por los gobiernos firmantes del TLC bajo el argumento, ignorado en otros ámbitos como es el caso de los mecanismos de resolución de diferencias en materia de inversión, de la posible pérdida de soberanía. En lo inmediato, el papel central

¹⁸ Al respecto, se ha señalado que una de las razones por las que el presidente Salinas ha postergado la reforma de la legislación laboral es el temor de que ello se visualice en los Estados Unidos como un debilitamiento de los niveles de protección y como un "reconocimiento implícito" de la existencia de un sistema de control sobre las relaciones laborales a cargo del Estado y el movimiento obrero oficial. US Congress, O.T.A, *op. cit.*, *supra* nota 9, p. 83

de un panel con competencia en la resolución de diferencias sería el de revisar la consistencia del cumplimiento de la legalidad laboral de cada país, de los principios que llegaran a adoptarse en la Carta Social o de las normas internacionales. Siguiendo la tradición de la OIT, se propone la elaboración de informes periódicos relativos a las prácticas violatorias de los principios acordados en materia laboral; 4) Adopción de medidas, a través de acuerdos sectoriales o cambios legislativos, destinadas a acortar el tiempo de trabajo, aumentar las vacaciones y a promover licencias de entrenamiento y calificación. Todo ello permitiría aumentar el número de empleos, la productividad y la flexibilidad de la fuerza de trabajo; 5) Creación de una Comisión Trilateral sobre el futuro de la democracia política en Norte América: se atribuye, desde esta perspectiva, una gran importancia a los aspectos políticos capaces de garantizar un contexto favorable a una nueva estrategia de integración que potencie las fortalezas de cada país en lugar de sus debilidades.¹⁹ Ejemplo de ello es la consideración que hace este estudio acerca de una de las posibles desventajas de crear un fondo económico compensatorio para México en las actuales circunstancias políticas: el peligro radica en la posibilidad de que estos recursos fueran utilizados para mantener al PRI en el gobierno.²⁰

De tener algún grado de éxito estas propuestas, coincidentes con las expuestas en México por la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), es posible que la legislación laboral pueda comenzar a salir de la encrucijada en que se encuentra: cuestionada por los empresarios mexicanos, aunque hayan sido sus beneficiarios, y defendida por un gobierno y una dirigencia sindical corporativa que continúan afirmando su alto nivel de protección de los asalariados, mientras éstos ven afectarse sus niveles de ingresos y condiciones de vida y de trabajo.²¹ Tanto la impunidad que rodea a la transgresión de los derechos laborales como el amplio margen de discrecionalidad estatal en su interpretación y aplicación —elementos del autoritarismo estatal y/o patronal y del corporativismo sindical— quedarán expuestos a un enjuiciamiento creciente. Sobre todo, la opción relativa a la supervisión trilateral de la vigencia de la legalidad laboral contribuiría a desmistificar las ventajas de la supuesta tutela estatal de los asalariados y de los sindicatos frente al poder patronal, cuando

¹⁹ *Ibid.* pp. 42 a 54.

²⁰ *Ibid.*, p. 52

²¹ Véase RMALC, *Las relaciones laborales frente al TLC de América del Norte*, mimeo, noviembre de 1992 y el cuadro número 1, de este trabajo.

ello supone a cambio la pérdida de autonomía y la subordinación a las políticas gubernamentales.

Se verá entonces que el problema no se reduce a la ineffectividad de la legislación laboral mexicana sino que es ineludible considerar los rasgos estructurales de las instituciones laborales que las convierten en un instrumento de las políticas públicas. Incluso se podrá evaluar, con mayores elementos, los resultados de sistemas de regulación tan opuestos como lo son, en esta materia, el mexicano y el estadounidense.

Aunque triunfara la posición a favor de restringir el contenido del TLC a lo ya negociado ello no inhibirá una de sus consecuencias positivas para los asalariados de México: el hecho de que los costos políticos de la violación de los derechos esenciales aumentarán al quedar expuestos a la opinión pública más allá de sus fronteras. Si hasta ahora ello no ha sido suficiente para obligar a este país a transitar hacia la democracia o hacia la consolidación de un auténtico Estado de Derecho, habrá que ver hasta qué punto la renovación política en los Estados Unidos llevará a la nueva administración a priorizar la democracia y el principio de legalidad, aún en el caso de que con ello se afecten en el corto plazo los intereses en juego de las empresas de ese país.

III. EL ESCENARIO INMEDIATO

Existe hoy en México un acuerdo implícito entre el Estado, el movimiento obrero oficial y las cúpulas empresariales para postergar la reforma de la legislación laboral hasta después de la firma del TLC. Entre tanto no se garantice el flujo de inversión necesario para sostener el creciente desequilibrio de la balanza comercial y estabilizar la economía, no se pondrán en peligro los instrumentos coactivos de que dispone el gobierno con base en un orden jurídico autoritario y afín con el corporativismo sindical.

Transcurridos diez años de la estallada crisis económica más severa de este siglo, el control de los salarios sigue siendo el recurso principal del ajuste. De esta manera, la suerte del viejo sistema corporativo y de la legislación que lo sostiene es paralela a la de los pactos cupulares destinados a disminuir el índice inflacionario. La sujeción en octubre de 1992 —en una nueva revisión del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, cuyo nombre se cambió por el de Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE)— de los salarios mínimos y contractuales a incrementos inferiores al correspondiente a la inflación del presente año es un indicador de la necesidad gubernamental de

seguir contando con el liderazgo sindical tradicional como aval de las políticas y decisiones que atentan contra los intereses de los asalariados.²²

Aunque la CTM —organización que ejerce el monopolio de la representación en el seno de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos— se negó a avalar el porcentaje decidido para el incremento a los salarios mínimos por esa Comisión de acuerdo las recomendaciones del PECE, firmó este instrumento político reiterando de esta manera la incoherencia en el plano discursivo y fáctico que la caracterizó a lo largo de la lucha salarial. Las organizaciones restantes, pertenecientes al Congreso del Trabajo y al sector obrero del PRI, han avalado invariablemente la política gubernamental, dejando en el aislamiento los débiles intentos de impugnación cetemista.²³

Es por ello que los propósitos modernizadores de esta administración, según los cuales debía transitarse hacia un nuevo modelo de relaciones laborales sin estatismo y centrado en el diálogo y la concertación directa entre los interlocutores sociales, no resultan viables en las actuales circunstancias.²⁴ Por el contrario, los preparativos generados por la próxima firma del TLC acentuaron el autoritarismo en este escenario, dejando en manos del ejecutivo los controles necesarios para graduar e imponer direccionalidad a los cambios y correctivos a los vicios derivados de cinco décadas de subordinación y, a la vez, protección estatal a los sindicatos afines.²⁵ El reemplazo de las dirigencias hostiles, corruptas o ineficientes por otras sin estos defectos pero dispuestas a colaborar en las reestructuraciones contractuales con pérdida de derechos adquiridos, de niveles salariales y de empleos e incluso la armonización en la práctica de los sistemas de relaciones laborales vigentes en México y en Estados Unidos bajo la influencia del neoliberalismo fue una decisión impuesta a los trabajadores. La legislación mexicana, con su regulación restrictiva en el terreno de las libertades sindicales y el amplio margen de discrecionalidad que autoriza en lo que se refiere a la intervención estatal en la resolución de los

²² Véase el texto del PECE en *Excélsior*, 22 de octubre de 1992.

²³ Véase *La Jornada*, 11 de diciembre de 1992.

²⁴ Véase por ejemplo el discurso del presidente Salinas del 10. de mayo de 1991, sus declaraciones en torno a la modernización laboral en *La Jornada*, 11 y 19 de agosto de 1992, el Plan Nacional de Capacitación y Productividad, *Diario Oficial*, del 20 de junio de 1992 y el texto del ANEPyC, *Excélsior*, 27 de Mayo de 1992.

²⁵ El conflicto ocurrido en la empresa Volkswagen de México es ilustrativo de esta tendencia. Véase Bensusán, Graciela y García, Carlos, "Entre la estabilidad y el conflicto: las relaciones laborales en la Volkswagen", en Arteaga, Arnulfo (Coordinador) *La industria automotriz en México*, México, UAM-I, 1992 (en prensa).

conflictos intersindicales y obrero-patronales, se acompañó de numerosas trasgresiones destinadas a restablecer la paz laboral, imponiendo las decisiones unilaterales de las empresas o sosteniendo a las dirigencias cuestionadas por las bases. La impunidad con que actúan las autoridades laborales administrativas o jurisdiccionales ante la fragilidad del Estado de Derecho —en razón de la concentración del poder en el ejecutivo, la ausencia de independencia en los poderes judicial y legislativo así como la ineffectividad de los mecanismos tendientes a restablecer la legalidad cuando es violada— completa la descripción de los instrumentos que sostienen hoy la estrategia de integración.²⁶

Al respecto, el criterio sostenido por el ejecutivo en su iniciativa de reforma constitucional para institucionalizar a ese nivel la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dejando fuera de su competencia tanto la materia laboral como la que se refiere a los procesos electorales, es revelador de la decisión de preservar —al menos en el corto plazo— el *statu quo* en este escenario.²⁷

En este contexto, al hacerse pública la posición del presidente electo William Clinton acerca de la necesidad de reabrir las negociaciones o de adoptar acuerdos paralelos para considerar los aspectos laborales y ambientales del TLC, la administración del presidente Salinas planteó por su parte dos nuevas exigencias: 1) la creación de mecanismos compensatorios para favorecer el desarrollo de la economía más débil, dada la marcada asimetría existente entre la mexicana y la de sus futuros socios comerciales; 2) el tratamiento de la situación de los trabajadores migrantes, cuestiones ambas ampliamente reclamadas por los partidos de oposición y organizaciones independientes que fueron dejadas de lado en la primera negociación.²⁸

Los acontecimientos en relación a la agenda del TLC, después de que asuma el nuevo presidente estadounidense, permitirán confirmar si se trata de un viraje real de la posición mexicana. Este podría deberse al interés de reorientar la naturaleza y el alcance del libre comercio, como efecto del fracaso de las posiciones neoliberales del presidente Bush, mostrando, por tanto, la

²⁶ Véase al respecto, Bensusán, Graciela “Transgresión y discrecionalidad en el mundo del trabajo” en revista *Trabajo*, número 9.

²⁷ Véase *La Jornada*, 9 de diciembre de 1991.

²⁸ *La Jornada*, 10 y 11 de diciembre de 1992. Al respecto, es importante señalar que el estudio elaborado por la O.T.A. del Congreso Estadounidense subraya las ventajas de instituir fondos compensatorios para equilibrar el desarrollo económico de México, entre los que se encuentra la disminución del flujo migratorio hacia los Estados Unidos, US Congress, O.T.A., *op cit*, *supra* nota 9, pp. 52.

interdependencia de las políticas en ambos países generada por esta fase inicial de la integración. Por el contrario, también podría constituir tan solo una estrategia de presión para impedir que se reabran las negociaciones, evitar el enjuiciamiento del sistema político y jurídico mexicano por parte del Congreso estadounidense, durante el proceso de ratificación, y postergar lo más posible cualquier supervisión internacional en materia laboral o ecológica.

En cualquier caso, la incertidumbre en torno a la suerte del TLC, los tiempos políticos de México —a fines de 1993 debe nominarse al candidato del PRI a la presidencia— y los desequilibrios del ajuste económico que frenan el crecimiento y obligan a mantener una fuerte presencia estatal en la regulación del mercado, son factores que actúan negativamente sobre las perspectivas de un cambio real en las relaciones laborales. La democratización de este escenario, la corrección de los factores institucionales que traban el mejoramiento de la condición de los asalariados así como la sustentación de una nueva estrategia de integración, acompañada de las políticas internas favorables a un desarrollo centrado en la productividad, constituyen expectativas que seguirán dependiendo en lo fundamental de la eliminación de los condicionantes económicos y políticos internos.

No puede descartarse, sin embargo, un intento por ofrecer pruebas de la voluntad gubernamental para atender internamente algunas de las objeciones expuestas en el país vecino. Si se considera que las críticas externas a la legislación laboral mexicana se centran sobre todo en su ineffectividad, podría esperarse un esfuerzo de reorganización del sistema de vigilancia y aplicación por parte de las autoridades laborales administrativas y jurisdiccionales, destinado a disminuir las violaciones más flagrantes, sobre todo en el caso de las empresas maquiladoras. Tal vez también terminará por aceptarse la petición de distintas organizaciones no gubernamentales a favor de ampliar la competencia de la CNDH al terreno laboral lo que siempre será menos peligroso, desde la perspectiva gubernamental, que la supervisión internacional.

Es posible que, de manera gradual y selectiva, se avance en la depuración de los liderazgos sindicales tradicionales y que se favorezca otras alternativas, más confiables para la actual administración como la nueva FESEBES (Federación de Sindicatos de Empresas y Servicios), destinada a aglutinar a los contingentes de trabajadores ubicados en los sectores más dinámicos y relevantes de la integración. Encontrar un punto de equilibrio entre la necesidad de modernizar las estructuras de representación y la gobernabilidad, que no conduzca a la parálisis o a la inestabilidad social, es un reto que todavía no ha podido afrontarse y del que depende la posible reforma del marco jurídico laboral. La búsqueda de nuevas formas de moderación social, distintas del autoritarismo,

como lo sería la generación de compromisos a nivel de las empresas en torno al eje de la productividad y del reparto transparente de sus costos y beneficios, ha dado magros resultados. Prueba de ello es el escaso avance en la implementación del Acuerdo Nacional para la elevación de la Productividad y la Calidad. Aunque este instrumento político se negoció cupularmente e incluyó una serie de lineamientos conforme a los cuales debían adoptarse programas de productividad a nivel de los centros de trabajo, en los hechos el sector patronal se resiste a aceptar la bilateralidad como forma de adoptar los cambios y a negociar los mecanismos destinados a vincular los salarios con los resultados de la empresa. El propio PECE impuesto por el gobierno, atenta contra esta alternativa y deja sin respuesta la necesidad de generar el consenso de los asalariados respecto de la renovación de las formas de organización del trabajo y de las nuevas tecnologías que modifican drásticamente sus anteriores condiciones laborales.

En las actuales condiciones, ante la crisis de representación sindical, cualquier medida que se tome con base en los diagnósticos estatales responderá a cálculos y exigencias destinadas a no poner en peligro el avance del proceso de integración. La reforma de la legislación y la recuperación de los sindicatos como instrumentos de expresión colectiva de los intereses de los asalariados seguirá dependiendo, en lo inmediato, de la creación de los factores internos capaces de inscribir la modernización laboral en el proceso más amplio de la democratización del sistema político y de la construcción de un nuevo pacto social, como eje de un proyecto de desarrollo que no se sustente en el sacrificio de los trabajadores mexicanos. Paralelamente, los esfuerzos provenientes de las organizaciones sociales y políticas de este país, articulados a los del exterior, orientados a impulsar un proceso de integración que considere la dimensión social y favorezca otras opciones de competitividad, tendrán que modificar la desfavorable correlación de fuerzas para los asalariados en la que se apoyó la reestructuración neoliberal a lo largo de la década precedente.

CUADRO 1		
PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS AL TLC CON ALCANCE LABORAL		
PROPUESTAS	OTA	RMALC
<p>Armonización legal e institucional.</p> <p>Objetivo:</p> <p>a) Relación entre comercio, inversión y aspectos sociales de la integración</p> <p>b) Nueva estrategia de integración centrada en alta productividad y salarios.</p>	<p>Negociación de una carta social (principios básicos y plan de acción).</p> <p style="text-align: center;">Contenido</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estándares comunes de salud y seguridad laboral. - Salarios mínimos regionales considerando los niveles de desarrollo de cada país. - Educación y entrenamiento. - Trabajos de migrantes. 	<p>Normas de conducta laboral para empresas transnacionales e industria maquiladora (calidad de empleo y condiciones de trabajo, requisitos mínimos de permanencia).</p> <p>Acuerdo marco de acceso legal y protección a trabajadores migrantes. Suscripción de la Declaración de Derechos Humanos de los trabajadores migrantes.</p> <p>Garantías en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Libertad sindical (autonomía de las organizaciones frente al Estado, los patrones y los partidos políticos). - Contratación colectiva - Homologación de contratación colectiva por ramo industrial. - Protección efectiva de trabajo, mujeres, menores y minusválidos. - Derecho de huelga.
<p>Reducción de tiempo de trabajo</p> <p>Objetivo:</p> <p>a) Aumentar el número de empleos.</p> <p>b) Aumentar la flexibilidad de la fuerza de trabajo a través de la calificación.</p> <p>c) Aumentar la estabilidad laboral y la promoción de oportunidades.</p>	<p>Adopción de políticas comunes (acuerdos sectoriales y cambios legislativos) para acortar el tiempo de trabajo (jornada diaria, semanal) y ampliación de periodos vacacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licencias de entrenamiento y calificación. 	

PROPUESTAS	OTA	RMALC
<p>Supervisión Internacional. Objetivo: reforzar la efectividad de los derechos laborales.</p>	<p>Creación de una Comisión Laboral y de Bienestar Social (autónoma de los gobiernos y con presupuesto propio).</p> <p>Funciones: Compartir información. Adoptar políticas trilaterales en materia de migración. Elaborar informes anuales sobre estándares laborales en cada país, mercados de trabajo y migración.</p> <p>Creación de mecanismos trilaterales de resolución de disputas laborales. Competencia: quejas por violación de legislación laboral nacional y de los principios de la Carta Social. Quejas por dumping social. Aplicar sanciones y establecer compensaciones por daños.</p>	<p>Adoptar mecanismos preventivos y correctivos que garanticen la efectividad de la Carta Social y de los acuerdos en materia laboral.</p> <p>Creación de una instancia sindical trilateral con participación de órganos encargados en cada país de los derechos humanos.</p>
<p>Democratización de las relaciones laborales. Objetivo: participación de los trabajadores en los beneficios de la productividad. Armonizar estándares laborales. Promover la independencia del sindicalismo mexicano.</p>	<p>Creación de consejos obreros en empresas instaladas en dos o más países.</p>	<p>Participación de los trabajadores en el mejoramiento de la productividad y distribución transparente de beneficios.</p>
<p>Asistencia técnica y financiera. Objetivo: elevar estándares laborales mexicanos, Reducir los flujos migratorios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica a México en materia de salud y de seguridad en el trabajo (programas de entrenamiento). - Asistencia financiera a México para desarrollar infraestructura, creación de empleos rurales, programas de salud y seguridad en el trabajo. 	<p>Impuesto sobre inversiones destinado al desarrollo social.</p> <p>Fondo para el desarrollo que garantice el acceso a tecnología adecuada (desarrollo de la pequeña y mediana empresa).</p>
<p>Democratización política. Objetivo: creación de las condiciones políticas favorables a una estrategia de integración sustentada en la productividad y los altos salarios.</p>	<p>Creación de una Comisión trilateral sobre el futuro de la democracia política.</p>	

Fuentes: U.S. Congress, Office of technology Assessment (OTA) y Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC)