

LA GOBERNANZA EN LAS RELACIONES LABORALES Y EN EL DERECHO DEL TRABAJO

Patricia KURCZYN VILLALOBOS¹
Relatora: Maestra Alma Clarisa Rico

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Qué se entiende por Gobernanza en la normatividad laboral*. III. *La gobernanza como estrategia de gobierno*. IV. *Globalización y gobernanza*. V. *Gobernanza y equilibrio*. VI. *El sentido de la gobernanza*. VII. *Algo más de gobernanza*. VIII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En torno a las preguntas que planteó el Dr. José María Serna para el desarrollo del Seminario sobre Gobernanza, la Dra. Patricia Kurczyn desarrolló su participación con el enfoque en el tema laboral. En ese contexto partió de consideraciones generales, económicas, de relaciones de los factores de la producción, cuyas muestras de internacionalización son factor impulsor de la gobernanza global. Ejemplificó cómo la normatividad internacional del trabajo, que busca aminorar las contradicciones entre el trabajo y el capital a nivel global, impactan la normatividad nacional en la solución de conflictos y también en el combate a la lucha desigual entre los factores de la producción. Así, hizo referencia al impacto de la normatividad internacional y su influencia en la creación de mejores condiciones de vida de la mayoría de la población.

¹ Es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, PRIDE-D y SNI-III. Se desempeñó como jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha sido consejera externa de la OIT. Actualmente se desempeña como comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. El presente texto ha sido elaborado con base en la relatoría elaborada por la Maestra Alma Clarisa Rico, a partir de la ponencia presentada por la Doctora Patricia Kurczyn en la mesa sobre Derecho Laboral, dentro del Seminario “Gobernanza Global y Cambio Estructural del Sistema Jurídico Mexicano” (27 de febrero de 2014).

La exposición de la doctora Kurczyn parte con una explicación general del término gobernanza, utilizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para significar la necesidad de crear potencial e institucionales nacionales capaces de promover el empleo, garantizar el cumplimiento de la normatividad laboral, establecer el diálogo social —aún el ampliado— y la consulta tripartita con organizaciones sindicales y empresariales. Plantea como idea central, que la gobernanza internacional entre los factores de la producción está determinada por el poderío del sector financiero, particularmente por quienes manejan las finanzas mundiales.

Destaca igualmente como la globalización económica impacta el desarrollo nacional de países en desarrollo y hace más necesarias las intervenciones y el diseño de políticas desde organismos internacionales tales como la OIT. Plantea la necesidad, incluso, de que organismos como la OIT y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico deben ser complementarias para generar desarrollo social. Se considera que el impacto de la globalización llega a generar nuevos sistemas de gobierno, con una participación fortalecida de la sociedad civil que ejerce más la democracia con posibilidad de recurrir a instancias internacionales para denunciar las violaciones a los derechos en general. Cita, en este sentido, tesis jurisprudenciales que aplican tratados internacionales y con ello el control de convencionalidad como referentes novedosos en el actual sistema jurídico mexicano. Refiere como esta posibilidad de acceder a la justicia más allá de las fronteras, impacta a nivel nacional en los niveles de participación social y favorece la rendición de cuentas.

La doctora Kurczyn señala como uno de los rasgos distintivos de la gobernanza global cuando la normatividad internacional y los usos internacionales, favorecen cambios en las políticas públicas que incorporan mecanismos de participación social. Es decir, existe influencia de los actores no gubernamentales que disponen de nuevas herramientas para defender sus derechos, en el actuar institucional.

II. QUÉ SE ENTIENDE POR GOBERNANZA EN LA NORMATIVIDAD LABORAL

El término gobernanza, en la normatividad laboral, es aplicado desde la OIT, como las políticas públicas llevadas a la práctica para equilibrar las condiciones económicas y sociales en las relaciones de trabajo que sustenten el desarrollo social integral.

Ese desarrollo debe realizarse de manera dinámica con la combinación de las actuaciones del Estado y de la sociedad, para ello es necesario que se cubran los factores propios del equilibrio en los términos de actualidad. Entonces, habrá que preguntarse ¿qué es actualidad? Y la respuesta puede ser sencilla: globalización y tecnología. La dificultad, en cambio, se advierte cuando deben precisarse los diseños de programas de actuación, combinación o interrelación entre el dinámico reconocimiento de los derechos humanos como base primordial como derechos integrales, interdependientes y universales.

Es importante considerar que la dificultad no implica imposibilidad; tampoco es un laberinto. Se trata de diseñar políticas que se emprendan de manera ordenada con la participación del Estado y de la sociedad. En el campo de las relaciones laborales la sociedad es sinónimo de empleadores y trabajadores. Si se quiere, se puede decir de empresarios, de capitalistas, de negociantes y de los operarios o trabajadores en cualquier nivel y estatus (de base, sindicalizados, independientes, informales, eventuales, permanentes).

El grupo de los empleadores de cierta manera se puede identificar como un sector de gran poder económico que se compone de consorcios y diversas sociedades mercantiles cuya personalidad jurídica se etiqueta con un nombre, por lo general no conocido públicamente (un nombre que aplica en cuentas bancarias, en las bolsas de valores, registros comerciales, etc.) y que para la batalla comercial destinan otros nombres, no necesariamente uno, pues por lo general tienen distintos productos o servicios con los cuales la sociedad los identifica en el ámbito comercial y publicitario, pero no logra de primer momento vincularlos entre sí como parte de un todo: Pepsi, Sabritas, etc. O Coca Cola, Agua Ciel, Fanta, etc. Grupo Modelo (distintas cervezas) o Aerovías (Aeroméxico, Aeromar). Otra forma de presentarse en sociedad oculta grupos de operadores que “maquilan” o que subcontratan (*outsourcing*) y que igualmente operan mediante franquicias que a su vez guardan distintas modalidades. Estas implicaciones que el público no conoce, tampoco lo conocen sus trabajadores.

“Así, la gobernanza es un concepto que supera el término gobierno porque pone a la sociedad civil en el rol de sujeto activo a la hora de hacer política y ejercer la democracia”, solo que parte de la sociedad civil son los capitalistas agrupados en cámaras y otras organizaciones bajo distintas formas jurídicas, muchas veces como asociaciones civiles y otras veces bajo el rubro de fundaciones que marcan acciones civiles o de beneficencia en sus programas, que en ocasiones llegan a “asesorar” a los órganos de poder de forma indirecta y que desarrollan procedimientos para empujar algunas

decisiones con el control de la economía. Un ejemplo de lo primero puede ser la etiqueta de responsabilidad social que acompaña *logos* o tarjetas de presentación de compañías, con lo que muestran acciones filantrópicas en tanto que al amparo de las mismas no es difícil que evadan obligaciones fiscales o laborales que de tal forma quedan legalizadas.”

III. LA GOBERNANZA COMO ESTRATEGIA DE GOBIERNO

Se entiende por estrategia a que deban obedecerse los nuevos esquemas, ahora de más exigencia, en virtud de que los sectores sociales que participan se integran con un mayor número de personas de clase media alta, media y deprimida. Aún es mucho más numerosa a partir de la clase media, ahora mucho más informada y organizada, lo que en parte se debe a la globalización y al aumento de los medios de comunicación (TICS).

Entre esos sectores de la sociedad se hallan los trabajadores quienes suman millones entre asalariados e independientes; entre permanentes o eventuales, pero que finalmente se integran por medio de organizaciones, no solo como sindicatos sino con otras formas que encabezan líderes sociales. Entre los primeros hay muy poderosos, que quizás lo fueron más en otras épocas (un caso paradigmático es el Sindicato de Mineros y el problema sindical en México con Napoleón Gómez que aun con órdenes de aprehensión se protege por un gobierno extranjero ante el cual ha intervenido la central sindical internacional a la que pertenece dicho sindicato, y que ha llevado el caso hasta otorgarle la nacionalidad canadiense); y hay otras fuerzas civiles con importante influencia.

Los sindicatos ya no se sujetan totalmente al Estado sino que se advierte más independencia y con ello, mayor activismo, tal como ocurre con el Sindicalismo independiente que ha formado la UNT. Entre otros grupos aparecen los dueños de las fianzas —los bancos, que además tienen aseguradoras entre las cuales están las Afores— que en casi la totalidad son bancos extranjeros y la mayor parte de sus riquezas, generadas por los mexicanos, salen a otras economías, lo que puede apreciarse simplemente al revisar las noticias financieras que permite darse cuenta de que el dinero del gobierno, vía CETES, está en manos extranjeras.

No obstante que la gobernanza debe buscar el equilibrio entre los sectores, no siempre ocurre así, ya que aparecen los intereses del propio Estado frente a los negociadores internacionales que dirigen las finanzas y que a manera de directores del mundo —aunque por secciones, diseñan la gobernanza internacional y que por regiones o por otras condiciones económicas

y de nivel de desarrollo trazan sus propios programas, verbigracia el TLCAN, el Mercosur, la propia Unión Europea, el G-8, el G-20, Alianza del Pacífico, Pacto Andino, etc.

IV. GLOBALIZACIÓN Y GOBERNANZA

Por lo que antes se expresa, es entendible que hoy en día, en el trabajo y en las relaciones laborales en general, no se pueda escapar de los efectos de la globalización y para contrarrestar aquellos que puedan ser negativos conviene tomar la función de sujetos activos para interactuar y buscar condiciones benéficas o útiles a la economía mexicana tanto en la macroeconomía como en la de los bolsillos de los mexicanos.

En cuanto a la gobernanza estrictamente nacional, tampoco hay posibilidad de una sustracción de la globalización. El Estado, sus órganos de gobierno, se ven obligados a negociar en todos los sentidos; el económico desde luego se percibe –con todo lo que implica: comercialización, apoyos técnicos, financiamiento, etcétera, que sustentan la economía nacional. De ahí la importancia de buscar el equilibrio en la balanza de importaciones y exportaciones, por ejemplo, lo cual se espera que sea un resultado tras las últimas reformas estructurales y de manera particular la referida al tema de los energéticos, que son propias del juego político y económico del siglo XXI. No cabe duda de la exigencia que representa para ello la creación de políticas de distribución de recursos y de riqueza: formas de invertir, empleabilidad y protección social. Sólo así puede llegarse a una sociedad con bienestar. Ese es el resultado que se espera.

Por otra parte, en ese tinglado que se produce, las actitudes de la globalización toman papeles preponderantes y entre ellas aparecen las políticas emanadas de organismos internacionales que encierran fines sociales primordialmente. El ejemplo, sin duda, es la OIT. Sus finalidades son completamente distintas de la OCDE. Si bien ambas caminan por lados opuestos, son y deben ser complementarias; alegóricamente pensaríamos que están montados en subibaja, mirándose frente a frente, en el mismo lugar, buscando el equilibrio entre los dos. Y estos dos que serían compañeros en el juego, que podrían ser rivales para mantenerse arriba, deben buscar el bajar para pisar firme y elevarse de nuevo; de ahí que con esta metáfora pueda explicarse que en estas políticas, que en la gobernanza como tal, se requieren reglas que ofrezcan a los sectores sectores de la producción los mismos factores o elementos para mantenerse nivelados. Las estrategias, por lo tanto, deben buscar el equilibrio como representantes que son de lo económico y lo social. O dicho también, lo social y lo económico.

Así, la OIT como organismo de más antigüedad y tradición —por su única conformación tripartita—, como parte de la Organización de las Naciones Unidas, lanza sus programas para promover y defender la justicia social. En esos diseños de estrategias adopta los llamados convenios fundamentales —ahora ocho— y los de gobernanza —cuatro— que hace prioritarios.

Los cuatro Convenios de la OIT de Gobernanza son el C 81 sobre Inspección del trabajo, adoptado en 1947; el C 122 sobre Políticas de empleo, de 1964; el C 129 de Inspección en la agricultura, de 1969; y, el Convenio 144 referido a la consulta tripartita de 1978, único ratificado por México.

V. GOBERNANZA Y EQUILIBRIO

El equilibrio entre la normatividad internacional y la nacional debe procurarse a través del respeto a los derechos humanos sociales en general y los laborales en particular, lo que incluye los de seguridad social. En esta faceta, los convenios de gobernanza son de gran significado.

El tema no pasa desapercibido para la OCDE y la OIT. Esta última busca desde 2009 —en que creó un plan para 2010-2016—, la obtención de más ratificaciones de los convenios fundamentales y de gobernanza, lo cual puede hacer hincapié en la interdependencia e interacción entre los objetivos de estos convenios. Con ello debe promoverse el empleo y deben fortalecerse los sistemas internacionales para garantizar el cumplimiento de las normas del trabajo.

Con este esquema se trata de mandar el mensaje de que la gobernanza bajo los auspicios de la globalización, conduce a nuevos sistemas de gobierno, toda vez que cada vez es más intensa la participación de la sociedad civil, la cual, bajo distintas formas de organización ejerce más la democracia con vías que le permiten recurrir a instancias internacionales para denunciar las violaciones a los derechos en general y aun para obtener resoluciones que reparen los daños e impidan la repetición de tales sucesos.

Dicho de otra manera, la sociedad se fortalece con más poder, lo adquiere y cómo se acostumbra decir, se empodera —o adquiere más poder y formas de ejercerlo porque cuenta con más herramientas, las crea, las exige y las pone en práctica, tal como ocurre con la transparencia y lo que ésta conlleva: información gubernamental, rendición de cuentas de recursos públicos y de hacer y no hacer en las políticas públicas; esto es, que la revelación del quehacer público, bajo el principio de máxima publicidad cancela las cuestiones privadas con una gran apertura en dos dimensiones: la infor-

mación pública, gratuita que se exhibe obligatoriamente por cualquier ente público o que reciba recursos públicos y la obligación de dar respuesta a todo aquello que se pregunte con tan solo limitaciones que la ley señale concretamente y que por lo general tiene que ver con temas de seguridad de personas o seguridad pública o nacional.

Un ejemplo de ellos sería el derecho a la información que tienen los trabajadores para conocer el reporte de las utilidades que rinden las empresas al fisco para el pago de los impuestos y con ello comprobar que el monto a repartir entre los trabajadores conforme a la LFT es el debido: Este es un derecho añejo en el sistema mexicano; aunque lamentablemente no cumplido a cabalidad, debiera evolucionar a formas de cogestión, por lo menos en cuanto a la información a los trabajadores respecto de los movimientos financieros o de extensión o reducción de capitales o inversiones.

VI. EL SENTIDO DE LA GOBERNANZA

En estos términos, la gobernanza se entiende tanto como materia como instrumento para forjarla. Gobernanza equivale a considerar como parte de la misma, la eficiencia (poder para hacer) y la eficacia (hacer con vigor y validez); lo que se interpreta como la necesidad de contar con materiales e instrumentos para cumplir objetivos.

Según la ONU: “La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero. Llevando estos principios a la práctica, somos testigos de elecciones frecuentes, libres y limpias, parlamentos representativos que redactan leyes y proporcionan una visión de conjunto, y un sistema jurídico independientes para interpretar dichas leyes”.

Al hablar de la realidad en México y del surgimiento del derecho del trabajo mexicano, la Dra. Patricia Kurczyn aludió a la visión clara del constituyente de 1917 al incluir normas y principios de derecho social en la Constitución, en cuyo texto original se encontraban la defensa de los derechos de los campesinos y los trabajadores (artículos 27 y 123), los dos núcleos más débiles económica y socialmente en ese momento. Esa visión de justicia social se complementó, en cuanto se refiere a los temas laborales, con el legislador en 1931 cuando nacen las instituciones administrativas del trabajo por normatividad de la Ley Federal del Trabajo (LFT) y la visión del legislador en 1970, que aunque da a luz a una segunda LFT, ésta nació tardíamente en virtud de las crisis del momento y el auge petrolero a nivel

internacional que influyó en el tratamiento laboral. Esta segunda LFT incluyó novedosas disposiciones como es el artículo 6 sobre la vigencia de los convenios y tratados internacionales, adelantándose a la reforma constitucional de 2011. Así, con esta norma de origen internacional implícitamente queda vigente el principio *pro persona* ya que establece la aplicación de tratados y convenios internacionales ratificados por México, en lo que benefician a la persona trabajadora.

La expositora comentó que el esquema de empleadores se compone por organizaciones transnacionales, consorcios y grandes empresas, Pymes y microempresas —estas dos últimas resultan las más numerosas— que emplean trabajadores de manera formal y a las que se les aplica exactamente la misma normatividad en tanto que en la conformación de mercado laboral mexicano la informalidad alcanza índices que parecerían inimaginables y, por otro lado, se da una hay impunidad escandalosa cuando se infringe la LFT con los llamados contratos colectivos de protección y la tercerización con todo y la nueva reglamentación de 2012 que contienen los artículos 16, 16 A, 16 B, 16 C y 16 D de la misma ley. A ello puede agregarse que la inspección laboral aun es insuficiente para detectarla y que los sistemas de seguridad e higiene y medio ambiente todavía deja mucho que desear.

VII. ALGO MÁS DE GOBERNANZA

Patricia Kurczyn comentó que México es un mosaico de cuadros laborales que reflejan condiciones de trabajo muy diversas, con una tasa de sindicalización real baja, con huelgas generalmente conjuradas y justicia laboral lenta.

La aplicación de la normatividad internacional ratificada, cada vez disminuye en la solución de controversias. En 2013, por ejemplo, cuando se quiso considerar la obesidad como causa de retiro de militares se tomó en cuenta el Convenio OIT sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. En 2012 se dictaminó que la sindicación única que se aplica a los trabajadores del Estado, es violatoria del artículo 123 Constitucional y del Convenio 87 de la OIT. Asimismo, existen tesis que norman que en materia de libertad sindical deben darse las facilidades a los representantes sindicales aunque no se trate de los sindicatos que sean titulares del contrato colectivo de trabajo.

Por último resaltó los tratados de derechos humanos, generales y específicos, como el PIDESC, CEDAW en el primer caso y el de protección de los trabajadores migrantes y sus familias y la protección de los menores de edad, en el segundo de los casos, convenios adoptados por la OIT referidos

en su mayoría a sentar las bases sobre las cuales deban regirse las relaciones y el trato laboral.

La gobernanza, por lo tanto, como políticas públicas, como diseño de programas, como impulso al cumplimiento, ofrece a la sociedad la fortaleza que se necesita para actuar.

VIII. CONCLUSIONES

En realidad hay una sola conclusión en materia laboral y gobernanza, al decir de la expositora, al subrayar que existen claras muestras de la influencia de las normas internacionales del trabajo en la gobernanza laboral y que en México, a partir de la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo extendieron el ámbito de su influencia. En el marco legal actual, los convenios sobre temas laborales, generales y específicos, tanto deben aplicarse en materia de justicia laboral, como debe vigilarse su cumplimiento, para que en virtud de ambos procesos, —la influencia de la normatividad internacional y la reforma interna—, se fortalezcan las estructuras y se construyan nuevos andamiajes jurídicos en materia laboral en pos de mayor justicia social.