

SEGUNDA SECCIÓN
RELACIONES LABORALES

EL NUEVO MODELO LABORAL MEXICANO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

POST SCRIPTUM*

GRACIELA BENSUSÁN**

Las bases institucionales para la reforma del modelo laboral heredado de la Revolución mexicana, se construyeron en dos momentos políticos muy diferentes: en 2015-2017, durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, 2012-2018; y en 2019, durante el gobierno del presidente López Obrador, 2018-2024. Ambos procesos estuvieron vinculados a negociaciones comerciales con los Estados Unidos, primero con el gobierno del presidente Barack Obama y después con el gobierno del presidente Donald Trump.

Los principios básicos de la reforma constitucional de 2017 retomaron importantes antecedentes en el país en favor de la adopción de un nuevo sistema de justicia laboral imparcial e independiente del Poder Ejecutivo; así como de la creación de un órgano autónomo para el registro de los sindicatos y los contratos colectivos. Desde la década de 1990, diversos partidos políticos y organizaciones sociales y académicas habían venido gestando propuestas en esa misma dirección;¹ sin embargo, fueron las presiones ejercidas desde los Estados Unidos en el marco del TPP, que se sumaron a los cuestionamientos de las violaciones a la libertad sindical y de negociación colectiva presentados ante la OIT,² las que realmente impulsaron la reforma constitucional del artículo 123, aprobada el 24 de febrero de 2017 (Bensusán y Middlebrook, 2020b).

* Post scriptum al capítulo “La reforma laboral de 2017-2018. Lo que esta en juego: entre el coporativismo sindical y la democracia en México” (Bensusán, 2018). Este texto retoma una parte de los documentos publicados por Bensusán (2020) y Bensusán y Middlebrook (2020a).

** Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco.

Esta trascendental reforma se logró en solo 10 meses de trabajo legislativo, poniendo de manifiesto el control que todavía conservaba el entonces presidente Peña Nieto sobre el Poder Legislativo Federal y los Congresos Locales. Es evidente que sin las presiones externas no se hubieran dado las condiciones requeridas en el Poder Legislativo para que la reforma prosperara, debido a las enormes resistencias y temores que habían generado previamente cambios semejantes, tanto en medios sindicales allegados al gobierno como entre las organizaciones empresariales.³ En el Congreso la iniciativa del Presidente Peña Nieto fue ampliada para extender el voto universal y secreto de los trabajadores en los procedimientos de negociación colectiva, no contemplado originalmente, gracias a la participación de expertos y sindicatos independientes.⁴

En cuanto a la liberalización de los controles para el ejercicio de los derechos colectivos, el objetivo principal de la reforma constitucional de 2017 fue garantizar la libertad sindical y de negociación colectiva, así como la democracia sindical y la representatividad de las organizaciones como condición previa a la negociación de un contrato colectivo (Fracción XVIII y XXII Bis del artículo 123 constitucional, apartado A). De esta forma se cerraría el paso a la firma de contratos de protección al empleador, negociados con líderes sin representación laboral genuina y a espaldas de los trabajadores. Para ello se garantizó la autonomía de los sindicatos frente al Estado y los empleadores, al ordenar la creación de un órgano a nivel nacional, descentralizado de la administración pública federal, encargado de los procesos de registro de los sindicatos y de los instrumentos de negociación colectiva, desapareciendo la artificial distinción entre organizaciones y contratos de jurisdicción federal y local. A su vez, se devolvió el poder sindical a las bases, lo que posibilitaría que surgieran conflictos redistributivos para impulsar la vinculación del incremento de la productividad con los salarios de los trabajadores. Otro de los puntos clave de la reforma constitucional fue la eliminación de las juntas de conciliación y arbitraje, órganos tripartitos que, como ya señalamos anteriormente, dependían del Poder Ejecutivo. El propósito fue situar la justicia laboral bajo la supervisión del Poder Judicial, fortaleciendo así el Estado de derecho en el mundo del trabajo.

En suma, la reforma constitucional impulsó un cambio verdaderamente estructural en el mundo del trabajo al sentar las bases para transformar los pilares sobre los que se había forjado y operado el arreglo corporativo-estatista durante casi un siglo. Sin embargo, después de aprobadas las reformas constitucionales, se abrió un periodo marcado por la incertidumbre e intentos de retroceso durante casi dos años.⁵

En un segundo momento, bajo una nueva Legislatura derivada de las elecciones de julio de 2018, se ratificó en el Senado de la República el Convenio número 98 de la OIT, en septiembre de ese año. Ya bajo el gobierno del presidente López Obrador se realizaron finalmente las reformas a la Ley Federal del Trabajo reglamentarias de los nuevos principios constitucionales, aprobadas por el Poder Legislativo el 30 de abril de 2019, que fueron un elemento clave en la renegociación del T-MEC (Tratado México, Estados Unidos, Canadá).⁶

Más aún, para someter el nuevo tratado a la aprobación del Congreso de los Estados Unidos y del Parlamento de Canadá, se exigía como condición previa tanto la reglamentación de la reforma constitucional como su implementación efectiva. Inclusive uno de los cuestionamientos manifestados antes de la ratificación del T-MEC radicó precisamente en el compromiso de México de poner en práctica estas nuevas reglas del juego.

Para asegurar estas condiciones, el protocolo del T-MEC de diciembre de 2019 creó el mecanismo de respuesta rápida para el caso de la presentación de quejas por violaciones a la libertad sindical y de negociación colectiva en los sectores prioritarios del T-MEC, lo que dio mayor fuerza a los compromisos enunciados en el anexo 23-A⁷ y la nueva legislación interna de México. Con la adopción de estas medidas se logró finalmente la aprobación del T-MEC por los poderes legislativos de los Estados Unidos y de Canadá, además del de México.⁸

EL PERFIL DEL NUEVO MODELO

Se presentan a continuación los aspectos más importantes de las reformas laborales, comenzando por las de tipo estructural y teniendo en cuenta sus posibles repercusiones en la transformación del régimen sindical dominante en el país.

Creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCyRL)

Se creó el CFCyRL como instancia descentralizada de la administración pública federal, con competencia a nivel nacional en materia de registros de sindicatos y sus directivas, emisión de constancias de representatividad para la negociación de contratos colectivos y aprobación y depósito de los contratos colectivos, contratos ley y reglamentos interiores. Se espera que este órgano, cuyo director general debe ser nombrado por el Senado de la República con el voto de la tercera parte de sus

miembros presentes, a partir de una terna presentada por el presidente de la República, permitirá terminar con la discrecionalidad y parcialidad que caracterizaban a estos procesos y contribuirá a reducir el número de conflictos que lleguen al Poder Judicial. Igualmente se puso fin a la división artificial que existía en cuanto a las autoridades de registro competentes según la jurisdicción federal (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) y local (juntas de conciliación y arbitraje), que generaban también divisiones artificiales en las estructuras sindicales e impedían la organización en cadenas de valor.

El CFCyRL tendrá personalidad jurídica y disfrutará de un patrimonio propio, con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.⁹ Además, este centro será competente a nivel federal para llevar adelante el nuevo procedimiento obligatorio de conciliación como forma de resolver con celeridad los conflictos laborales, antes de que transiten a los nuevos tribunales laborales, los cuales sustituirán las juntas de conciliación y arbitraje. El Centro deberá regirse por los principios constitucionales y legales de “certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo y transparencia.”

Creación de Tribunales Laborales Independientes del Poder Ejecutivo en el ámbito del Poder Judicial

La eliminación de las juntas de conciliación y arbitraje y el traslado de la justicia laboral al Poder Judicial es una de las reformas estructurales más importantes. Su anterior integración tripartita en el ámbito del Poder Ejecutivo no garantizaba la imparcialidad e independencia necesarias en la resolución de conflictos obrero-patronales e intersindicales. Además, hay que recordar que las juntas locales se ocupaban del registro de los sindicatos y de los conflictos por la titularidad de los contratos colectivos, por lo que estas decisiones quedaban en manos del gobierno y de los representantes de los empleadores y de los sindicatos vinculados a ellos. Diversas investigaciones mostraron su mal funcionamiento, en términos de la larga duración de los conflictos y la falta de ejecución de sus laudos, así como los problemas derivados de su estructura tripartita y las prácticas antidemocráticas a través de las cuales se designaban los representantes obreros (Bensusán 2006; Bensusán y Alcalde 2013 y CIDE 2015).¹⁰

Fortalecimiento de los principios de libertad sindical y negociación colectiva

En primer lugar, se incorporaron en diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo (artículos 357, 357 bis y 358) los principios contenidos en los Convenios números 87 y 98 de la OIT sobre la libertad sindical¹¹ y el derecho de negociación colectiva (reconocido por primera vez a nivel constitucional), lo que resulta fundamental para la aplicación efectiva de los primeros. La autonomía frente al poder patronal es un elemento central del nuevo modelo laboral, incluyendo el derecho de las organizaciones sindicales a gozar de protección frente a actos de injerencia de los empleadores en las actividades sindicales o de manipulación de los derechos colectivos. Conviene recordar que, como se señaló más arriba, en la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012 ya se había prohibido la cláusula de exclusión por expulsión o renuncia del trabajador al sindicato.

La protección de los derechos democráticos de los afiliados

En la nueva Ley Federal del Trabajo (artículo 358) se reconocen la libertad de afiliación o desafiliación; la participación sindical y los procedimientos para esa participación en la elección de las directivas sindicales a través del ejercicio del voto personal, libre, directo y secreto; las reglas de igualdad de género; la duración del mandato de estas directivas (se prohíbe la reelección indefinida); y la obligación de rendir cuentas ante los afiliados. Lo más importante es que la asamblea de trabajadores debe aprobar la reelección mediante voto secreto, personal y directo; y que el periodo de duración de las directivas no puede ser indefinido, sino que ha de haberse fijado en los estatutos el número de reelecciones permitido (artículo 371, fracción X, en lectura conjunta con artículo 358, fracción II).

El libre radio de acción sindical

La tipología sindical establecida por ley (por ejemplo, los sindicatos de empresa, nacionales de industria o gremiales, etcétera) tiene carácter enunciativo, por lo que los trabajadores pueden decidir la forma de organizarse que les conviene a partir de sus intereses. De esta forma se abre la oportunidad de que se impulsen procesos de transformación de aquellas estructuras que ya no responden a las características de una economía globalizada e integrada por cadenas de valor. Otro aspecto importante es que, con la supresión de la exigencia de que los trabajadores tengan que ser activos, la

nueva reglamentación abre paso a la sindicación de trabajadores no registrados o registrados bajo modalidades atípicas (por ejemplo, a la sindicación de los trabajadores de la economía digital e incluso de los trabajadores informales). Sin duda, se trata de oportunidades que dependerán de la capacidad de los sindicatos para adoptar estrategias que les permitan ganar credibilidad y ampliar su presencia entre los grupos de trabajadores más vulnerables y los que se desempeñan en las ocupaciones emergentes de la economía digital, particularmente los jóvenes.

La autonomía sindical frente al gobierno

Junto a la democracia sindical, se establece la autonomía sindical frente al gobierno como otro de los pilares de la transformación del modelo laboral. En la nueva Ley Federal del Trabajo: a) se establece un nuevo procedimiento para el registro de sindicatos y comités directivos (364 bis) bajo los principios de autonomía, equidad, democracia, legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad sindical y sus garantías; b) se fijan plazos para que la autoridad laboral responda (10 días) a las solicitudes de registro sindical; c) se hace prevalecer la voluntad de las personas y el interés del grupo sobre las formalidades; y d) se otorgan garantías que fortalecen la autonomía de las organizaciones frente al gobierno al limitar el ejercicio de la discrecionalidad en el acto registral. En este sentido, resulta sumamente pertinente el establecimiento de dos tipos de procedimientos de verificación de las elecciones de los comités directivos de los sindicatos: la verificación voluntaria a solicitud de las propias directivas o del 30 por ciento de los afiliados, y la impuesta por la autoridad o intervención de oficio cuando exista una duda razonable sobre la documentación presentada (Alcalde, Villarreal y Narcia, 2019).

Las garantías para la democracia sindical

También en la nueva ley se establecen garantías para el ejercicio de las libertades individuales al fijar reglas y procedimientos con respecto a la expulsión de los afiliados; la convocatoria de asambleas y la elección de los comités directivos sindicales y los representantes de sección por medio del voto secreto, personal, libre y directo; la incorporación de un criterio de proporcionalidad en razón de género; el periodo de duración de los mandatos de los dirigentes y representantes de sección y la reelección de los órganos directivos cuando así lo disponga la asamblea con todas las garantías del voto; así como reglas y procedimientos en materia de rendición

de cuentas y consulta a los trabajadores sobre la aprobación de los contratos colectivos, lo que marcará la posibilidad de acabar con los contratos de protección al empleador.

La rendición de cuentas y la transparencia

Las reglas en torno a la rendición de cuentas van dirigidas a favorecer la transparencia sindical y garantizar que los trabajadores tengan un conocimiento real de la administración del patrimonio sindical. Además de procedimientos con miras a asegurar el principio de transparencia, se prevé la posibilidad de que los propios trabajadores, en caso de que se haya estimado la existencia de irregularidades en la gestión de sus fondos, puedan tramitar ante el empleador la suspensión de pago de las cuotas sindicales. Dado que esta medida puede ser un arma de doble filo para dejar sin fondos a los sindicatos más combativos, habría que adoptar garantías para evitar que sea objeto de abusos en la práctica, estableciendo por ejemplo que la cuota por administración del contrato colectivo de trabajo sea obligatoria para todos los beneficiarios del mismo.

La constancia de representatividad, la aprobación del contrato colectivo inicial y la legitimación de los contratos colectivos

Por último, un aspecto de la reforma que reviste la mayor importancia para lograr una negociación colectiva auténtica y terminar con la extendida práctica de celebrarlos a espaldas de los trabajadores, son los requisitos para obtener «la constancia de representatividad». Para ello se debe acreditar que el sindicato cuenta con el 30% del respaldo de los trabajadores que resultarían cubiertos por el contrato colectivo a efectos de solicitar la negociación de este instrumento. En caso de que dos o más disputen esta constancia corresponderá realizar una votación para que la obtenga quién gane la mayoría de los trabajadores (artículos 390 bis, 390 tercero y décimo primero transitorio de la Ley Federal del Trabajo). Esta constancia, regulada en el artículo 390 bis, constituye la manera más efectiva de asegurar una auténtica bilateralidad en la negociación de las condiciones de trabajo y muy especialmente de los salarios. Si bien es cierto que la exigencia de una constancia de representatividad puede suponer complicaciones para acceder a la negociación colectiva, si no se exigiera este mecanismo o algún otro semejante, los empleadores seguirían escogiendo a su contraparte en la negociación colectiva.

Además de lo anterior, el artículo 390 tercero incluye por primera vez en la historia un auténtico proceso de certificación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores como requisito para aprobar un contrato colectivo inicial. A su vez, el artículo décimo primero transitorio exige la aprobación de la mayoría de los trabajadores para legitimar los contratos colectivos ya existentes, proceso este último que debió validarse en un plazo máximo de cuatro años a partir de la promulgación de la reforma (un requisito establecido también en el anexo 23-A del T-MEC). Este proceso concluyó en septiembre 2023, cuando poco más de 31 mil contratos de un total de 139 mil con registro previo fueron legitimados por el voto mayoritario de los trabajadores. En el caso de los contratos antes vigentes que no contaron con esa mayoría y por ende no se legitimaron, se dieron por terminados, aunque seguirán vigentes las prestaciones y condiciones de trabajo hasta que se celebre un nuevo contrato colectivo.

CONCLUSIÓN

En suma, bajo estos principios y reglas se estableció un nuevo equilibrio entre derechos colectivos, libertades individuales y autonomía de los trabajadores que abre el camino a la posibilidad de una verdadera democratización de las relaciones entre el Estado, los sindicatos, los trabajadores y los empleadores. Además, si estos procedimientos y reglas se llevan a la práctica, mejorará la capacidad de negociación de los trabajadores, contrarrestando la debilidad estructural que se tiene en un mercado laboral donde casi seis de cada diez trabajadores son informales. Sin embargo, el éxito de este proceso de transformación dependerá no solo de la voluntad gubernamental, sino también del activismo, solidaridad y organización de los trabajadores, en un contexto de desprestigio de los sindicatos y resistencia de los beneficiarios del viejo arreglo al cambio. En cualquier caso, la transición hacia un nuevo modelo laboral centrado en la democracia, la libertad sindical y la negociación colectiva auténtica, tomará mucho tiempo y esfuerzos, porque se trata de dejar atrás prácticas y complicidades que perduraron durante un siglo, impidiendo a los trabajadores contar con una representación efectiva de sus intereses y una negociación menos asimétrica de sus condiciones de trabajo con sus empleadores.

NOTAS

¹ Uno de los antecedentes inmediatos de la reforma constitucional de 2017 fue el documento elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Justicia Cotidiana, coordinado por el CIDE (2015). La propuesta de reforma de 2012, que no logró concretarse en el tema de la democracia sindical, hacía referencia al sufragio libre, universal y secreto, pero no directo, en las elecciones sindicales; a los recuentos para determinar la titularidad de los contratos colectivos, o al derecho de los trabajadores a negarse a pagar las cuotas ante la falta de rendición de cuentas. Sin embargo, el resultado finalmente aprobado fue muy limitado, quedando pendiente la agenda por una democratización sindical (véase Bensusán y Middlebrook, 2013).

² Como fue el caso de la queja 2694, presentada por organizaciones internacionales como la Federación Internacional de los Trabajadores del Metal y diversos sindicatos mexicanos.

³ En cuanto a las posiciones de las organizaciones sindicales y empresariales frente a los intentos previos de reforma laboral a favor de la democracia y la independencia sindical, véase Bensusán (2000). Para un análisis detallado del proceso de negociación con Estados Unidos de la reforma constitucional de 2017, véase Bensusán y Middlebrook (2020b).

⁴ Un análisis de la manera en que finalmente se logró incluir en la reforma constitucional el voto secreto de los trabajadores para la aprobación de los contratos colectivos se encuentra en Alcalde (2020: 12-14).

⁵ Véase al respecto Alcalde (2020: 8-9).

⁶ Se emprendieron también reformas muy importantes con miras a proteger los derechos de las 2.3 millones de personas que realizan trabajo remunerado en el hogar (Bensusán, 2019). Esta reforma fue parte de un contexto de activismo del Poder Legislativo en la reglamentación de los derechos de los trabajadores al que se sumaría a la reforma de la LFT de 2019, y una nueva política a favor de la recuperación de los salarios mínimos (García, Carrillo y Bensusán, 2020).

⁷ Véase el texto en español del anexo 23-A del T-MEC en Gobierno de México (2019).

⁸ Aprobado por la Cámara de Representantes, en diciembre de 2019, y el Senado de los Estados Unidos, el 16 de enero de 2020, con un total de 89 votos a favor y 10 en contra (Guimón, 2020). Por su parte, el Parlamento de Canadá aprobó la ley de implementación del T-MEC el 13 de marzo de 2020.

⁹ Ley Federal del Trabajo, Artículo 590 B.

¹⁰ Ley Federal del Trabajo 2019, séptimo y octavo artículos transitorios.

¹¹ El Convenio núm. 98 fue ratificado por México en septiembre de 2018 y depositado el 23 de noviembre de 2018, por lo que se encuentra en vigor desde noviembre de 2019, una vez transcurridos doce meses desde el registro de su ratificación en la OIT.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde, Arturo (2020), *La contratación colectiva y su técnica de negociación*, México: Editorial Porrúa.
- Alcalde, Arturo; Villarreal, Alma y Narcia, Eugenio (2019), *Ley Federal del Trabajo: Reforma 2019 comentada*, México: Editorial Porrúa.
- Bensusán, Graciela (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, México: Editorial Plaza y Valdés, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales-Sede México y Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Bensusán, Graciela (2006), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bensusán, Graciela (2013), *Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México*, Estudios y Perspectivas No. 143, México: Comisión Económica para América Latina.
- Bensusán, Graciela y Alcalde, Arturo (2013), *El sistema de justicia laboral en México: Situación actual y perspectivas*, México: Fundación Friedrich Ebert.
- Bensusán, Graciela y Middlebrook, Kevin J. (2013), *Sindicatos y política en México: Cambios, continuidades y contradicciones*, México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales-Sede México y Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Bensusán, Graciela (2018), “La reforma laboral de 2017-2018, lo que está en juego: entre la corporativismo sindical y la democracia en México”, en Calva, José Luis (coord.), *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/politicas-de-empleo-digno-y-superacion-de-la-pobreza/>
- Bensusán, Graciela (2019), *Perfil del trabajo doméstico remunerado en México*, México: Organización Internacional del Trabajo / Nacional Monte de Piedad.
- Bensusán, Graciela (2020), *The Transformation of the Mexican Labour Regulation Model and its link to North American Economic Integration*, Working Paper No. 15, Geneva: International Labour Organization.
- Bensusán, Graciela y Middlebrook, Kevin J. (2020a), *Democratic Labor Reform in Mexico*, Mexico Institute, Wilson Center.
- Bensusán, Graciela, y Middlebrook, Kevin J. (2020b), “Cambio político desde afuera hacia adentro: Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México,” *Foro Internacional*, LX (3), pp. 985-1039.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2015), *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana*, México: CIDE, en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf

- García, Humberto, Jorge Carrillo y Bensusán, Graciela (eds.) (2019), *Salarios en Tiempos de Libre Comercio ¿La industria automotriz en México ofrece salarios dignos?*, Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte.
- Gobierno de México (2019), *Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*, en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465805/23Laboral.pdf>
- Guimón, Pablo (2020), “El Senado de EE. UU. Aprueba el acuerdo comercial con México y Canadá,” *El País*, 16 de enero, en: https://elpais.com/economia/2020/01/16/actualidad/1579193321_859712.html.