

El proceso legislativo sobre la reforma laboral. (Reformas e iniciativas a la Ley Federal del Trabajo, del Poder Ejecutivo Federal y de los partidos políticos, 1982-1998)

Armando Rendón Corona*

El presente trabajo forma parte de un extenso estudio de la actividad legislativa en materia laboral, que abarca siete rubros (artículo 123 constitucional, LFT, LFTSE, LIMSS, LISSTE, LINFONAVIT, y otros ordenamientos que están relacionados con la cuestión laboral, en asuntos como la cuestión agraria, la requisita por huelga, el trabajo infantil, etcétera). La investigación emplea distintos enfoques sobre la regulación de las relaciones laborales, en los que intervienen elementos de la ciencia política, la sociología, el derecho y la economía. La parte más extensa del proyecto está dedicada al contenido de las iniciativas de ley en sus motivaciones, en cada uno de los artículos que afectan. En este artículo se aborda solamente la actividad legislativa en torno a la Ley Federal del Trabajo, limitada al proceso legislativo, haciendo referencia a los temas que tocan las iniciativas.

Introducción

La actividad legislativa es un problema en sí para la Ciencia Política en varios de sus enfoques; por ejemplo, desde el punto de vista institucional, respecto de la relación entre las cámaras del

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Departamento de Sociología

Congreso de la Unión, de los procedimientos que regulan el derecho de iniciativa de ley y de estudio y aprobación de las leyes. Asimismo es un campo de la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el marco de las atribuciones constitucionales de cada uno. Desde el punto de vista del juego político entre los portadores de la representación que son los partidos, importa la relación entre mayorías y minorías, la formación de consensos, los mecanismos de la negociación, las posiciones ideológicas, las consideraciones coyunturales del contexto político y las definiciones ante los electores. Los aspectos sociopolíticos de la actividad legislativa tratan sobre los intereses sociales que actúan sobre el Legislativo, la representación de los grupos de interés por parte de los legisladores y partidos, la lucha directa entre los mismos grupos, el grado de intervención de la opinión pública en el debate de los asuntos a legislar, y las consecuencias duraderas sobre la sociedad de las decisiones legislativas, aplicadas luego por el Ejecutivo y válidas para todo el sistema político y social.

Algunos de estos aspectos han sido analizados mediante la observación directa que emprendí, asistiendo de manera regular a los debates en la LIV Legislatura, e intermitente en las siguientes legislaturas cuando se presentaban asuntos de interés laboral. También se estudiaron de manera sistemática los diarios de los debates y minutas respecto de cientos de iniciativas de ley. Durante la realización del proyecto tuve ocasión de entrevistar a diversos diputados y de asistir a foros y reuniones con especialistas, paralelos a los debates parlamentarios. Me apoyo además en mi propio acervo hemerográfico que reúne información de treinta años.

¿Quién legisla?

Un síntoma inequívoco del autoritarismo en los regímenes políticos, tanto en las democracias de tipo occidental después de la Segunda Guerra Mundial, como en los regímenes autoritarios del Tercer Mundo, lo expresa el hecho de que el parlamento va cediendo su lugar en la formación de las leyes a los gobiernos.

La declinación del parlamento tiene como una de sus causas la existencia de acuerdos políticos fuera de su ámbito, entre el gobierno y los grupos de presión, acuerdos que carecen de legitimidad institucional.

Dadas las tendencias concentradoras del capitalismo actual, los acuerdos extraparlamentarios se conciertan entre las grandes corporaciones económicas, las centrales sindicales más representativas y las ramas del gobierno.

Es común en la mayor parte de los Estados que el gobierno intervenga en la función legislativa basado en la atribución constitucional de iniciativa de ley. El parlamento mismo tiende a expresar la voluntad del gobierno, cuando en ambos predomina el mismo partido o coalición de partidos políticos.

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, o bien dentro de ciertos límites, o en la completa ausencia de iniciativa propia debido a la subordinación al ejecutivo. En los regímenes democráticos existen grados de autonomía, de capacidad legislativa y de control del parlamento. En los regímenes autoritarios el pseudo parlamento se reduce a una función revisora, impotente para hacer valer su autonomía en su función de legislar, y menos aún para controlar al ejecutivo al cual se encuentra subordinado.

En las democracias de tipo occidental también ocurre con frecuencia que la legislación resulte de proyectos de origen gubernamental y que el parlamento reduzca el poder real de enmienda de esos textos. A este respecto P. Leroy sostiene que en las democracias occidentales, el control del parlamento sobre el Ejecutivo es formal y muy tardío, lo cual es consecuencia de su debilidad frente al Ejecutivo, ya que si el parlamento pudiera controlar seriamente los actos del gobierno, bien podría decidirlos 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”.¹

Según este autor

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%.

¹ Paul Leroy, *Les régimes politiques du monde contemporain*, vol. 1, pp. 140, 144-145, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1992.

“En Italia, 25 a35 % de las leyes son de origen parlamentario [...]; por otra parte 85% de los proyectos gubernamentales son adoptados mientras que 15% de las proposiciones parlamentarias solamente conocen la misma suerte”.²

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, en el curso de los años 1967-1970, solamente 39 enmiendas planteadas por diputados de la oposición han sido adoptadas. En Francia, en 1991, solamente 10% de las enmiendas adoptadas emanan de los diputados de oposición.

Además 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 puede suscitar la impopularidad.³

Lo peculiar de las democracias parlamentarias europeas es que el gobierno surge del partido o coalición mayoritario y es responsable ante el parlamento; de esto resulta que los proyectos legislativos del gobierno se elaboran de común acuerdo con las fuerzas políticas mayoritarias. Otra cosa sucede en los regímenes de partido de Estado, en los que el gobierno domina al partido, el partido controla el legislativo, mientras que el ejecutivo está por encima del legislativo y del partido.

Control del proceso legislativo

Bajo el régimen autoritario mexicano prevaleció una completa subordinación del poder legislativo respecto del gobierno, hasta 1997 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, pero conservando la mayoría en el Senado, debido al monopolio del partido de Estado sobre toda la estructura institucional, incluida la mayoría parlamentaria. Por encima de la definición constitucional, el Congreso de la Unión ha tenido una composición corporativa, donde las curules que corresponden al PRI y a sus partidos satélites, se reparten por cuotas a los distintos sectores según proporciones que en último caso decide el gobier-

² *Ibid.*, pp. 145-146.

³ *Ibid.*, p. 146.

no. Los diputados entonces deben su posición al gobierno y en esa condición son intermediarios de los grupos de interés que representan.⁴

Las cuotas de diputados que se asignan a cada sector corporativo se hace mediante una calculada política de equilibrios, que permite que ningún sector pueda tener predominio o autonomía respecto de los otros. De ahí que ningún sector corporativo pueda tener capacidad de iniciativa legislativa autónoma y, cuando llega a manifestarse por su cuenta, sea impotente para hacer aprobar ninguna iniciativa dentro del grupo parlamentario del PRI y, por tanto, tampoco por la asamblea.

Debido a que los grupos económicos oligárquicos no forman un sector definido en el Congreso mexicano, aunque están representados, su influencia se ejerce directamente sobre el gobierno. De la consulta y negociación de los proyectos de reforma legal entre el gobierno y los grupos de presión, destacan dos efectos: 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 discreta o secreta, es decir, con escaso conocimiento y debate por parte de la opinión pública.

La negociación generalmente sirve para incorporar las exigencias de los grupos de presión a cambio de que acepten otras del gobierno. La última palabra la tiene el gobierno que puede formular un texto que no tome en cuenta los intereses de algunos grupos de presión, no obstante que los afectados pueden tomar medidas de resistencia, como el cabildeo en las comisiones de las Cámaras y el debate en la opinión pública. Si la determinación del gobierno entonces era no aceptar modificaciones, el jefe del grupo parlamentario del PRI tenía la tarea de recabar la mayoría de votos, por medios que ellos conocen muy bien, y sacar la aprobación por el pleno.

Cuando se presentó la iniciativa de ley ante el Congreso, la negociación formal tiene lugar en las comisiones, donde la mayoría y la presidencia pertenecían al partido oficial. Sin excepción, las iniciativas del

⁴ Una evaluación cuantitativa puede verse en Armando Rendón Corona, *La renovación de la clase política en México, 1940-1977*, México, UAM, México, 1990. Juan Reyes del Campillo Lona, *Modernización política en México: elecciones, partidos y representación (1982-1994)*, UAM-Xochimilco, México, 1996. Francisco Suárez Farías, *Los gabinetes presidenciales de México y Estados Unidos, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Ronald Reagan*, UAM-Xochimilco, México, 1994.

Ejecutivo eran tramitadas con prontitud, las comisiones redactaban dictámenes aprobatorios que eran una copia de las exposiciones de motivos de las iniciativas. Sólo ocasionalmente las comisiones modificaban 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 ejercía 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 podía entrar en conflicto con la determinación del gobierno de hacer aprobar la iniciativa, de manera que se presionaba de diversas maneras a los elementos reacios del partido oficial. En cuanto a la oposición, se negociaban algunos pocos aspectos secundarios, aunque finalmente el recurso del PRI fue siempre la imposición de su 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, han sido los funcionarios gubernamentales de la dependencia que elaboró el texto, 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, esos funcionarios eran los encargados de proporcionar los argumentos para polemizar con los partidos de oposición en el caso de que hicieran objeciones. Las negociaciones que se entablaban entre los partidos eran 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 podía sino hacer objeciones genéricas.

Mientras tuvieron la mayoría absoluta, los encargados del control político en las Cámaras manipularon los tiempos de trámite de las iniciativas. Era común que las iniciativas del Ejecutivo se dictaminaran de manera expedita sin consultar mucho a la oposición, pasándolas al debate del pleno sin concesiones de tiempo, en ocasiones durante jornadas extenuantes a punto de concluir el periodo de sesiones. De esta manera, ni la oposición ni la opinión pública disponían de tiempo para conocer y hacer proposiciones estudiadas sobre las iniciativas.

Al presentarse una iniciativa al pleno de la Cámara, el mecanismo priista por excelencia ha sido el siguiente. Se da un tiempo prudente para escuchar condescendientes los argumentos de la oposición y hacer

defensas banales y demagógicas; en cierto momento el encargado del control político pone un alto a la discusión, haciendo votar que el asunto está suficientemente discutido. Enseguida, la disciplina monolítica de la mayoría oficial, que recuerda los regímenes totalitarios, se impone en las votaciones en lo general y en lo particular, sin reparar en la resistencia de las oposiciones.

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 casi todas las iniciativas han tenido origen en el gobierno y siempre fueron aprobadas. No se dio el caso de que alguna iniciativa del gobierno fuera rechazada por el Poder Legislativo.

En cambio, las propuestas de la oposición por regla general no fueron aprobadas. Las iniciativas de los partidos de oposición, incluyendo las de los partidos que en su momento se llamaron “paraestatales”, se envían para su estudio a las comisiones legislativas, donde la mayor parte son archivadas para siempre, excepto algunas dictaminadas negativamente y que fueron votadas en el mismo sentido por la mayoría oficial en el pleno de la asamblea.

La legislación laboral en 1971-1981

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 aun 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 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 sirvió hasta los años setenta para negociar los intereses de sus representados, pero esta función terminó con la era neoliberal que redujo ese poder a la mera defensa de la existencia de la burocracia sindical corporativa.

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 puso en suspenso los derechos laborales, en tanto que aumentó 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 diversas leyes relacionadas con el trabajo, distribuidas de la siguiente manera por trienios legislativos:

Número de iniciativas laborales por legislatura, 1971-1982

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 (44%) fueron aprobadas por el Congreso, 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 (véase cuadro 1).

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.

Cuadro 1. Origen de las iniciativas de reforma a la Ley federal del Trabajo, 1971-1981

	Presentadas	Aprobadas	Rechazadas
Poder E.F.	19	19	0
PRI	23	5	18
PAN	3	0	3
PPS	2	0	2
PDM	2	0	2
PST	1	0	1
PCM-PSUM	5	0	5
PARM	0	0	0
Total	55	24	31

Fuente: Bernardino Gutiérrez Romero. *Control Político sobre la Legislación Laboral, 1970-1982*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, FCPS, UNAM, México, 1994, p. 311.

Se puede observar que en un periodo en que aumenta significativamente el número de diputados de los partidos llamados de oposición, sólo presentaron trece iniciativas, de las que ocho correspondieron a los partidos que se denominaban de izquierda (PPS, PST y PCM-PSUM), y cinco de los partidos conservadores (PAN, PDM); el PARM no propuso nada, lo cual era la constatación de su precaria existencia y falta de 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 seis 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, sobre representada, ya que no pudo hacer aprobar la única propuesta que hizo.

Cuadro 2. Iniciativas de los sectores y organizaciones del Partido Revolucionario Institucional, 1971-1982

	Presentadas	Aprobadas	Rechazadas
CTM	14	1	13
Sector obrero	6	3	3
Diputados del D.F.	1	1	0
CNOP	1	1	0
Sector Campesino	1	0	1
Total	23	6	17

Fuente: Bernardino Gutiérrez Romero, *Control político...*, p. 311.

Origen y años de las iniciativas, 1982-1999

En el contexto de la prolongada crisis económica, que reinicia en 1981, es altamente significativo que dentro de la legalidad existente, por encima de ella y contra ella, se anularon los derechos obreros y su capacidad legal de defensa; se puede decir que desde 1983 la legalidad laboral fue suspendida sin mediar un acto constitucional. El retroceso en el nivel histórico alcanzado en la protección al trabajo, se produjo en todos los aspectos, sobresaliendo el deterioro del salario remunerador, la seguridad en el empleo, la plena vigencia de la contratación colectiva, el derecho de huelga y la libertad y democracia sindicales.

El sindicalismo en general quedó impedido para frenar los efectos de la crisis tanto en el terreno de las relaciones laborales directas en las empresas, como en el plano de la política y la expresión legislativa de sus demandas, pese a la presencia legislativa de las burocracias corporativas y de los partidos políticos de oposición representados en el Legislativo.

Prueba de lo anterior es el hecho de que la Ley Federal del Trabajo concentró la mitad de las iniciativas de reforma al conjunto de la legislación laboral, 77 en todo el periodo. Como ha sucedido con todas las leyes laborales, las únicas aprobadas fueron las 7 elaboradas por el gobierno federal. Las restantes 70 no fueron aprobadas.

En 17 años, la actividad legislativa del gobierno se limitó al periodo 1982-1987, principalmente en los inicios de la crisis y el año de mayor descenso, penúltimo año del gobierno de Miguel de la Madrid. En cambio, la gran inquietud de los trabajadores, tanto como la ambición de los empresarios de avanzar en su proyecto, explica que sean numerosas las demás iniciativas (véase cuadro 3).

Al contrastar la actividad legislativa de los gobiernos precedentes, vemos que fue durante el gobierno de Carlos Salinas cuando se precipitó el retroceso histórico en la condición de los trabajadores, sin que presentara ninguna iniciativa de reforma. Se habló insistentemente en 1989 de un proyecto mantenido en secreto, el cual contendría sustancialmente las exigencias de la Confederación Patronal de la República Mexicana y de otras organizaciones empresariales; también en otros momentos se mencionó la posibilidad de que la gran contrarreforma entrara al Congreso. De nuevo, a fines de 1993, la prensa reveló que un proyecto gubernamental circulaba entre los dirigentes del Congreso del Trabajo, quienes lo rechazaron totalmente, logrando que el gobierno lo retirara con la argucia, convenida entre todos los dirigentes patronales y sindicales, de que tal documento no existía.

En 1997 y 1998 se agitó nuevamente el movimiento obrero en todas sus tendencias, así como los partidos políticos, ante la posibilidad de que el gobierno presentara un proyecto, cuya negociación era factible toda vez que el PAN y el PRD ya habían mostrado sus cartas, el primero con su iniciativa presentada ante el Senado en 1995, y después el anteproyecto elaborado por un grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, presentado en mayo de 1998. Cada cual por sus razones, el sindicalismo oficial y el independiente rechazaron una reforma regresiva y todo quedó congelado ante la perspectiva del proceso electoral del año 2000.

La aprobación sólo de las iniciativas del gobierno evidencia que el sindicalismo corporativo fue descartado de toda intervención en la política macro económica; no hubo negociación directa entre el sector obrero del PRI y el gobierno para adoptar las reformas económicas; al contrario, fueron producto de su voluntad unilateral, previa concertación con los

empresarios con quienes por fin coincidían en adecuar la legislación laboral al proyecto neoliberal.

Esto se constata con el hecho de que el sector sindical del PRI presentó 23 iniciativas, de las cuales ninguna se aprobó. Es muy revelador que veinte de ellas se presentaron en 1987, que sumando las de los demás partidos aumentaron a 34, cuando la crisis tocaba fondo.

Entre las organizaciones oficiales, la central obrera que sostuvo la mayor actividad legislativa fue la Confederación de Trabajadores de México, que originó 21 de los proyectos. Se añade otra iniciativa del Congreso del Trabajo, donde la CTM fue hegemónica; además, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, segunda central más favorecida en el sexenio de Salinas, solamente presentó una, pese a que ambas centrales mantienen permanentemente una cuota de diputados y senadores. En resumen, el sector obrero del PRI sumó 23.

Tampoco fueron aprobadas otras 4 iniciativas presentadas por el PRI: dos en 1987, una en 1990 y una en 1995. Supuestamente una vía más segura para que una iniciativa del sector obrero tuviera éxito era haciéndola adoptar por el PRI. Sin embargo, parece paradójico que teniendo en esos años la mayoría parlamentaria, el PRI no las hayan aprobado, lo que muestra que el partido como tal careció de autonomía, que estaba supeditado a la autoridad superior del gobierno que le dictaba qué legislar.

De los restantes partidos representados en la Cámara de Diputados registramos 44 iniciativas, ninguna aprobada. Resalta el hecho de que fueron los partidos de derecha los que presentaron más propuestas de reforma. El PAN presentó 17, distribuidas en todo el periodo y en particular en los años 1985-1987 y 1995. El PDM presentó 5, tres en el año 1986. El PAN presentó al Senado en 1995 un extenso proyecto de contenido neoliberal, que suscitó tales resistencias que hicieron que el proyecto quedara congelado.

Tampoco a los partidos paraestatales les aprobaron ninguna. El PARM presentó 4 en 1987 y 2 en 1990; el entonces PST (luego PFCRN), también presentó 6, de las que cinco corresponden al periodo 1982-1984 y una en 1986, lo cual es revelador de su escaso compromiso, en los años críticos, con los intereses de los trabajadores que decía defender. También es notorio que el PPS no tuvo ningún interés en traducir en propuestas legislativas su programa político, que se reclama de la clase obrera. De ahí que los trabajadores no tuvieran nada que lamentar de la muerte electoral de esos partidos.

De la izquierda registramos 5, de las que ninguna fue aprobada: 4 iniciativas del PSUM (dispersas en 1982, 1984 y 1986); ni éste ni su sucesor el PMS presentaron ninguna entre 1986 y 1993. A diferencia de los demás partidos que propusieron pequeñas modificaciones, el PSUM elaboró propuestas amplias que tocaron numerosos e importantes aspectos. Finalmente, la fracción parlamentaria del PRD presentó un anteproyecto integral en 1998, que levantó tantos rechazos dentro del mismo partido como en el sindicalismo, que difícilmente podrá presentarse como iniciativa formal del PRD.

Finalmente, son de mencionar 4 propuestas de modificación a la Ley del Trabajo, suscritas por varios partidos en defensa principalmente de los jubilados y pensionados, que tampoco fueron aprobadas.

Cuadro 3. Iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo, 1982-1998. Origen y años

Años	Origen de las iniciativas									Total
	Sector Obrero	PRI	PAN	PDM	PARM	PST	PSUM PRD	Varios n.i.	PEF	
1982	1			1		1	1		2	6
1983			2			2			2	6
1984						2	2			4
1985			3						1	4
1986	1		1	3		1	1	*1		8
1987	20	2	5	1	4				2	34
1988			1					1		2
1989			1							1
1990	1	2	1		2					5
1991			1					1		2
1992										0
1995		1	1 ^a					1		3
1996			1							1
1998							1 ^b			1
Total	23	4	17	5	6	6	5	4	7	77

Fuente: Elaboración propia

* n.i.: no identificado

PEF: Poder Ejecutivo Federal

^a El PAN presentó una iniciativa de reforma "integral" ante el Senado en 1995.

^b Dentro del grupo parlamentario PRD se elaboró un anteproyecto de reforma laboral, presentado públicamente en mayo de 1998.

A diferencia de las iniciativas de reforma al artículo 123 constitucional, donde se dispersa la tramitación en las comisiones, en el caso de la Ley federal del Trabajo las iniciativas son remitidas casi invariablemente a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, en cuyas manos quedaron 61 de 65 iniciativas no aprobadas. En los dos casos en que las iniciativas implicaban una reforma al artículo 123 constitucional, además de esa comisión se enviaron a la de Gobernación y Puntos Constitucionales. Finalmente una iniciativa fue remitida simultáneamente a las dos comisiones mencionadas, además de las de Comercio y Seguridad Social. En una iniciativa no contamos con el dato.

Precisamente en la Comisión de Trabajo es donde se concentra la representación de los jefes sindicales, que tradicionalmente se aseguran el control de la presidencia, por lo que resulta sorprendente que sean ellos mismos los encargados de impedir que sus propias iniciativas, tanto como las de oposición, fueran dictaminadas favorablemente y presentadas al pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación.

Esta situación pone en duda la función política de la representación del sindicalismo corporativo, según la cual la integración subordinada dentro del bloque en el poder garantizaba la realización aunque sea gradual y parcial, de los intereses de los que es portador. Su mejor momento fue con la reforma de Trueba Urbina en 1970, y uno de los más regresivos fue la reforma de 1980, ninguna de las cuales es objeto de este trabajo.

Modificaciones a la Ley Federal del Trabajo (LFT)

Las reformas emprendidas por el Poder Ejecutivo Federal a la LFT presentan una importancia variable. Entre 1982 y 1985 las iniciativas afectaron de uno a tres artículos, en tanto que la presentada en 1987 modificó 41 artículos, lo cual da una idea de la importancia de la reforma.

Salvo dos excepciones, las reformas solicitadas por todos los partidos en la Cámara de Diputados tocaban aspectos muy particulares de los artículos de la LFT, y ni por eso fueron aprobadas. Esto vale también para la diputación sindical, cuyas propuestas en su mayoría eran de detalle, algunas de cierta amplitud, pero ninguna reforma completa.

Desde el punto de vista de lo limitado de las propuestas, se puede concluir que los partidos están conformes con la ley en lo esencial, por lo que se reducen a proponer cambios en los aspectos de procedimiento. Pocas de las iniciativas abordaron problemas sustanciales tales como el

seguro de desempleo, la escala móvil de salarios y aumentos homologados a los salarios contractuales para jubilados y pensionados, reducción de la jornada y la desregulación del registro sindical.

Del conjunto de 70 propuestas no aprobadas, 52 afectaban uno o dos artículos; de tres a cuatro artículos sumaron 7 iniciativas; de cinco a seis artículos fueron 4 iniciativas; tres propuestas afectaban siete artículos y, finalmente, sólo dos afectaban diez artículos. Ver cuadro 4.

Si establecemos una escala según el número de artículos afectados en cada iniciativa, de uno a cinco y de seis a diez, resulta que la mayoría de los partidos hace propuestas sobre detalles particulares, en especial el PAN, PDM Y PARM; solamente el PRI, PSUM y PST hicieron propuestas más amplias.

Cuadro 4. Número de artículos que afecta cada iniciativa de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, 1982-1998

Fre- cuencia	Sec. ob. PRI	PRI	PAN	PDM	PARM	PST	PSUM PRD	Va- rios	No id.	Total
1	15	1	10 ^a	2	4	2	1	1	1	36
2	4		5	2	2	1		1		16
3		1		1		1	1			3
4	1		1			1	1			4
5						1				2
6	2									2
7	1						1	1		3
10		2								2
Total	23	3	15	5	6	6	4	2	1	68

Fuente: Elaboración propia.

^a La iniciativa del PAN de 1996 adiciona un capítulo VIII al Título 6, artículo 353 bis, incisos a) al t).

No se considera la iniciativa integral del PAN de 1995, ni el anteproyecto del grupo parlamentario del PRD de 1998.

Contenido de las iniciativas

Con el propósito de diferenciar claramente las reformas hechas a la LFT de las proposiciones que no fueron aprobadas y que pueden conservar

su interés en el debate legislativo, a continuación se exponen separadamente las propuestas del Poder Ejecutivo Federal y las de los partidos políticos, incluido el partido oficial. Enunciamos el contenido general a que aluden las iniciativas con base en los temas contenidos en los títulos y capítulos de la propia LTF.

1. Reformas efectivamente aprobadas que procedieron en su totalidad del gobierno federal, se relacionaron con los siguientes temas.

Listado 1. Contenido sintético de las iniciativas del Poder Ejecutivo

Título, Capítulo, Artículo	Contenido sintético
Título primero	
6 15	Vigencia de los acuerdos internacionales Responsabilidad de las empresas subsidiarias
Título 2, Capítulo III	
42	Suspensión del trabajo sin responsabilidad para el patrón y el trabajador
Título 3, Capítulo III	
74	Días de descanso obligatorio
Capítulo VI	
91 al 96	Salario mínimo
Título 4, Capítulo III	
141, 144, 145 y 153	Referencia al Infonavit, lo que a su vez se relaciona con reformas a la Ley del Instituto
Título 6, Capítulo XII, 322, 324, 330	Trabajadores especiales Trabajo a domicilio
Capítulo XIII 335 y 336	Trabajadores domésticos
Capítulo XIV 345	Fijación del salario a trabajadores de bares y restaurantes

Título 9 486	Indemnización por riesgos de trabajo
Título 11, Capítulo I 523	Jurisdicción de las autoridades competentes
Capítulo IV 538 y 539	Empleo, capacitación y adiestramiento
Capítulo VI 553, 557, 561, 562, 563	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM)
Capítulo VII 564 al 569	Comisiones consultivas de la CNSM
Capítulo VIII 570 al 574	Procedimiento para la fijación de los salarios por parte de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
Título 13, Capítulo II 676 al 682	Reglas para los representantes de los trabajadores ante la CNSM y comisiones consultivas
Título 16 1004	Responsabilidades y sanciones a los patrones por falsear los salarios

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la descripción anterior, las iniciativas del gobierno se dirigieron a reformar las regulaciones al salario mínimo y, de manera secundaria, a la operación del Infonavit. Las relaciones individuales de trabajo y las condiciones de trabajo no le merecieron importancia, tampoco la cuestión del desempleo, ni los derechos y obligaciones de los patrones. Ningún interés mostró el gobierno en la condición del trabajo de mujeres y menores de edad, y casi ninguno en los trabajos llamados especiales. Ninguna mención se hace de las relaciones colectivas de trabajo ni de las huelgas, ni de las juntas de conciliación y arbitraje. Tampoco se modificó el derecho procesal ni los procedimientos de ejecución.

Por lo tanto, el ataque generalizado a las condiciones de trabajo alcanzadas históricamente, los despidos masivos, el cierre de empresas sin cumplir con las obligaciones hacia los trabajadores, la caída del salario, la pérdida de prestaciones, la sobreexplotación, la indefensión jurídica y el castigo a las huelgas, todo ello se ha llevado a cabo sin alterar la Ley del Trabajo, por la vía de los hechos, mediante la mutilación o anulación de los contratos de trabajo. De lo que se sigue que la explicación a esta realidad no es jurídica sino política; la suspensión del estado de derecho para los trabajadores ha sido la vía para que el gobierno imponga un nuevo modelo de relaciones laborales, basado en el debilitamiento de los sindicatos y de la contratación colectiva.

Iniciativas archivadas

En cuanto a las iniciativas de reforma no aprobadas, se observa una gama más amplia de reivindicaciones que, salvo dos excepciones, sin modificar toda la ley abordaron problemas importantes como son la protección al salario, al empleo, las prestaciones, la libertad sindical y el ejercicio de los derechos. Sin embargo, se muestra una atención parcial y dispareja en cuanto a los temas particulares abordados por los partidos.

Los diputados del sector obrero del PRI elaboraron diversas propuestas que, vistas en el conjunto de la ley, son poco significativas; lo mismo puede decirse de las tres iniciativas presentadas por el PRI y suscritas por los diputados de las centrales sindicales.

El PAN fue el partido que más iniciativas presentó después del PRI, aunque ninguna se aprobó, pero eran reformas de detalle, aunque algunas de importancia. Las proposiciones de reformas del PDM son en todo coincidentes con las del PAN, en especial enfatizaron las relaciones colectivas de trabajo y, al igual que el PAN, ese partido insistió en anular las cláusulas corporativas que benefician al partido de Estado.

Las propuestas del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) fueron muy pocas y de detalle, e insisten con otros partidos en algunas prestaciones específicas. Las pocas iniciativas del Partido Socialista de los Trabajadores (PST, después PFCRN) coinciden en muchos artículos con las de otros partidos; también tocan detalles de la reglamentación, aunque en algunos artículos se refieren a principios generales. Igual de específicas son las reformas presentadas por el PSUM y las dos suscritas por varios partidos.

Como se ha dicho antes, las dos grandes propuestas de reforma han procedido del PAN en 1995 y del PRD en 1998, pero entonces tuvieron escasas posibilidades de avanzar.

Listado 2. Contenido Sintético de las Iniciativas No Aprobadas

Partido	Título Capítulo Artículo	Contenido Sintético
Título 1. Principios generales		
PRI	3	Definición del derecho del trabajo
Varios	4	Preferencia a discapacitados para vacantes
PST	6	Aplicabilidad de los tratados internacionales
PRI, PST	7	Proporción de trabajadores mexicanos y extranjeros
PST	8	Definición del concepto de trabajo
PRI	19 bis	Adición a la exención de impuestos por la aplicación de las normas laborales
PRI	19 bis	El patrón es depositario de los bienes en caso de siniestro
Título 2. Relaciones individuales de trabajo		
Capítulo I		
PRI	24	Contratación individual
PRI	24	Las condiciones de trabajo constarán por escrito cuando no exista contrato
PAN, PST	33	Nulidad de la renuncia a salarios devengados
Capítulo II		
PRI-SO	37	Límites de la contratación individual por obra determinada
Capítulo III		
PRI	42	Suspensión del trabajo sin responsabilidad para el trabajador y el patrón
PRI	42	Suspensión del trabajo por siniestro
PAN	44	Consideración del servicio militar para fines de antigüedad
Capítulo IV		
PSUM	46	Rescisión de las relaciones de trabajo sin responsabilidad para las partes

PST	47	Causas de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón
PAN, PDM PARM, PST	48	Solicitud del trabajador ante la Junta de Conciliación de ser reinstalado o indemnizado a causa de despido injustificado
PAN	50	Montos de la indemnización; propone la adición de un 52 bis sobre el plazo para que el trabajador rescinda el contrato
PDM	51	Rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el trabajador
Varios	56	Igualdad de condiciones de trabajo para discapacitados

Título 3. Condiciones de trabajo

Capítulo II

PRI-SO	61	Limita la duración máxima de la jornada de trabajo
--------	----	--

Capítulo III

PSUM	69, 71	Días de descanso (dos menciones)
PAN, PDM	74	Días de descanso obligatorio

Capítulo IV

PRI-SO	76,80,81	Prestaciones de vacaciones, prima vacacional (dos iniciativas), criterio de antigüedad para la fijación de los días de vacaciones
PDM	76	Derecho a vacaciones pagadas

Capítulo V

PRI-SO	82,85	Definición de salario y de salario remunerador (dos iniciativas)
PST	85	Salario remunerador

Capítulo VI

PST	90,94,95	Salario mínimo
-----	----------	----------------

Capítulo VIII

PST	117	Reparto de utilidades
PARM	86	Especificación del derecho de a trabajo igual salario igual
PAN	87	Aguinaldo
PSUM	85,87	Definición de salario (dos iniciativas)

Capítulo VI

PRI-SO	90 al 96	Precisiones al salario mínimo
PSUM, PST	90	(dos iniciativas)

Varios		
PSUM	91,93	Salario mínimo
PST	94,95	Salario mínimo
Capítulo VII		
PRI-SO	102	Prestaciones en especie
Capítulo VIII		
PRI-PST	117	Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas
PRI-SO	120	Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas
PDM	121	Participación en las utilidades de las empresas y la inconformidad del trabajador sobre el informe del patrón a la Secretaría de de Hacienda
<hr/>		
Título 4. Derechos y obligaciones de trabajadores y patronos		
Capítulo I		
PRI-SO	132	Obligaciones de los patronos
PAN, PARM		
PRI	132	Permitir faltar para labores de rescate
Varios 132, XXIX		Dar empleo compatible a discapacitados, Mínimos de una persona y 1% en empresas, estímulos fiscales
XXX		Adecuación de los centros de trabajo para accesibilidad a discapacitados
Varios	133	Prohibido negarse a aceptar discapacitados aptos
Capítulo III		
PRI-SO	136	Aportaciones al Infonavit
PAN	141	A aportaciones al Infonavit
PARM	149	Financiamiento de casas habitación
Varios	153 bis	Adiestramiento a discapacitados
Capítulo IV		
PRI-SO,	162	Prima de antigüedad
PAN, PARM, Varios		
Capítulo V		
N.i.	163	Inveniones de los trabajadores
<hr/>		
Título 5 bis. Trabajo de los menores		
PRI	180	Trabajo de menores de edad
Varios	181, A	Definición de discapacitado
	B	Prohibido el trabajo dañino a discapacitados

Título 6. Trabajos especiales

Capítulo II

PARM	184	Condiciones de trabajo contractuales en igualdad para los trabajadores de confianza
------	-----	---

Capítulo VI

PAN	256	Trabajo en autotransportes
PAN	257	Fijación del salario en el autotransporte
PST	263	Obligaciones de los patrones en el autotransporte, viáticos, mantenimiento y seguridad

Capítulo VIII

PSUM	279, 280 281, 283, 284	Trabajadores del campo
------	---------------------------	------------------------

Capítulo XIII

PRI-SO	333 al 343	Condiciones del trabajo doméstico
PAN	343	Trabajo doméstico, la terminación de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón

Capítulo XV. Talleres familiares

PRI-SO	352, 353	No aplicabilidad de la ley y la inspección de la higiene y seguridad
--------	----------	--

Capítulo XVII

PSUM	353	Inspección del trabajo
------	-----	------------------------

Capítulo XVIII

PAN	a) a t)	Contrato de aprendizaje a niños jóvenes con 50% del salario mínimo, no implica relación laboral, por 3 años o más; jornadas de 3, 4 y 6 horas para edades de 7 a 16 años, etc.
-----	---------	--

Título 7. Relaciones colectivas de trabajo

Capítulo II

PRI		Notificación de cambios de directiva, estatutos y miembros
PAN	365	Registro de los sindicatos ante la STPS
PAN	366	Negativa de ese registro
PAN	371	Contenido de los estatutos sindicales;
PAN	373	Obligación de la directiva de rendir cuentas de la administración del patrimonio sindical
PAN	378	Prohibiciones políticas a los sindicatos
PDM	358	Libertad de afiliación sindical
PDM	371	Contenido de los estatutos
PRI	377	Obligación de los sindicatos de colaborar en siniestros

Capítulo III

PDM	395	Cláusula de exclusividad en la contratación de sindicalizados y cláusula de exclusión en los contratos colectivos
PST 399, 399 bis,	400	Revisión del contrato colectivo de trabajo, la revisión anual de la cláusula salarial y su prórroga al no solicitar su revisión

Capítulo IV

PRI-SO	404, 406, 409, 412 al 415, 419 bis	Reglamenta el contrato ley
PST	419	Revisión del contrato ley

Capítulo VIII

PRI-SO	436	Indemnización por terminación colectiva de la relación de trabajo
--------	-----	---

Título 8. Huelgas

Capítulo II

PRI-SO	450	Objeto de la huelga (dos iniciativas)
--------	-----	---------------------------------------

Título 9. Riesgos de trabajo

PARM	502	Indemnización por muerte causada por riesgo de trabajo
PRI	503	Riesgos de trabajo, precisiones a la indemnización por muerte
PRI	503	Indemnización por muerte en siniestro
PRI	504	Prestación de botiquín, enfermería y hospital
PRI	504	Obligación del patrón de dar datos de deudos con derecho a indemnización
PRI	506	Certificación médica de la incapacidad
PRI	506	Presunción de muerte por siniestro
PRI	508	Comprobación de la causa de muerte por riesgo de trabajo
PRI	508	Presunción de muerte por siniestro

Título 11. Autoridades del trabajo y servicios sociales

Capítulo IX

PRI-SO	589, 590	Fijación del porcentaje del reparto de utilidades de las empresas
--------	----------	---

Título 13. Representantes de los trabajadores y de los patrones ante las juntas (JCA)

Capítulo I

PRI-SO	672	Procedimiento para sancionar a los representantes de los trabajadores y patrones ante la JCA
--------	-----	--

Título 14. Derecho procesal

Capítulo XI

PRI-SO	772	Continuidad o caducidad del juicio
--------	-----	------------------------------------

Capítulo XIII

PRI-SO	843	Mención en los laudos al salario en que se basa la Condena
--------	-----	--

Capítulo XIII

PDM		Determinación del salario que sirva de base a las condenas económicas al patrón
-----	--	---

Capítulo XVII

PRI-SO	876	Etapas conciliatorias en los procesos ante las Juntas de Conciliación
--------	-----	---

Capítulo XX

Varios	931	Procedimiento de huelga, normas del recuento
Varios	994	Multas por incumplimiento de derechos de discapacitados

Título 16. Responsabilidades y sanciones

PRI	1005	Sanciones por no acudir a las audiencias
PRI	1005	Multa a quien se niegue a prestar servicios por siniestro

Fuente: Elaboración propia.

N.i.: Partido no identificado.

Varios: Varios partidos.

STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

JCA: Juntas de Conciliación y Arbitraje.