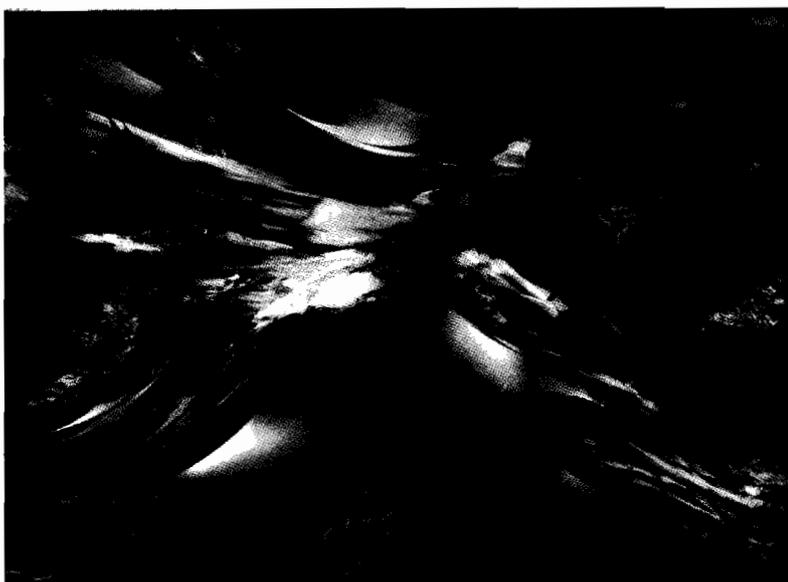

Reformas e Iniciativas de Reforma a la Legislación Laboral, 1982- 1993

Dr. Armando Rendón Corona

Catedrático de la UAM Iztapalapa

La función legislativa

Un síntoma inequívoco del creciente autoritarismo de los regímenes políticos es que en las llamadas democracias occidentales, tanto como en los regímenes autoritarios del tercer mundo, y de sobra bajo las dictaduras militares, el parlamento va cediendo su lugar en la formación de las leyes a los gobiernos.



La decadencia del parlamento tiene como una de sus causas la existencia de acuerdos políticos fuera del parlamento, entre el gobierno y los grupos de presión que carecen de legitimidad institucional. Dadas las tendencias concentradoras del capitalismo actual, los acuerdos extraparlamentarios se conciertan entre las grandes corporaciones económicas y las ramas del gobierno.

Es sabido que en la mayor parte de los estados el gobierno interviene en la función legislativa, basado en la habilitación parlamentaria o constitucional. El parlamento mismo tiende a expresar la voluntad del gobierno, como lo explica Leroy, por el "hecho de que la legislación resulta lo más frecuente de proyectos de origen gubernamental y que el poder real de enmienda de esos textos por el parlamento es reducido."¹

El mismo autor señala que, en las democracias occidentales, el control del parlamento sobre el Ejecutivo es formal y muy tardío, lo cual es consecuencia de la debilidad del parlamento frente al Ejecutivo, ya que si el parlamento pudiera controlar seriamente los actos del gobierno, bien podría tomarlos él mismo. "El único control verdadero pasa por la consulta de los intereses antes de la edición del texto, no por la intervención de las asambleas."²

En los regímenes democráticos existen grados de autonomía, de capacidad legislativa y de control del parlamento. La diferencia con los regímenes autoritarios es que en éstos lo que se considera como parlamento se reduce a una función revisora, impotente para hacer valer su autonomía para legislar y menos todavía para controlar al Ejecutivo, al cual se encuentra subordinado.

La diferencia cualitativa entre los regímenes democráticos y autoritarios en cuanto a la capacidad legislativa se muestra con toda claridad en la tendencia al predominio del gobierno dentro de ciertos límites, o la completa ausencia de iniciativas propias de-



bido a la subordinación al Ejecutivo.

“En Italia, del 25 a 35% de las leyes son de origen parlamentario, pero esta iniciativa concierne sobre todo a las leyes adoptadas en comisión y no aprobadas por las asambleas mismas; por otra parte, el 85 % de los proyectos gubernamentales son adoptados, mientras que el 15% de las proposiciones parlamentarias solamente conocen la misma suerte.

“De manera general, las grandes democracias occidentales tienen una legislación de origen gubernamental. En Gran Bretaña, más del 80 % de las leyes tienen este origen; en Alemania, 70 %.

Francia, bajo la V República, cualesquiera que sean las mayorías políticas, conoce una situación todavía más favorable para el gobierno: de 1959 a 1981, el 87% de las leyes son de origen gubernamental, de 1981 a 1986, 92%, en 1986-1987, 77 % (...), de 1988 a 1991, 86%. Todavía haría falta tener en cuenta la importancia respectiva de las leyes según su origen; ciertos ejemplos muestran que la ley de origen parlamentario es a veces de muy débil interés o susceptible de suscitar la impopularidad.”³

Por la vía de la enmienda, el parlamento puede, en gran medida, hacer prevalecer su voluntad sobre un texto gubernamental. “Pero cuando el gobierno se apoya en una mayoría disciplinada, el parlamento pierde una gran parte de su influencia. En Gran Bretaña, durante el curso de los años 1967-1970, solamente 39 enmiendas emanadas de diputados de la oposición han sido adoptadas. En Francia, en 1991, solamente 10 % de las enmiendas adoptadas emanan de los diputados de oposición.”⁴

Control del proceso legislativo

En el caso del régimen autoritario mexicano, existe una completa subordinación del Poder Legislativo respecto del gobierno, entre otras razones por el monopolio del partido de Estado de la mayoría parlamentaria. Siendo el parlamento de naturaleza corporativa, por encima de la definición constitucional, el reparto de las curules es una decisión del gobierno; los diputados entonces deben su posición al gobierno y no a los grupos de interés que representan.

Las cuotas de diputados que se asignan a cada sector se hace mediante una calculada

política de equilibrios que permite que ningún sector pueda tener predominio o autonomía respecto de los otros. El resultado es que ningún sector corporativo puede tener capacidad de iniciativa legislativa autónoma y, cuando la llega a tener, es impotente para hacerla aprobar por la asamblea.

Habida cuenta de que los grupos económicos oligárquicos no forman un sector definido en el parlamento mexicano —aunque están representados— su influencia se ejerce directamente sobre el gobierno. La consulta y negociación de los proyectos de reforma legal entre el gobierno y los grupos de presión tiene dos efectos destacados: el primero es que se sustrae de la esfera del parlamento la deliberación sobre decisiones fundamentales para la sociedad; el segundo es que la negociación se lleva a cabo de manera secreta o discreta, es decir, sin el conocimiento de la opinión pública de tales decisiones.

La negociación puede tener varios resultados que se expresan en un nuevo texto, con agregados propuestos por los grupos consultados, con supresiones y matices, con limitaciones. La palabra final la tiene el gobierno, el cual puede formular un texto que no tome en cuenta los intereses de algunos

grupos de presión, lo que puede llevar a estos a tomar medidas de resistencia y al debate en la opinión pública.

Al presentarse la iniciativa de ley ante el Congreso, la negociación formal tiene lugar en las comisiones, donde la mayoría y la presidencia pertenecen al partido oficial. Sin excepción, las iniciativas del Ejecutivo son tramitadas con prontitud, las comisiones redactan dictámenes aprobatorios que son una copia de las exposiciones de motivos de las iniciativas. Sólo ocasionalmente las comisiones modifican el texto original, especialmente para corregir incongruencias con otras leyes o para moderar los alcances de la reforma.

De cualquier modo, es ahí donde se ejerce una reducida capacidad de enmienda por parte de los sectores del partido oficial, de los partidos de oposición, de los grupos de presión y de la opinión pública. Esta capacidad de enmienda puede entrar en conflicto con la decisión invariable del gobierno de hacer aprobar la iniciativa, de manera que se ejercerán diversos tipos de presiones sobre los elementos reacios del partido oficial. En cuanto a la oposición, se pueden negociar algunos pocos aspectos secundarios, pero el recurso

tradicional es la imposición de la mayoría disciplinada en las votaciones.

Tanto en la elaboración del dictamen aprobatorio de las iniciativas, como en el posterior debate en el pleno de las cámaras, los funcionarios gubernamentales de la dependencia que elaboró el texto son los encargados de convencer a los diputados de la mayoría del partido oficial, mediante una gama de recursos de persuasión.

Enseguida, durante el debate parlamentario, son esos funcionarios los encargados de proporcionar los argumentos para polemizar con los partidos de oposición en el caso de que hicieran objeciones. Las negociaciones que se entablan entre los partidos son supervisadas y aprobadas por esos mismos funcionarios. La oposición, carente de información cualitativamente suficiente y de capacidad para discernir sobre un cúmulo de informes técnicos, no puede sino hacer objeciones genéricas e insustanciales.

Generalmente, los encargados del control político en las cámaras manipulan los tiempos en que se da trámite a las iniciativas. Es común que se dictaminen de manera expedita sin consultar mucho a la opo-

sición y que se pasen a debate del pleno sin concesiones de tiempo, en ocasiones importantes, durante jornadas extenuantes. De esta manera, ni la oposición ni la opinión pública disponen de tiempo para conocer y hacer proposiciones estudiadas sobre las iniciativas.

Luego de oír con indiferencia los argumentos de la oposición, y de hacer defensas banales y demagógicas, el encargado del control político pone un alto a la discusión votando que el asunto está suficientemente discutido. Finalmente, la disciplina monolítica de la mayoría oficial (que recuerda los regímenes totalitarios) se impone en las votaciones en lo general y en lo particular, independientemente de cualquier otra razón valedera.

A diferencia de las llamadas democracias occidentales, donde predominan las leyes de origen gubernamental —pero dejan un cierto margen a los partidos para legislar— en México la abrumadora mayoría de las leyes son de origen gubernamental. No se da el caso de que alguna iniciativa del gobierno sea rechazada por el Poder Legislativo.

En cambio, las propuestas de la oposición, por regla general, no son aprobadas. Las

iniciativas de los partidos de oposición, incluyendo las de los partidos “paraestatales”, son enviadas para su estudio a las comisiones legislativas, donde la mayor parte son archivadas para siempre, excepto algunas que son dictaminadas negativamente y son votadas en el mismo sentido por la mayoría oficial en el pleno de la asamblea. Desde este punto de vista vale preguntarse: ¿para qué sirve elegir diputados?

La legislación laboral en 1971-1981

En este estudio abordamos la cuestión de la capacidad legislativa del Poder Ejecutivo y de los partidos que integran el Poder Legislativo, donde el problema, desde el punto de vista del régimen político, consiste en la oposición entre la prevalencia de la voluntad del gobierno y la autonomía del parlamento para legislar en los asuntos laborales.

Este es el resultado parcial de una investigación más amplia sobre la legislación laboral, que incluye la revisión exhaustiva de las iniciativas de ley, presentadas por todos los partidos representados en el Congreso de la Unión, en torno a los problemas del trabajo, durante el periodo 1982-1993.

Con el fin de observar la evolución de la actividad legislativa en materia laboral, presentamos algunos datos del periodo 1971-1981, contenidos en otro trabajo realizado en el marco del Taller de Investigación Obrera, del que formamos parte. En otros apartados del proyecto de investigación se hace el análisis del contenido de las iniciativas de ley, tanto aprobadas por el Congreso como las rechazadas y archivadas.

Una de las evidencias que arroja este recuento es que el Poder Ejecutivo Federal domina por entero la actividad legislativa en materia laboral, impidiendo toda manifestación independiente aún de su propio partido y, por supuesto, de los demás partidos en su conjunto. Es de tal manera insignificante la influencia de la diputación obrera del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la defensa de las clases trabajadoras, que podría pensarse que es innecesaria para ese fin. No obstante, la función de la diputación sindical es la de atemperar y enmendar los proyectos del gobierno y de los empresarios. El aparente poderío de la diputación obrera del PRI sirve a otros fines muy distintos, que son los fines particulares de la burocracia sindical.

La legislación laboral ha sido objeto de una atención variable en el Congreso de la Unión, dependiendo de los ciclos económicos y los proyectos políticos de los gobiernos en turno. En 1970 se lleva a cabo una amplia reforma a la Ley Federal del Trabajo, lo que explica la poca frecuencia de iniciativas en los siguientes tres años. Posteriormente el gobierno de Echeverría promueve una serie de mecanismos de protección al trabajo, que dan lugar a numerosos cambios a la legislación. Durante los siguientes años la crisis frenó todo avance por parte del gobierno, y se puede decir que se pusieron en suspenso los derechos laborales, en tanto que aumentaba la presencia de los partidos de oposición, esforzados vanamente en contrarrestar los efectos de la crisis sobre los trabajadores.

En el periodo 1971-1981 se registraron 75 iniciativas sobre diversos temas relacionados con el trabajo, distribuidas de la siguiente manera por trienios legislativos:

1971-1973	7
1973-1976	23
1977-1979	19
1980-1982	26
Total	75

De todas ellas, son de mayor importancia las que se

refieren a los derechos generales establecidos en el artículo 123 constitucional que, por lo mismo son excepcionales. En cambio, las modificaciones más frecuentes se hacen a las leyes reglamentarias. Las proposiciones de reforma a la Ley Federal del Trabajo en el periodo 1971-1982 sumaron 55; de ellas 24 fueron aprobadas por el Congreso (44 %) mientras que las restantes 31 (56%) o bien fueron rechazadas por la mayoría del PRI, o simplemente se archivaron, que es la forma de no darles el trámite legislativo y, por lo tanto, de anularlas.⁵

Existe una notable desproporción entre las iniciativas aprobadas y las no aprobadas según su origen. Las 19 iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo Federal fueron aprobadas en su totalidad. En contraste, de las 23 iniciativas presentadas por el PRI, 18 no se aprobaron y sólo 5 fueron aceptadas. Asimismo, ninguna de las 13 propuestas de los partidos de oposición fue aprobada.

Se puede observar que en un periodo en que aumenta significativamente el número de diputados de los partidos llamados de oposición, sólo presentaron 13 iniciativas, de las que 8 correspondieron a los

partidos que se reclamaban de izquierda (PPS, PST y PCM-PSUM), y 5 de los partidos conservadores (PAN, PDM); el PARM no propuso nada, lo cual era la constatación de su precaria existencia y su escaso compromiso con los problemas laborales. Ninguna se aprobó a pesar de la urgencia de atender la protección al salario y el empleo.

Tampoco pudieron prosperar las iniciativas de los sectores del PRI, aunque aumentaba la importancia numérica de la llamada diputación obrera. La mayoría de las centrales y sindicatos oficialistas no mostraron que tuvieran un proyecto legislativo de sus reivindicaciones, a lo más se sumaron a las apenas 6 iniciativas que adoptó el Congreso del Trabajo (CT), frecuentemente a instancias de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Esta última es la única que por tradición ha promovido más propuestas, aunque no siempre en beneficio real de los trabajadores. En resumen, sólo una iniciativa de la CTM y tres del CT se aprobaron, además de una de diputados del Distrito Federal y otra de la entonces denominada Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), sector

heterogéneo de no asalariados, capas medias y fracciones de la burguesía. Finalmente se observa la inutilidad de la diputación campesina, sobrerrepresentada, ya que no pudo hacer aprobar la única propuesta que hizo.

Las iniciativas de Ley en 1982-1993

La crisis económica que se abatió sobre casi toda la población y sobre los trabajadores en el periodo 1982-1993, presenta altibajos en cuanto a los indicadores económicos, que se resumen en una caída constante desde 1982 hasta sus peores momentos en 1986, 1987 y 1988, a lo que sigue una cierta estabilización con recuperaciones parciales. La reducción del salario y del empleo en todas sus



expresiones se realizó al margen de los derechos laborales e imponiendo una pérdida de derechos adquiridos históricamente. La misma burocracia sindical oficialista abandonó su programa anticrisis, reduciéndose a la reivindicación salarial que, sin embargo, no pudo evitar su desplome a un tercio y a la mitad de su valor.

En el periodo 1982-1993 se restringe drásticamente la actividad legislativa, aunque al mismo tiempo aumentan las propuestas de reforma. En conjunto sumaron 142 iniciativas recibidas por el congreso, de las cuales 113, (80 %) no fueron aprobadas y (29, 20 %) si lo fueron.

Del mismo modo que ocurrió en el periodo 1971-1982, en el periodo 1982-1993 el 100% (21) de las iniciativas del Poder Ejecutivo

Federal fueron aprobadas; del PRI como tal se aprobaron 3 de 12 iniciativas presentadas; del sector obrero del partido oficial 2, pertenecientes a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), de 31 emanadas. De las presentadas por los demás partidos políticos todas, excepto una del PARM, fueron rechazadas.

Si considerado en conjunto las propuestas del gobierno, del PRI y su sector obrero, suman 64 (45%), en tanto que todos los otros partidos presentaron 78 iniciativas (55%). Del 20% de las iniciativas aprobadas, las correspondientes al binomio gobierno-PRI concentraron el 18.3%; dicho de otra manera, concentra 26 de las 27 iniciativas aprobadas. Sólo una se le concedió a un partido distinto.

Dentro de este bloque en el poder existe una desproporción significativa, ya que del sector obrero del PRI sólo 2 se aprobaron de 31 iniciativas presentadas. Si agregamos otras 3 aprobadas del PRI como tal, de 12 presentadas, resulta que al partido se le concedió apenas el 18.5% del total, mientras el gobierno acumuló el 78% de las iniciativas aprobadas.

Dejamos para un desarrollo aparte la cuestión de

la justeza y conveniencia de las proposiciones específicas que contienen las iniciativas de reforma a la legislación laboral; en este enfoque solamente constatamos la imposibilidad de que la oposición pueda hacer prosperar cualquier reforma a la normatividad laboral.

Del lado conservador, las iniciativas no aprobadas sumaron 37, 28 del Partido Acción Nacional (PAN) y 9 del Partido Demócrata Mexicano (PDM). El grupo de los partidos llamados paraestatales reunió 21: 2 del Partido Popular Socialista (PPS), 12 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y 7 del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (antes Partido Socialista de los Trabajadores). En la sucesión de izquierda PSUM-PMS-PRD sumaron 11 iniciativas presentadas durante el periodo: 8 del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y 3 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuya fracción parlamentaria se constituye en 1989. Finalmente registramos 8 proyectos conjuntos de varios partidos que fueron rechazados.

El gobierno de Miguel de la Madrid presentó 16 iniciativas, en cambio el de Salinas se paraliza en 1988 y 1989, y se

limita a 5 iniciativas entre 1990 y 1993. Durante los primeros años de la crisis, el sector obrero del PRI se limitó a presentar 5 iniciativas y el PRI una; pero en el peor año económico, que fue 1987, el sector obrero presentó 24 iniciativas y el PRI 6, de un total de 47 que se presentaron en ese año y que representaron un tercio de todo el periodo.

La actividad del PAN ha sido consistentemente elevada en relación con todos los partidos, particularmente en 1987 y 1989. El PDM fue activo solamente entre 1982-1987, especialmente en los duros años de 1986-1987. El PPS da una atención insignificante al problema y aparece sólo en 1982 y 1986. A su vez, el PARM tiene un destello en 1987, luego una ausencia de dos años, para retomar cierta actividad entre 1990 u 1992. El PFCRN tuvo cierto impulso entre 1982 y 1984, pero cesa de interesarse en la situación obrera en los años siguientes, incluso en 1987. La izquierda ha tenido un comportamiento errático, ya que su iniciativa se concentra entre 1982 y 1986, luego cesa de hacer propuestas hasta 1991 como PRD.

La legislación laboral está repartida en seis leyes directamente alusivas y en otras donde indirectamente inciden en

las relaciones laborales y la condición del trabajo, como son las de cooperativas, sociedades mercantiles, impuesto sobre la renta y otras. En este escrito sólo abordamos las seis leyes directamente dedicadas a la cuestión laboral.

1. El artículo 123 constitucional mereció una gran atención de las fuerzas parlamentarias, aunque el resultado de su interés ha sido nulo. Fueron 24 las propuestas de reforma, la mayoría reiterativas, de las que sólo 3 del Poder Ejecutivo Federal fueron aprobadas, mientras que el resto se archivaron.

2. La Ley Federal del Trabajo concentró la mayor parte de las iniciativas, 72 en todo el periodo. Como en el caso anterior, las únicas aprobadas fueron las 7 elaboradas por el gobierno federal. Las restantes 65 que no fueron aprobadas tuvieron un origen variado: el sector obrero del PRI presentó 23, de las cuales 21 fueron de la CTM, una del CT y una de la CROC. A estas se añaden 3 que presentó el PRI como tal, aunque en realidad fueron promovidas por el sector obrero. El Partido de Acción Nacional desarrolló una fuerte actividad en torno a 15 propuestas, a las que se pueden sumar otras 5 del Partido Demócrata Mexicano. Los

paraestatales PARM y PST presentaron 6 cada uno, lo cual es ya inferior a las propuestas de la derecha. Las iniciativas conjuntas de varios partidos fueron 3, también rechazadas. Finalmente es de mencionar que la izquierda presentó tan sólo 4 pero, a diferencia de los demás partidos que se proponen pequeñas modificaciones, el PSUM elaboró propuestas amplias que tocaron numerosos e importantes aspectos.

3. En tercer lugar de importancia por la frecuencia de iniciativas y por su alcance, lo ocupa la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. A diferencia de las otras leyes tuvo un número proporcionalmente elevado de iniciativas aprobadas, 8 de 24. Como en todas las leyes, las 4 iniciativas de reforma del gobierno fueron aprobadas; además se aprobaron 3 del PRI y una del PARM. En cambio no se aprobaron 16 iniciativas originadas por el resto de los partidos políticos representados en el Congreso.

4. La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), recibió un menor número de propuestas de reforma, 4 en total. De ellas fueron aprobadas las 2 del gobierno federal, en tanto que fueron congeladas las 2

presentadas por el Partido Acción Nacional

5. También se observa poco interés en reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que registró 7 iniciativas durante el periodo. Al igual que en todos los casos, las 3 propuestas del Poder Ejecutivo Federal las aprobó el Congreso, que de manera excepcional también aprobó dos iniciativas elaboradas por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), miembro del sector obrero del PRI. En cambio se enviaron al archivo 2 propuestas del Partido Demócrata Mexicano.

6. Los servicios directos que ofrece el Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fueron objeto de un mayor número de propuestas de cambio en la reglamentación a la ley respectiva, con 11 iniciativas en el periodo, de las que solamente se aprobaron 4 provenientes del gobierno federal. En esta ley no se aceptó una propuesta del PRI, así como tampoco se aprobaron 2 del PAN, 3 del PARM y 1 del Partido de la Revolución Democrática.

En conjunto es evidente que lo que se da en llamar "rezago legislativo" abarca el 80% de las

iniciativas de reforma y adición presentadas en el Congreso de la Unión, lo que no significa que estén esperando turno para ser resueltas favorable o desfavorablemente. Antes bien, se trata de una forma disimulada de rechazar propuestas en su mayoría favorables al interés de los trabajadores, pero que no cuentan con el consentimiento del gobierno; es un procedimiento de que se vale el partido de Estado para inutilizar la presencia de los demás partidos en el Congreso federal o, dicho de otra manera, de invalidar la función del parlamento.

1. Leroy, Paul, Les régimes politiques du monde contemporain. Vol. I, Presses Universitaires de Grenoble, 1992, p.140,145.

2. *Ibid.*, p.144.

3. *Ibid.*, p.145-146.

4. *Ibid.*, p. 146.

5. Gutiérrez Romero, Bernardino, Control Político sobre la Legislación Laboral, 1970-1982, p.311.