



**REGULACIONES LABORALES, CALIDAD DE LOS EMPLEOS Y
MODELOS DE INSPECCIÓN: MÉXICO EN EL CONTEXTO
LATINOAMERICANO**

Este documento fue elaborado por Graciela Bensusán, consultora de la Coordinación de Investigación de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
I. LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES EN LA CALIDAD DE LOS EMPLEOS.....	7
1. Fallas en los diseños.....	8
2. Fallas en los sistemas de <i>enforcement</i>	12
II. LAS REFORMAS LABORALES EN AMÉRICA LATINA Y LOS PUNTOS CRÍTICOS DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL	14
1. Las tres olas de reformas.....	14
2. Los puntos críticos del viejo diseño.....	17
III. EL CASO DE MÉXICO: LA ADAPTACIÓN POR LA VÍA DE LOS HECHOS	28
1. De la Revolución Mexicana a la Nueva cultura laboral.....	28
2. La postergación de la reforma laboral: restricciones en la agenda y confusión	31
3. Las contradicciones del modelo de regulación mexicano: alto costo de cumplimiento y bajo costo de incumplimiento	34
4. Índice del costo de cumplimiento de derechos individuales	36
5. Costo de cumplimiento de derechos colectivos	36
6. Índice de efectividad	38
IV. LOS MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE <i>ENFORCEMENT</i> : MODELOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS NACIONALES.....	52
1. Cumplir o no cumplir: ¿cálculo racional, simple ignorancia, o imposibilidad?	53
2. Modelos de inspección: ventajas y desventajas	56
3. Naturaleza, características y resultados de la IT en ocho países de la región.....	61
4. Las nuevas estrategias y sus deficiencias	81

	<u>Página</u>
V. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN MÉXICO	83
1. Los problemas de coordinación.....	85
2. Estrategias y procedimientos a nivel federal	92
3. Resultados de la inspección del trabajo.....	104
4. Inspección local del trabajo: el panorama nacional.....	119
5. Estrategias en la Inspección Local del Trabajo del Distrito Federal (ILTDF) y en la Inspección Local del Trabajo en Puebla (ILTP)	120
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	143
<u>Anexos:</u>	151
I. Estructura de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	153
II. Accidente en la mina Pasta de Conchos	157

RESUMEN

En este trabajo se analizan algunos de los factores institucionales que inciden en la calidad de los empleos en México, con énfasis en las características y consecuencias de los sistemas de *enforcement* de las normas laborales, en el contexto más amplio de las respuestas dadas a los mismos problemas en algunos países de América Latina.

En el capítulo I se revisa la relación entre las regulaciones laborales, su cumplimiento y la calidad de los empleos a la luz de los debates más importantes y la posición al respecto de los organismos internacionales involucrados en este tema. En el capítulo II se presenta en su forma sintética la evolución de la legislación laboral latinoamericana y se identifican algunos de los puntos críticos en su diseño que debieran reformarse para mejorar la calidad de los empleos. En el tercer capítulo se analizan los problemas de la legislación laboral mexicana y su singularidad dentro de estas experiencias. En los capítulos IV, V y VI se concentra la exposición en la inspección del trabajo en tanto institución clave en lo que respecta a la posibilidad de garantizar a los trabajadores el cumplimiento de sus derechos y, por ende, una mejor calidad de los empleos. Nuevamente, el diseño y el desempeño de la inspección del trabajo en México se contrastan con las evidencias de otros siete países de la región.

INTRODUCCIÓN ¹

El incumplimiento de las regulaciones laborales que deberían proteger a los asalariados tendió a agravarse en la mayoría de los países latinoamericanos durante las décadas de 1980 y 1990, hecho que afectó sobre todo a los trabajadores más vulnerables. ² Si se suman a éstos los excluidos del acceso a los derechos laborales por su carácter, real o aparente, de “trabajadores independientes”, resulta que en promedio más del 60% de la población ocupada se encontraba en 2005 desprotegida o con empleos de mala calidad, con variaciones significativas según países (CEPAL, 2006a, p. 45). Este hecho se traduce en niveles crecientes de incertidumbre y pobreza, así como en escasa credibilidad tanto en las instituciones como en la capacidad del Estado para reducir los riesgos a que están expuestos los individuos, factores que inciden negativamente sobre la cohesión social y la consolidación de la democracia. Si bien no se trata de un fenómeno nuevo, se acentuó como resultado de las reformas orientadas al mercado aunadas a los bajos niveles de crecimiento económico y al debilitamiento de las capacidades estatales de fiscalización, uno de cuyos instrumentos es el sistema de inspección del trabajo, en especial a partir de los años noventa (OIT, 2002; CEPAL, 2006a, y 2007; BID, 2003; Perry y otros, 2007).

¹ Para sustentar este trabajo se recuperaron y actualizaron algunos hallazgos obtenidos por la autora en dos investigaciones comparativas recientes sobre el diseño y desempeño de las instituciones laborales en América Latina: Bensusán (coord.), 2006 y Bensusán, 2007a, y en un estudio relativo a las condiciones de trabajo en la industria del vestido en México y los factores institucionales que inciden en éstas (Bensusán, 2007b). A ellos se suman los resultados obtenidos en el trabajo de campo realizado de agosto a noviembre de 2007, bajo los auspicios de la CEPAL, por lo que se refiere al desempeño de la inspección del trabajo en México a nivel federal y en diversos estados de la república, que dio origen a este documento. En esta oportunidad se profundizó y amplió hacia otros estados la indagación realizada al respecto entre 2003-2004, apoyada por el CONACYT, y se pudo apreciar los cambios experimentados en los tres últimos años y, en particular, el impacto sobre dicha institución de uno de los acontecimientos más trágicos del mundo del trabajo mexicano de los últimos 20 años, como lo fue el accidente en la mina de Pasta de Conchos, donde murieron 65 mineros. Esta fase de la investigación se basó principalmente en la revisión de fuentes documentales, en la recuperación de información de archivos y registros de las dependencias mencionadas así como en la realización de entrevistas a un total de 53 informantes clave, en forma individual y grupal, presencial o telefónica. Igualmente, se aplicó un cuestionario a los inspectores de la Inspección local del trabajo del Distrito Federal y a algunos responsables de dicha función en diversos estados de la república. La autora agradece a Aldo Reyes la búsqueda de información, realización de entrevistas y procesamiento de datos de los cuestionarios, así como a Melba Casellas el apoyo en la sistematización y análisis de información en materia de inspección del trabajo en México.

² Se entiende por vulnerabilidad la mayor exposición de los trabajadores al riesgo de quedar desempleados, ocupar empleos precarios y recibir remuneraciones más bajas, entre otros. Véase al respecto Bayón y Saraví, 2002 y García, 2006. Entre los más vulnerables se encuentran quienes tienen bajos niveles de calificación, laboran en empresas de menos de cinco trabajadores o en unidades domésticas, los trabajadores a domicilio, los jóvenes y quienes están al final de su trayectoria, los jornaleros agrícolas, los trabajadores de la construcción y en sectores atrasados y de baja productividad o muy sensibles a los costos laborales, así como los no sindicalizados. Con relación a la vulnerabilidad frente a la protección social, véase OIT, 2006a, CEPAL, 2006a y Mesa Lago, 2007.

El propósito de este trabajo es analizar algunos de los factores institucionales que influyen en la calidad de los empleos en México, asociados a su carácter atípico, no estándar y/o precario,³ con énfasis en las características y consecuencias de los sistemas de *enforcement* de las normas laborales⁴ y en el contexto más amplio de las respuestas que se estarían dando a los mismos problemas en algunos países de América Latina. La mayoría de éstos —Argentina, Brasil, Chile y Uruguay— han atravesado en el curso de las dos últimas décadas por un proceso doble de transición política y económica, simultánea o sucesiva, y comparten modelos de regulación legislados y sistemas de fiscalización con características relativamente similares. Este proceso de doble transición afectó las capacidades estatales de reforzamiento de la legislación laboral y se ejercieron fuertes presiones para reformarla, exitosas en la mayoría de los casos, con consecuencias negativas sobre la calidad de los empleos.

Mientras que los tres primeros países han comenzado a revertir o minimizar la importancia de las estrategias basadas en la flexibilización laboral y se han preocupado más por mejorar los niveles de cumplimiento y por evitar la exclusión social mediante diversas políticas públicas al igual que otros países de la región,⁵ México todavía mantiene la expectativa de reformar su legislación laboral en el marco de las políticas orientadas al mercado, aunque ya ha hecho cambios sustanciales en esta dirección en el campo de la seguridad social. Las evidencias

³ Existe una larga discusión acerca del significado y posible equivalencia de estos términos —empleo atípico y empleo precario—, que comienza con el clásico estudio de Córdova, 1985, relativo a las formas atípicas de empleo, las que se contraponen al empleo estable, de larga duración y de tiempo completo, con signos claros de subordinación al empleador, en un lugar asignado por éste e inscrito en la seguridad social. La ausencia de estas modalidades fue considerada también como posible evidencia de precariedad en el estudio de Rodgers de 1989. En este trabajo se entiende que no se trata de términos equivalentes aunque, como advierte este último autor, las fronteras entre ambos son borrosas. Las formas de empleo “atípicas” se consideran en todas las definiciones por *contrario sensu* a lo que se estimaba en la legislación tradicionalmente como estándar, a pesar de que la regla pueda haberse invertido en cierta manera por las reformas de los años noventa y por la expansión en los hechos del porcentaje de trabajadores en empleos no estándar. La atipicidad no supone necesariamente precariedad, entendida como empleo de mala calidad debido a la disminución o ausencia de derechos. Por ejemplo, en muchos países, como es el caso de México, el empleo a domicilio, siendo atípico, está regulado en forma minuciosa por la legislación e implica los mismos derechos que se asignan al conjunto de trabajadores asalariados, al igual que sucede con el trabajo de tiempo parcial. Sin embargo, la lógica económica que origina el uso de estas modalidades está por lo general asociada con la evasión y elusión de responsabilidades laborales para reducir costos, por lo que estos trabajadores están más expuestos que otros —son más vulnerables— a la probabilidad de tener empleos inestables, de bajos ingresos, sin incorporación a la seguridad social, entre otros. En este sentido, atipicidad y precariedad tienden a coincidir en la medida en que la lógica que impulsa el uso de estas formas de empleo no estándar o las características de los trabajadores que los ocupan (baja escolaridad, migrantes, y similares) se traduzca en una mayor exposición al riesgo de precarización del empleo. El trabajo asalariado no registrado —es decir, no inscrito en la seguridad social— es una de las fuentes más importantes de precariedad. Una síntesis reciente del debate en torno a los conceptos y dimensiones del empleo atípico y precario se encuentra en Bensusán, 2006 (OIT) y Rojas, 2007.

⁴ Se utiliza el término en inglés por la ausencia de una traducción literal y porque así suele usarse en la literatura especializada (véase, por ejemplo, Bergman y Nevárez, 2005). Sin embargo, también se utiliza el término de “reforzamiento” del cumplimiento con un significado equivalente.

⁵ En el capítulo II se describen los factores que desencadenaron los cambios en las políticas laborales, dando lugar a una nueva etapa que Ermida (2006, p. 23) califica como “posneoliberal”.

muestran que la flexibilización laboral avanzó por la vía de los hechos y se abdicó en gran medida de la función estatal de vigilancia y aplicación de la legislación en la materia, en tanto que se juzgó preferible esta alternativa al aumento de la tasa de desempleo abierto —muy baja en México si se compara con los demás países de la región— y se colocó en el centro de la política laboral el interés por conseguir la confianza de los empresarios y atraer inversiones. Así, el modelo laboral mexicano puede caracterizarse como uno de alto costo de cumplimiento —en razón del perfil protector de sus regulaciones—, pero de bajo costo de incumplimiento, al tolerarse un alto nivel de impunidad (Bensusán, 2006).

Algunos acontecimientos trágicos, como el accidente de la mina de Pasta de Conchos, Coahuila, en febrero de 2006, y el que tuvo lugar más recientemente en una plataforma petrolera de Campeche, con un saldo total entre ambos accidentes de 87 muertos, expusieron ante la opinión pública las graves consecuencias del abandono de la inspección del trabajo (capítulo V). Tal vez por ello se estarían reorientando las preferencias gubernamentales hacia una nueva estrategia en materia de inspección, sobre todo para fortalecer la capacidad estatal de imponer sanciones a los incumplidores, lo que buscaría aumentar el “costo de incumplimiento” de las normas de seguridad e higiene y demás responsabilidades patronales. Sin embargo, la visión gubernamental predominante de los problemas laborales sigue dejando de lado la necesidad de impulsar transformaciones estructurales del viejo modelo laboral y se limita a proponer ajustes puntuales que parecerían confirmar que “la precariedad es inevitable” y que lo más que puede hacerse en el mejor de los casos es compensar los efectos sobre sus víctimas.⁶ Por el contrario, experiencias como la de Argentina muestran que la recuperación del crecimiento económico y del papel del Estado en los mercados de trabajo ponen en entredicho el diagnóstico convencional y destacan la necesidad de abordar este fenómeno por medio de reformas institucionales y políticas públicas particulares que contemplen la diversidad de situaciones que llevan a la precariedad, como el trabajo no registrado, atípico y temporal. En ese contexto, algunos especialistas anticipan la emergencia de un “nuevo régimen de empleo” a partir de la crisis de 2001 en ese país, basado en la expansión de la negociación colectiva, el aumento del salario mínimo y el negociado por convenios, así como por las políticas de combate al trabajo no registrado, entre otros recursos, que sustituyen al régimen previo caracterizado por la precariedad laboral (Palomino, 2007a y 2007b).

Aun cuando puede discutirse si en Argentina y otros países con tendencias semejantes estaría emergiendo realmente un nuevo régimen de empleo o simplemente se estaría restaurando el sentido protector de los trabajadores de la intervención estatal en el mundo del trabajo que precedió a las políticas de mercado impulsadas por el Consenso de Washington. En este contexto, conviene explorar qué es lo que México, con graves problemas por lo que se refiere a la calidad de los empleos que se crean —la mayoría de los cuales son temporales y una gran proporción queda excluida de la seguridad social—, puede aprender de otras experiencias. En cuanto al ámbito de las regulaciones del mercado de trabajo —de por sí estrecho para resolver esta compleja problemática— tal vez por ensayo y error y en ocasiones generando cierta fatiga por las sucesivas y contradictorias reformas, en otros países de la región se ha tratado de adecuar las normas y las políticas —no necesariamente las metas— a una nueva realidad, creando o recuperando diseños y mecanismos más eficaces para lograr la protección de los trabajadores en mercados altamente inestables. México

⁶ Véase por ejemplo la respuesta de la STPS a la demanda de la UNT de realizar una reforma integral de la legislación laboral en STPS, 2007.

puede, en consecuencia, asimilar las mejores prácticas y políticas siempre que se adapten a sus necesidades, al tiempo que descartar las reformas que no sólo no cumplieron con la expectativa de favorecer la creación de empleo formal, sino que volvieron precarios los existentes.

El presente trabajo ofrece algunas respuestas a estos interrogantes y está organizado en seis capítulos. En el primero se revisa la relación entre las regulaciones laborales, su cumplimiento y la calidad de los empleos en el nuevo contexto abierto por la liberalización comercial y las crecientes presiones competitivas, a la luz de los debates más importantes y la posición al respecto de los organismos internacionales involucrados en el tema. En el capítulo II se presenta en forma sintética lo ocurrido con la legislación laboral y su efectividad en América Latina y se identifican algunos de los puntos críticos en el diseño institucional que debieran reformarse para mejorar la calidad de los empleos.⁷ En el tercer capítulo se expone el caso mexicano y su singularidad dentro de estas experiencias, tomando en cuenta la forma en que se forjaron y evolucionaron sus instituciones, la distancia entre las regulaciones y los hechos, así como la situación laboral en un sector de actividad que ocupa un alto porcentaje de trabajadoras y se caracterizó por las fuertes expectativas que generó en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en cuanto a la creación de empleos: la industria maquiladora del vestido.

Los tres capítulos siguientes se concentran en la inspección del trabajo (IT) en tanto institución clave por lo que se refiere a la posibilidad de garantizar a los trabajadores el cumplimiento de sus derechos y, por ende, una mejor calidad de los empleos. Se comienza por el análisis de los modelos de inspección, sus ventajas y desventajas, y se compara la naturaleza, características, logros y limitaciones de la inspección del trabajo en siete países de la región, incluyendo México a fin de establecer las semejanzas y diferencias con esos modelos y adelantar algunas premisas respecto de su viabilidad en el futuro inmediato. Desde esta perspectiva, en el capítulo VII se estudian en forma exhaustiva los problemas de estructura y funcionamiento más importantes de la inspección del trabajo en México, así como sus resultados, considerando ambas jurisdicciones, federal y local (con énfasis en el Distrito Federal y en Puebla, así como las estrategias que se han diseñado para resolverlos en la última década y sus consecuencias. Finalmente, se incluyen en la última parte las conclusiones y las recomendaciones con relación a la manera en que los cambios en las regulaciones y en el sistema de *enforcement* podrían impulsar un equilibrio favorable al cumplimiento de los derechos laborales en el mundo del trabajo mexicano y, por ende, al mejoramiento de la calidad de los empleos.

⁷ Se entiende por efectividad de la legislación laboral la capacidad para lograr sus propósitos, adecuando los datos de la realidad al diseño normativo. En particular, nos interesa considerar su efectividad para “proteger a los estructuralmente más débiles en el mercado de trabajo” (Weller, 1998). Se ha advertido con razón que el incumplimiento también puede provenir de los trabajadores, quienes encuentran en ella candados para el ejercicio de sus derechos o regulaciones (Goldín, 2006a y Ermida, 2006).

I. LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES EN LA CALIDAD DE LOS EMPLEOS

La legislación laboral adoptada por la mayoría de los países de la región en la primera mitad del siglo XX buscó proteger a los trabajadores, considerados como la parte más débil de la relación laboral, frente a situaciones que pudieran inclinarlos a aceptar condiciones laborales indeseables, para lo cual se garantizó un conjunto de derechos irrenunciables. En gran medida, se introdujo esta legislación en escenarios donde se impulsaban estrategias de crecimiento centradas en el mercado interno y políticas comerciales proteccionistas de sustitución de importaciones, con el Estado en un papel paternalista y tutelar de los asalariados, y amplios márgenes de discrecionalidad. Aspectos como la estabilidad en el trabajo, los procedimientos para fijar remuneraciones equitativas, el acceso a prestaciones y a la seguridad social, así como las garantías en torno a la seguridad e higiene en el trabajo, se concibieron en gran medida para homogeneizar hacia arriba la calidad de los empleos y evitar su degradación, sobre todo en circunstancias críticas en los mercados de trabajo, es decir, de bajo crecimiento de los empleos, cuando los sindicatos tienen dificultades para defender a sus agremiados y mejorar las condiciones de trabajo.

Más que resultado de modelos productivos de tipo “fordista” —excepcionales en la región y presentes quizá donde se instaló la industria del automóvil—, en la mayoría de los países latinoamericanos la legislación se basó en alianzas del Estado y los sindicatos, o en coaliciones políticas favorables a los intereses de los trabajadores. Estos procesos de modernización impulsados “desde arriba” incidieron en el diseño de la legislación, concebida más en atención a la capacidad de las grandes empresas del modelo sustitutivo de importaciones, que en las pequeñas unidades productivas, incapaces de cumplir con los nuevos derechos. Como tampoco existían en la mayoría de los países de la región organizaciones sindicales fuertes, capaces de imponer el conjunto de condiciones de trabajo en los hechos, hubo resistencia en medios empresariales, los que abiertamente pugnaron por modificar la legislación y generaron niveles altos de incumplimiento, aunque con diferencias importantes en los distintos países.⁸

La situación se agravó en el contexto del quiebre de las democracias en los años setenta y, más tarde, por la globalización y la reestructuración productiva emprendida en la década siguiente, cuando se modificaron radicalmente los supuestos subyacentes en los modelos de regulación originales y se produjo el desgaste o ruptura de los compromisos entre el Estado y los

⁸ La influencia de la Constitución mexicana de 1917 fue clave en la región al institucionalizar al más alto nivel el compromiso del Estado con la protección a los trabajadores. En los años siguientes se promulgaron diversos códigos o leyes laborales: Chile y México (1931), Brasil (1931 a 1943), Venezuela (1936), Ecuador (1938), Bolivia (1939), Costa Rica (1943), Nicaragua (1945), Guatemala y Panamá (1947), Colombia (1950), República Dominicana (1951), Honduras (1959) y Paraguay (1961). Argentina, Cuba y Uruguay promulgaron leyes laborales sin codificarlas. Hasta mediados de los años setenta la tendencia garantista continuó a través de reformas que ahondaron la protección en Colombia (1965), Chile (1966-1967), México (1970), Panamá (1971), Venezuela (1973), Perú (1970-1974) y Argentina (1974). (Bronstein, 1998).

sindicatos, creando un clima favorable a las aspiraciones empresariales de conseguir las menores restricciones posibles. En sentido estricto, muchos de los supuestos en que se basaron los diseños originales (trabajadores de tiempo completo y con contratos indefinidos, en grandes empresas de la industria o en el sector público, bajo relaciones de subordinación estandarizadas, con sindicatos poderosos y negociación colectiva)⁹ formaron parte de la realidad dominante en la región sólo en muy pocos países. Actualmente, incluso allí dejaron de serlo como resultado de la reestructuración productiva y su impacto en el mercado de trabajo al aumentar sustancialmente los empleos precarios, sin protección de hecho o de derecho, como se ilustrará en el caso de México.

No obstante, el problema es complejo y no se limita a encontrar los mejores diseños con base en otros supuestos. Un factor adicional que explicaría al menos una parte del crecimiento de los empleos informales, incluso dentro del sector formal de la economía,¹⁰ se refiere a la mala calidad del sistema y las estrategias de *enforcement*, situación que estimula a los empleadores a negar derechos básicos a sus trabajadores. Por una parte, el sentido común indica que el mejor de estos sistemas no podría contrarrestar las resistencias frente a una legislación que no tomara en cuenta las posibilidades reales de ser cumplida o no fuera valorada ni reclamada por sus beneficiarios porque no ofrece un remedio eficaz para los riesgos y los conflictos que debe ayudar a prevenir o superar. Pero la legislación mejor diseñada (descartando los diseños “óptimos”) de poco serviría si no hubiera un aparato de *enforcement* capaz de motivar el cumplimiento voluntario, haciendo creíble la amenaza de castigo y elevando el costo de no cumplir en la percepción de los posibles evasores, sobre todo cuando la legitimidad o el valor social asignado a la legislación laboral se ha deteriorado, como ocurrió a partir de los años ochenta. Además de que se dejaron de lado las políticas públicas que habrían ayudado a evitar que los trabajadores tuvieran que aceptar empleos de mala calidad, esta problemática recibió un tratamiento en cierta medida unilateral hasta muy recientemente en la literatura especializada, que se concentró en alguna de sus aristas: las fallas en los diseños o en los mecanismos de *enforcement*.¹¹ No obstante, ambos aspectos están estrechamente relacionados e inciden en forma decisiva en la calidad de los empleos.

1. Fallas en los diseños

En la actualidad, las fallas en los diseños de las instituciones laborales son vistas por lo menos desde dos perspectivas distintas. Por una parte, no ha desaparecido la preocupación esgrimida por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por los costos laborales (indemnizaciones por despidos, prestaciones,

⁹ Con relación a la transformación de los supuestos subyacentes en el modelo de regulación laboral vinculado al fordismo y sus consecuencias, véase Supiot, 2005, y Goldín, 2006b.

¹⁰ Entre los distintos significados del término informalidad, varios se relacionan con la desprotección y la evasión de la legalidad, que son los que nos interesan aquí a efectos de estudiar el problema del incumplimiento de las normas laborales. Utilizado como empleo informal, puede dividirse en dos subsectores: los asalariados informales y los trabajadores independientes (Perry y otros, 2007, p. 48).

¹¹ Un ejemplo de estas políticas son las que se encaminan a disminuir el trabajo doméstico en Argentina, que alcanza de manera estable a alrededor del 7% de la PEA, incidiendo tanto sobre la oferta como la demanda de este tipo de empleos. Véase, al respecto, Palomino, 2007b.

cotizaciones en la seguridad social, salarios mínimos), junto con la excesiva rigidez de algunas regulaciones (principalmente en materia de contrataciones y tiempos de trabajo), los que siguen siendo considerados como un factor poco amigable con las inversiones y fuente de restricciones para el crecimiento económico y la generación de empleos, sobre todo para jóvenes. Este enfoque, que había sido matizado en cierta forma en el diagnóstico del BID (2004) al poner el énfasis en la “calidad” de las regulaciones, sigue estando entre los supuestos que subyacen en la metodología utilizada actualmente por el BM en su informe “Doing Business” (en adelante DB, publicado en septiembre de 2007). En este documento se clasifican 178 países considerando las reglamentaciones con impacto en el crecimiento económico, a fin de promover el desarrollo del sector privado y la generación de empleo. Uno de los 10 subcomponentes del índice diseñado en DB es el régimen de contratación de trabajadores,¹² que ha generado una gran preocupación en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en razón de que “ofrece una visión restringida y errónea del entorno de empleo de las empresas... da lugar a una clasificación en la que algunos países con un sector privado fuerte y competitivo están situados en los últimos puestos de la clasificación y ... se está utilizando de manera explícita e implícita para determinar las prioridades en materia de concesión de créditos a los países relacionados con la reforma del mercado de trabajo...”. Mientras se reconoce que otros componentes del índice pueden ayudar al desarrollo del sector privado, como los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos comerciales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostiene que el relativo a las contrataciones entra en contradicción con acuerdos de colaboración alcanzados entre ambos organismos, como la Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente en países que seleccionarían de manera conjunta.¹³ Igualmente pondría en entredicho los mismos mandatos de esta organización con relación a las normas de trabajo, la protección y el diálogo social, la creación de empleo y la promoción de empresas sostenibles, con base en la resolución adoptada en la reunión de junio de 2007 en la Conferencia Internacional del Trabajo sobre este último aspecto.¹⁴

¹² El indicador contratación de trabajadores del “Doing Business” mide la rigidez laboral tomando en cuenta tres variables: dificultad de contratación, inflexibilidad en los horarios y dificultad de despido. Por otra parte, se ocupa del costo no salarial del trabajo (incluyendo las principales prestaciones y contribuciones obligatorias) y los costos por despido (DB, 2007). Un pormenorizado análisis crítico de los índices más importantes de costos de cumplimiento de la legislación laboral se encuentra en Weller y Van Gelderen, 2006.

¹³ Este índice no toma en cuenta otros aspectos relacionados con el nivel educativo del país, el nivel de calificación de la mano de obra o el clima de relaciones laborales que, junto con otros, pueden tener efectos importantes en el desempeño económico y la capacidad de un país para atraer inversiones. En el mismo sentido, la OIT señala que otros instrumentos del mismo BM toman en cuenta estos aspectos y que las mismas encuestas sobre clima de inversión dejan claro que la falta de calificación es más importante para las empresas que la legislación laboral (OI, 2007). Diversas investigaciones mostraron una década atrás que no había una relación positiva entre los estándares laborales y el flujo de las inversiones como suponían los países que buscaban atraerlas por medio de la desregulación del mercado de trabajo (OCDE, 1996).

¹⁴ En dicha resolución se sostiene que “(...) Las empresas sostenibles deberían innovar, adoptar tecnologías apropiadas respetuosas del medio ambiente, desarrollar calificaciones y los recursos humanos y mejorar la productividad para seguir siendo competitivas en los mercados nacionales e internacionales. También deberían aplicar prácticas en el lugar de trabajo basadas en el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo, y promover buenas relaciones entre la dirección y los trabajadores como medio importante para aumentar la productividad y crear trabajo decente” (Resolución sobre la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, 96 Reunión, junio de 2007).

Además de que este indicador puede llevar a los países a no ratificar o no cumplir sus convenios y recomendaciones así como a violentar acuerdos entre los actores sociales que dieron origen a las reglamentaciones laborales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) subraya que el indicador contratación de trabajadores “es un indicador mediocre del clima de inversión y del rendimiento del mercado de trabajo para promover el empleo y el trabajo decente... presenta graves limitaciones metodológicas y ... se ha diseñado de tal modo que la mejor opción siempre parece ser la de reducir al mínimo la protección y potenciar al máximo la flexibilidad” (OIT, 2007).

De este modo, en la crítica al indicador del régimen de contrataciones laborales del DB se retoman implícitamente los cuestionamientos formulados desde fines de los años noventa tanto a los supuestos en que descansan dichos índices como a la manera de medir los costos de cumplimiento de la legislación laboral, ubicando a los países según este criterio, al tiempo que se dejan de lado varias cuestiones. En primer lugar, no se advierte la naturaleza compleja y sistémica de las regulaciones laborales. Tampoco se toma en cuenta la necesidad de combinar a través de las instituciones las exigencias de adaptación a un entorno fuertemente competitivo y los requerimientos de protección de los trabajadores en cuanto a los ingresos y la calidad de los empleos, lo que se lograría promoviendo otro tipo de flexibilidad interna que no genere precariedad. Además, estos índices se limitan a evaluar los textos legales sin considerar lo que ocurre efectivamente en los hechos, es decir, en su implementación e interpretación, que es donde las diferencias entre países pueden ser incluso mayores que las existentes en las regulaciones. Por último, se toman en cuenta exclusivamente los costos de cumplir con las regulaciones, pero no se aprecian las ventajas en términos de integración social, generación de consenso y paz social, así como el hecho de que estimulan a las empresas a la innovación productiva en la gestión (OIT, 2007; Bertola y otros, 2000; Weller, 1998; Weller y Van Gelderen, 2006; Bensusán, 2006).¹⁵

Como argumenta la OIT, hasta ahora no se ha podido probar que las reglas del mercado de trabajo provoquen informalidad ni que su reducción o eliminación generará empleo formal o ayudará a formalizar los empleos existentes; por el contrario, los efectos pueden ser indefinidos,

¹⁵ Esta cuestión se examina para cuatro países de la región —Argentina, Brasil, Chile y México— mediante la comparación de costos de cumplimiento e incumplimiento de la legislación, así como de la evaluación del desempeño de la inspección del trabajo y la justicia laboral, incluyendo el papel de la jurisprudencia en el alcance de las normas. Se encuentra que la ubicación de los países en los índices de costos de cumplimiento puede ser diferente, según se tomen en cuenta diversos indicadores y si se consideran o no variables que abarquen lo que ocurre en los hechos y no solamente en los textos legales. Sin desconocer la mayor dificultad que supone introducir estos criterios en la medición, se detecta que México tiene uno de los costos de cumplimiento más altos de los cuatro países en varias dimensiones, pero uno de los más bajos con respecto al costo de incumplimiento en razón de la gran impunidad frente a la escasa efectividad de las reglas más onerosas o difíciles de cumplir, lo que confirma que mayor regulación no supone necesariamente mayor protección a los trabajadores, pero tampoco mayor restricción para los empleadores. Véase, al respecto, Bensusán, 2006.

neutros, positivos o negativos (OIT, 2007, pp. 4 y 6).¹⁶ Todos estos cuestionamientos explican, en cambio, porqué países altamente competitivos y con los mejores resultados en el desempeño económico como Alemania y Finlandia están ubicados en puestos muy bajos en el indicador de contratación de trabajadores (137 y 127, respectivamente) y a la inversa (como ocurre con Senegal y Ecuador) (OIT, 2007, p. 6).

Cuestionar esta metodología y el enfoque bajo el cual se hicieron las reformas flexibilizadoras a partir de los años ochenta no significa, con todo, que las regulaciones laborales vigentes en la mayoría de los países sean las más adecuadas en el actual entorno y que no pudieran ser necesarias, en ciertos casos, nuevas reformas para mejorar la calidad de los empleos. Así, una perspectiva crítica distinta de la anterior pone el énfasis en las consecuencias de las malas regulaciones sobre la exclusión social. Son contundentes las evidencias acerca de que las instituciones laborales (y los actores que contribuyen a forjar) están hoy mal equipadas para ofrecer una protección efectiva a los trabajadores, ya sea por fallas de origen o bien por desfase posterior con respecto a las circunstancias en que deben funcionar, o porque existen vacíos o normas descontextualizadas o contradictorias.

Como se mencionó, quedaron excluidos de la protección grandes contingentes de trabajadores asalariados y no asalariados, al volverse regla lo que debía ser, según los viejos supuestos, una excepción o situación “atípica”, como los contratos temporales, las relaciones triangulares bajo subcontratación y el trabajo no registrado.¹⁷ A la vez, las unidades de menor tamaño y de baja productividad, que no han desaparecido como se suponía en el marco de la centralización propia del modelo fordista, sino que tienden a crecer debido a la *outsourcing* de los procesos productivos, no pueden hacerse responsables del bienestar de sus trabajadores y no resultan en consecuencia “sostenibles” en su estado actual.

¹⁶ Por ejemplo, el estudio de Botero y otros (2004), que como señala la OIT ha sido la base para la elaboración de la metodología del indicador de contratación de trabajadores del “Doing Business”, determina que las regulaciones en materia de empleo afectan negativamente la tasa de participación de la fuerza laboral y el desempleo de los trabajadores, pero no tienen efecto alguno en la informalidad (OIT, 2007, p. 7). Otro estudio muestra que las diferencias en las regulaciones de empleo entre seis países —Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y Estados Unidos— no tienen gran influencia sobre la sensibilidad de las principales variables laborales (empleo, desempleo y salarios) frente al crecimiento económico, tanto si se comparan entre sí los países latinoamericanos, como si se comparan éstos con Estados Unidos, considerado uno de los países con regulaciones más flexibles. Esto se logra mediante una metodología que permite estimar la sensibilidad de algunas variables laborales frente al crecimiento económico, sin pasar por la problemática caracterización de las instituciones laborales. Aunque diversos problemas como la falta de precisión, la sustancial dispersión y las contradicciones de los resultados según el método utilizado y, en ocasiones, la variación de los resultados a lo largo del tiempo impiden ofrecer calificaciones inequívocas, éstos muestran la gran complejidad en el funcionamiento de los mercados de trabajo en la región y el impacto distinto que las mismas instituciones pueden llegar a tener en diferentes países (Weller y Van Gelderen, 2006, pp. 79-81).

¹⁷ De acuerdo con Córdova (1986), las formas “atípicas” son denominadas así por contraste con el trabajo “típico” o subordinado a cambio de un salario y para un solo empleador, en el local del empleador, bajo jornada completa y por lo general por tiempo indefinido. Otras resultan de las nuevas formas de promover la flexibilidad; con relación a dichas reformas, véase Vega, 2005, Goldín, 2007 y Cook, 2007.

Por último, cuando la acción colectiva siga siendo indispensable para imponer contrapesos al poder del capital, las organizaciones tradicionales enfrentan problemas para representar a una comunidad laboral heterogénea, volátil y fragmentada, marcada por nuevas identidades que se acomodan mal a las características de organizaciones burocratizadas. Además, en gran parte de los países los sindicatos no son todavía reconocidos como interlocutores ni en la empresa ni en procesos de diálogo social, a la vez que el Estado sufre serios problemas de credibilidad en su carácter de “reductor de riesgos”, árbitro imparcial y garante de los derechos (Castel, 2004). Las consecuencias de estos desajustes, muchos de ellos debidos a malos diseños, son conocidas y afectan no sólo a la mayoría de los trabajadores, sino también a valores y metas sociales más amplias como la justicia distributiva, la eficiencia, la competitividad o la seguridad pública (Davidov y Langille, 2006; Stiglitz, 2000, Castel, 2004; Stone, 2006, Perry y otros, 2007). Sin embargo, es claro que identificar las reformas que pudieran hacer más eficaz la protección social en el nuevo contexto tampoco supone ignorar que además se requieren políticas públicas que coloquen en el centro de la agenda la creación de empleos y se orienten a contrarrestar la necesidad de los trabajadores de aceptar empleos de mala calidad, disminuyendo la pobreza de los hogares, aumentando los salarios mínimos y los niveles de escolaridad, así como fortaleciendo la ciudadanía y las formas de representación colectiva, es decir, la capacidad de ejercer los derechos (Palomino, 2007b). Igualmente, las reformas institucionales que redistribuyen el poder del capital y el trabajo no eliminarán la necesidad de fortalecer los sistemas encaminados a asegurar el cumplimiento de las nuevas regulaciones, como es el caso de la IT (inspección del trabajo).

2. Fallas en los sistemas de *enforcement*

De acuerdo con una investigación reciente auspiciada por el BID para tratar el problema de la informalidad en América Latina, la decisión de no cumplir con las reglas formales “implica un cuestionamiento de la sociedad a la calidad de los servicios del Estado y a su capacidad para hacer cumplir las normas” (Perry y otros, 2007, p. 4). Otros estudios advierten que lo importante es sobre todo la percepción con respecto a la probabilidad de que los evasores sean detectados y sancionados, lo que no depende sólo de la calidad y el alcance del *enforcement*, sino también de otras variables, como el valor atribuido a las normas y el medio en el que se insertan los obligados a cumplirlas (Bergman y Nevárez, 2005, p. 13). Existe además un “área gris” entre los extremos de pleno cumplimiento e incumplimiento, con variaciones en el tiempo, dentro y entre los países de la región, que muestran la necesidad de políticas y estrategias específicas. Por ejemplo, en las empresas de menor tamaño los costos laborales no salariales son percibidos como más onerosos y la posibilidad de que las violaciones sean detectadas es menor, por lo que se cumple en el mejor de los casos apenas parcialmente con la legislación y, en muchas ocasiones, si se impusieran coactivamente todas las reglas se las llevaría a su desaparición. Ahora bien, el incumplimiento también existe en las grandes empresas, dado que por lo general el *enforcement* es poco consistente para todas y el costo de no acatar las reglas es muy bajo o inexistente (Bensusán, 2006 y Perry y otros, 2007b).

Desde la perspectiva del Estado, la tolerancia de la evasión estaría asociada al interés de preservar los empleos, así sean de baja calidad, porque se busca una baja tasa de desempleo y siempre resulta más fácil dejar de sostener un aparato de fiscalización competente que mejorar la calidad de las regulaciones (Stigler, 1970). Por tanto, habría que colocar el énfasis sobre las

“fallas” del Estado para ofrecer regulaciones capaces de ser cumplidas y asegurar que así ocurra, pero también sobre la existencia de altos niveles de desconfianza respecto de “a quién representa y sirve el Estado”. Esta cuestión es esencial en América Latina porque existe una extendida percepción acerca de que el Estado está “capturado” tanto por las elites económicas como por otros sectores organizados de la clase media, y ello fortalece una “cultura de la informalidad” y del no cumplimiento de las normas. En este sentido, a diferencia del punto de vista que asigna al costo o a la rigidez de las regulaciones el aumento de la informalidad, la falta de un patrón de *enforcement* consistente y creíble, basado en la aplicación oportuna de fuertes sanciones para los evasores y la adopción de políticas para aumentar la productividad en las unidades de menor tamaño, podría ofrecer una explicación alternativa, al menos para una parte sustancial de los empleos informales y de mala calidad (Perry y otros, 2007, p. 13).

Un ejemplo puede ayudar a aclarar este planteamiento. A la luz de los casos de Costa Rica y República Dominicana, países con niveles de protección laboral semejantes pero de diferente calidad de *enforcement*, Itzigsohn (2000) mostró que en el primero de estos países, donde la efectividad de las regulaciones laborales es mayor, éstas llegan a influir sobre las prácticas en los empleos informales, mientras que en el segundo país ocurre el fenómeno inverso: los empleos formales resultan afectados por las prácticas desarrolladas en los empleos informales, como la falta de contrato por escrito o de prestaciones básicas. Esto se explica porque en el primer caso existe la amenaza creíble para los empleadores de que los trabajadores los denuncien ante la autoridad y ello los obligaría a rectificar su conducta y pagar las sanciones correspondientes, lo que los lleva a reconocerles a los trabajadores algunos derechos, aun cuando sus empresas estén en la informalidad o los empleos no se encuentren registrados ante la seguridad social. Por el contrario, los empleadores dominicanos no percibirían de la misma manera esta amenaza y podrían incumplir las normas sin gran temor a ser denunciados o sancionados, por lo que aun en empresas totalmente formales no observan los derechos laborales. Cabe acotar que esta situación podría haber cambiado gracias a las reformas en la inspección del trabajo adoptadas en los años noventa en ese país, desdibujando las diferencias halladas por Itzigsohn, como lo sugieren investigaciones más recientes sobre ambos países (Piore y Schrank, 2007).

Considerando lo anterior, se pone de manifiesto la importancia que la calidad del *enforcement* puede llegar a tener para frenar la precarización de los empleos en la región y la necesidad de contar con diagnósticos precisos que fundamenten las nuevas estrategias de fiscalización, tomando en cuenta las particularidades de los contingentes de trabajadores más vulnerables (jornaleros agrícolas, domésticos, trabajadores a domicilio y de la construcción, así como los empleados en empresas de menor tamaño, una alta proporción de los cuales son mujeres). Otras políticas públicas, como las encaminadas a mejorar el desempeño productivo en este tipo de empresas (por la vía de la capacitación, el financiamiento o las facilidades para convertirse en exportadoras), también podrían ayudar a incrementar su capacidad para cumplir las normas laborales, pero habría que evaluar si es o no conveniente que estas funciones —detección de los incumplidores y fortalecimiento de la capacidad productiva para cumplir las normas laborales— sean desempeñadas por las mismas dependencias gubernamentales. En el capítulo IV de este estudio se retoma el debate existente acerca de las causas determinantes del incumplimiento de las normas laborales y su influencia sobre los modelos de inspección del trabajo concebidos para hacerlas efectivas.

II. LAS REFORMAS LABORALES EN AMÉRICA LATINA Y LOS PUNTOS CRÍTICOS DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL

La evolución de la legislación laboral latinoamericana ha experimentado cambios en diversas direcciones, sin que por ello se hayan alterado en lo fundamental los diseños originales. Las reformas estructurales afectaron en mayor medida a los sistemas de seguridad social, pero no tocaron rasgos esenciales de los viejos modelos de regulación laboral. Sin embargo, la calidad de los diseños puede ser un factor que esté explicando los altos niveles de incumplimiento en la región, o al menos una parte. En este capítulo se indaga sobre los elementos que estuvieron detrás de las sucesivas reformas, qué es lo que ocurre en la actualidad y cuáles serían los puntos críticos que, en caso de redefinirse, contribuirían a elevar la efectividad de la legislación, tanto en términos de cobertura como de eficacia, en lo que se refiere a la preocupación de lograr la protección de los trabajadores sin afectar la eficiencia económica.

1. Las tres olas de reformas

Las reformas a la legislación laboral de las dos últimas décadas fueron impulsadas en tres fases diferenciadas, principalmente por su origen y orientación. Un factor decisivo fueron las reformas económicas estimuladas en el marco del Consenso de Washington y la persistente promoción de una mayor flexibilidad en los mercados de trabajo, lo que generó cambios sobre todo en materia de derechos individuales, en especial en cuanto al régimen de contratación y despido. En segundo término incidieron las presiones asociadas a los acuerdos comerciales y el deseo de los países latinoamericanos de acceder al mercado de Estados Unidos, en particular debido al interés de los sindicatos de ese país por evitar el *dumping* social y la competencia desleal basada en la violación de derechos de los trabajadores. Colombia es el país que está en la actualidad bajo estas circunstancias. Este factor orientó las reformas hacia el terreno de los derechos colectivos y los mecanismos de fiscalización. Finalmente, ha influido en una tercera ola de reformas el efecto de los cambios políticos en algunos países de la región, asociados primero a los procesos de democratización de los años ochenta y, más recientemente, a los triunfos electorales de sectores de distintos signos que han impulsado los derechos individuales y colectivos, así como los mecanismos de fiscalización con un renovado sentido protector. Por cierto, la flexibilización de las reglas sigue presente en la agenda de muchos países de la región que vinculan un mayor nivel de protección a los trabajadores con la dificultad de generar empleo formal, siguiendo la posición del BM descrita en la sección anterior.¹⁸

¹⁸ Aun en el marco de la autocrítica emprendida por los protagonistas del Consenso de Washington, se observa la insistencia en la necesidad de profundizar las reformas laborales para eliminar el exceso de protección a los asalariados (Saavedra, 2003). También se ha desarrollado en medios académicos y de organismos internacionales la posición contraria, como efecto de las crisis que tuvieron los países que optaron por la flexibilización laboral en los años noventa (Stiglitz, 2000; Piore y Schrank, 2006; Vega, 2006; OIT, 2007).

Ahora bien, el proceso de retrocesos y avances en la protección laboral ha sido desigual y registró diferente intensidad según los países, pero casi en todas partes restó legitimidad a la protección social. Así, en Brasil y Colombia la democratización política se tradujo en cambios constitucionales a favor de los trabajadores. No obstante, se ha señalado la paradoja de que en algunas constituciones se ha avanzado en el reconocimiento de las libertades y los derechos colectivos, mientras que en la legislación secundaria, especialmente en materia de derechos individuales, ha predominado el enfoque flexibilizador. En varios países se dio una especie de ajuste de cuentas con el sentido tutelar de la legislación laboral, y se rompió con principios tradicionales (como el que señala que los convenios individuales o colectivos no pueden pactarse en condiciones inferiores a las preexistentes o a las normas legales) y desregulando los mercados de trabajo. El caso extremo y precursor fue el de las reformas de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta en Chile, en dictadura, y más tarde, las adoptadas en Perú durante el gobierno de Fujimori. Otros países introdujeron cambios más puntuales y/o de menor envergadura, aunque también orientados a lograr una mayor flexibilidad (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá). En pocos casos se aplicaron reformas amplias sin este enfoque (Paraguay y El Salvador) y algunos pocos países no emprendieron cambios (Bolivia, Honduras, México y Uruguay), aunque México reformó la seguridad social y Uruguay experimentó transformaciones importantes a partir de 2005, que se suman a la eliminación de las leyes antisindicales impuestas por la dictadura 20 años antes. La intensidad de las reformas flexibilizadoras declinó hacia fines de los años noventa y podría sostenerse que desde entonces comenzó una nueva fase en que los argumentos neoliberales tendieron a debilitarse, cobró importancia la preocupación por la calidad de los empleos y las reformas recuperaron su sentido protector.¹⁹

Una revisión de lo ocurrido en 17 países de la región hasta fines de la década de 1990 ofrece el siguiente panorama de flexibilización de las reformas: dos países practicaron reformas radicales; otros tres adoptaron cambios profundos, pero en un número menor de instituciones; en seis fueron de menor alcance y en los restantes se hicieron cambios pero no tuvieron un enfoque flexibilizador. En 11 de 17 países analizados se adoptaron reformas flexibilizadoras, que afectan a alrededor del 70% de los asalariados de la región. Con estos resultados, se concluyó que carecen de fundamento las opiniones que sugieren la insuficiencia de las reformas y recomiendan su profundización (Vega, 2001). Contrasta la visión de Lora y Pagés (1996), quienes advierten que las reformas laborales han sido muy limitadas y escasas, y que han afectado solamente a cinco países en forma importante (Argentina, 1991; Colombia, 1990; Guatemala, 1990; Panamá, 1995 y Perú, 1991). A partir de ese balance, se sostiene que la ausencia de cambios profundos es responsable de los problemas presentes en los mercados de trabajo (Saavedra, 2003). Sin embargo, las reformas laborales flexibilizadoras no son el remedio a todos los males, según lo reconoce el BID (2003). En el mismo sentido, una reflexión reciente sobre la necesidad de nuevas

¹⁹ De acuerdo con un estudio de la CEPAL, entre 1998 y 2002 los cambios más importantes se debieron a la ratificación de tres convenios de la OIT: el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999) (Costa Rica, Honduras, México y Uruguay); el Convenio 154 sobre la negociación colectiva (1981) y el Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (1978, Colombia), así como a la no discriminación sobre las personas discapacitadas (El Salvador). En Colombia se adoptaron reformas en materia de derechos colectivos y, en general, en los códigos de trabajo de Chile y Guatemala. En México y República Dominicana se reformaron las leyes de seguridad social. (CEPAL, 2003).

reformas insiste en la necesidad de evaluar los efectos de las realizadas y cuestiona la idea de que una aplicación estricta de los derechos afecte la competitividad (Vega, 2006).

Un rasgo que comparten los países latinoamericanos es el avance de la flexibilización de facto, situación que se ilustra en el caso de México en el siguiente capítulo. La discrecionalidad patronal, que a menudo acompañó la reestructuración de las empresas, se basó también en niveles bajos de protección previa y/o en la histórica insuficiencia de fiscalización estatal (por ejemplo, en países centroamericanos como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, pero también en Brasil y México) o en un deterioro muy significativo donde antes existió (Argentina a partir de los años noventa). Salvo excepciones, las presiones a favor del debilitamiento del sindicalismo abrieron las puertas a estos cambios en las relaciones laborales, sobre todo asociadas a la privatización de empresas públicas y la reestructuración de las grandes empresas privadas, que tenían los niveles más altos de protección. Todo esto dio lugar a una adaptación al margen de las reformas: la flexibilidad de hecho. Si bien los países usaron esta vía, la mayoría la combinó con cambios legales.

Al comenzar la década del 2000 algunos países de la región volvieron a reconocer la necesidad de protección social y consideraron a la legislación laboral un instrumento clave para corregir la desigualdad acentuada por las reformas previas. Entonces se puso en práctica una tercera ola de reformas, en un contexto en el que el mejoramiento de la eficiencia y la competitividad de los países se ha vuelto crucial. Entre los factores que desencadenaron los cambios en las políticas laborales, generando una nueva etapa que Ermida (2006, p. 23) califica como “posneoliberal”, se encuentran la crisis económica, social y política de Argentina de 2001, la emergencia de nuevos movimientos sociales (varios países), la recuperación del conflicto laboral como eje de la movilización (Argentina), la llegada de gobiernos ubicados entre el centro y la izquierda política (abarcando a más del 60% de la población latinoamericana en 10 países), la preocupación por los altos niveles de exclusión social (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, entre otros) y la profundización de las presiones externas para mejorar estándares laborales, vinculadas con la firma de acuerdos comerciales y con la relocalización de empleos de los países desarrollados hacia los países en desarrollo (países centroamericanos y República Dominicana). Otro factor clave fue la recuperación del crecimiento económico en algunos de estos países (Argentina, más del 8% anual a partir de 2003; República Dominicana y Venezuela, 10% en 2006, y Uruguay, 7% ese mismo año. CEPAL, 2006b).

Si bien en Argentina se han identificado los ejes de lo que podría considerarse como un “nuevo régimen de empleo” (Palomino, 2007a y 2007b) hasta ahora no habría emergido en sentido estricto en la región un nuevo modelo de regulación. Con todo, el actual experimenta una gran inestabilidad por las sucesivas reformas (muchas veces contradictorias) y sigue basado en alguna medida en supuestos que no son reales. Esto no implica que inevitablemente tuviera que surgir un nuevo modelo o un nuevo régimen de empleo en todos los países, pero lleva a pensar en posibles reemplazos. Se presentan a continuación en forma sucinta algunos de los aspectos críticos de la legislación laboral que pueden incidir en los bajos niveles de efectividad, así como las soluciones legislativas, jurisprudenciales, académicas o de la OIT que se les estarían dando

para aportar una idea de dónde está y hacia dónde podría ir la legislación laboral en la región.²⁰ Estos aspectos tocan puntos críticos que pueden incidir de manera determinante sobre la calidad del empleo: la cobertura de la legislación relacionada con la forma en que se determina si un trabajo cae o no dentro de su esfera de protección; la regulación de la subcontratación, de manera tal que se desaliente su utilización como estrategia de elusión de la responsabilidad del empleador; la búsqueda de equilibrios entre la estabilidad y la movilidad laboral, manteniendo el trabajo indeterminado como regla general; la inclusión de los temas de equidad de género y la necesidad de un diseño institucional que cree incentivos y posibilite la acción colectiva y el diálogo social. Se presenta a continuación un panorama, en el que se encuentra la región con relación a estos aspectos de la regulación laboral.

2. Los puntos críticos del viejo diseño

Sigue abierto el debate sobre qué es o qué debería ser actualmente la legislación laboral y sobre cuáles son o deberían ser sus fronteras (Trebilcock, 2006, p. 85). Por una parte, se discute la idea de un replanteamiento de fondo de los viejos modelos que pudiera a llegar a trastocar sus fundamentos, metas y conceptos para captar las nuevas relaciones económicas y sociales en el siglo XXI, perspectiva que reuniría un número creciente de adeptos, aunque con diferentes matices y consecuencias (Goldín, 2006b, p. 131; Fudge, 2006, p. 314; Langille, 2006, p. 36).²¹ Otra visión argumenta que más que extender las definiciones, conceptos o categorías a todos los trabajadores, habría que utilizar diferentes instrumentos para proteger a trabajadores con características distintas y preservar la especificidad de la legislación laboral para evitar el riesgo de una mayor evasión de las responsabilidades de los empleadores (Javillier, 2006, 367; Davidov, 2006).

Esta última perspectiva parece apegarse más a lo que ocurrió hasta ahora en América Latina, ya que no es claro que se reúnan las condiciones necesarias para afrontar en el corto plazo el reto de una reestructuración a fondo de la legislación laboral, ni hay indicios de qué es lo que esté sucediendo, puesto que la mayor parte de las transformaciones no han roto hasta ahora los moldes tradicionales. Cabe esperar de todos modos que, mediante reformas graduales, la legislación laboral vaya perdiendo parte de su anterior fisonomía y adopte un nuevo rostro para cumplir sus propósitos en las nuevas circunstancias, aunque seguramente ya no será el

²⁰ Por razones de espacio no puede ofrecerse una revisión exhaustiva de los problemas de diseño institucional en América Latina. En la selección se escogieron los puntos críticos que afectan tanto a hombres como a mujeres, aunque en este último caso se pudiera requerir un tratamiento específico para corregirlos por medio de un enfoque de género, tal como se señala en un apartado específico dentro de este capítulo.

²¹ La decadencia de la legislación laboral se asoció a la del concepto “trabajador subordinado” y al pronóstico del fin del trabajo mismo o, al menos, del desdibujamiento de las características que lo habían hecho merecedor de dicha protección, originados por el avance de los cambios tecnológicos y organizativos y el poder de los empleadores para liberarse de sus responsabilidades y trasladarlas hacia terceros o hacia los mismos trabajadores. Un cuestionamiento de esta hipótesis se encuentra en Davidov, 2006. Véase la reciente resolución del Parlamento Europeo como expresión del enfoque innovador (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0376&language=ES>) revisada en septiembre de 2007.

“instrumento privilegiado de protección a los trabajadores”, sino uno muy importante, integrado en un sistema más amplio de protección social.²²

a) La metamorfosis de la subordinación

Como advierte el Informe Supiot destinado a la Unión Europea (2005), el concepto de subordinación sufrió transformaciones en direcciones encontradas, que también están presentes en América Latina, aunque con distinta intensidad que en aquel continente. Según dicho informe, ciertas categorías de trabajadores con mayores niveles de calificación han ganado autonomía gracias a las nuevas formas de organización del trabajo y las tecnologías, a la vez que la descentralización generó empleos fuera de las grandes empresas y desdibujó los indicios de la subordinación. Por otra parte, el temor al desempleo, el discurso oficial legitimador de la flexibilidad y la debilidad de las representaciones sindicales determinaron que aumentara la subordinación para todos aquellos trabajadores que, por su baja calificación u otras características, aceptaron trabajos sin protección y en condiciones adversas.²³

A pesar de las características ambiguas de muchos de los nuevos empleos, se ha sostenido que la distinción entre el trabajo subordinado e independiente sigue siendo útil, pese a cierto grado de incertidumbre con respecto a su alcance y aplicación automática (Javillier, 2006 y Davidov, 2006). Esto último haría necesario revisar el concepto o agregar categorías intermedias entre esta figura y la del trabajador independiente para cubrir la “zona gris”, tal como ya ha ocurrido en algunos países europeos al utilizarse el concepto de “parasubordinación”. Sin embargo, el problema de reemplazar el concepto tradicional por otro con un sentido más abarcador es que aumentaría el riesgo de opacar una diferencia esencial entre el trabajador asalariado, que tiene enfrente a un empleador responsable de su bienestar, y el trabajador independiente, que puede estar igualmente necesitado de esa protección, pero que tendrá que ser atendido mediante otras técnicas e instrumentos de intervención (Davidov, 2006, pp. 147-152).

La recomendación de la OIT sobre relación de trabajo (198) ofrece un conjunto de pautas para superar la incertidumbre asociada a la dificultad de determinar la presencia de subordinación, sobre todo en el caso de las “relaciones encubiertas” bajo otro tipo de contratos, que resultan útiles pero insuficientes. Una de ellas advierte la necesidad de proporcionar acceso efectivo a mecanismos para resolver los conflictos relativos a la existencia de la subordinación y a la determinación de las condiciones de trabajo, en forma expedita y sin que resulte oneroso. Otra cuestión es el señalamiento en la resolución de la OIT de que debe darse una protección efectiva a los más vulnerables.²⁴ La legislación laboral latinoamericana cumple ya con algunos lineamientos de la recomendación de la OIT, al proporcionar criterios para determinar el carácter subordinado o independiente del trabajador y hacer predominar el “principio de realidad”, según

²² Piore y Safford (2006) advierten sobre la importancia de contar con los diagnósticos y marcos conceptuales adecuados para pensar los posibles reemplazos (pp. 313-314).

²³ El caso extremo en cuanto al costo social de las políticas orientadas al mercado y a su impacto sobre la calidad de los empleos, fue Argentina, donde el desempleo pasó de 6% en 1992 a 24% en 2002, para volver a caer a 12% en 2006 (CEPAL, 2006c, p.121).

²⁴ Fue aprobada el 31 de mayo de 2006. Con relación a los problemas de acceso a la justicia laboral en la región, véase Bensusán, 2006c, y 2007b.

el cual no importa cuál sea la forma que asuma la relación laboral, sino lo que ocurre en los hechos, lo que no impide que sea cada vez más amplio el contingente de trabajadores que queda sin protección, hecho reflejado en las encuestas de empleo. Aun así, no se dispone de evidencias empíricas acerca de si ha aumentado el número de reclamaciones judiciales basadas en la necesidad de acreditar la naturaleza laboral del vínculo que une a patrones y empleadores, como consecuencia de la mayor resistencia de éstos a asumirse como tales. En dicho caso, siguiendo los criterios dominantes en la jurisprudencia, debe analizarse en el caso concreto cuál es la naturaleza del vínculo a partir de indicios que deben reunirse para acreditar la existencia de la subordinación, rechazando en última instancia la voluntad de las partes para determinarla (aunque en algunos casos tal acuerdo es aceptado salvo prueba en contrario sobre la naturaleza real del vínculo) (Bronstein, 1999; Goldín y Feldman, 1999).²⁵

La legislación latinoamericana contiene, además, numerosas reglas para proteger a los trabajadores más vulnerables, como es el caso del trabajo a domicilio. Éste es un buen ejemplo en el que mayor protección no quiere decir necesariamente protección efectiva, ya que muchas de las formalidades establecidas en las regulaciones, como el registro en libros de la inspección del trabajo de los empleadores y trabajadores a domicilio y de sus condiciones de trabajo, son letra muerta. En estos casos, como ocurre en México, habría que revisar si las regulaciones actuales son la única vía posible de asegurar una mejor calidad de empleos en este sector, y si así fuera, habría que hacerlas cumplir. Igual sucede con los derechos de jornaleros agrícolas u otros trabajadores vulnerables. Sin embargo, en algunos países los trabajadores domésticos o los jornaleros agrícolas todavía siguen excluidos de la legislación laboral o de la seguridad social (Mesa, 2007). Existen, por tanto, fallas de diseño que, en caso de corregirse y acompañarse de un *enforcement* consistente, harían mejorar sustancialmente la calidad de los empleos, tal como se está haciendo en Argentina (Palomino, 2007a y 2007b).

Con respecto a los “trabajadores independientes”, no ha habido en la región cambios legislativos para protegerlos mediante su inclusión en las normas laborales, salvo excepcionalmente y sin efectos prácticos significativos.²⁶ Más bien, como producto de una adversa correlación de fuerzas, que apenas se estaría revirtiendo, algunas reformas llevaron a “deslaborizar” y, por ende, desproteger, ciertas categorías de trabajadores, como sucedió en Argentina (Goldín, 2007). En suma, como resultado de una menor efectividad de la legislación y de las reformas flexibilizadoras, la calidad de los empleos se deterioró, aunque en diferente

²⁵ La falta de contrato escrito puede dificultar al trabajador la prueba de la naturaleza del vínculo. Sólo uno de cada dos trabajadores en América Latina tenía contrato por escrito en 2005 (CEPAL, 2006a).

²⁶ Los trabajadores independientes carecen de protección dentro de la legislación latinoamericana, aunque existen esquemas alternativos de seguridad social que los incluyen en varios países (Mesa, 2007). Venezuela constituye una excepción porque extiende la protección a todos los trabajadores. Sin embargo, la legislación secundaria, que otorga el derecho a formar sindicatos, celebrar convenciones colectivas y ser beneficiarios de la seguridad social, establece la protección laboral únicamente para los casos en que sea posible proporcionarla, es decir, cuando exista a quién hacer responsable de las obligaciones (Iranzo, 1999).

medida en los países de la región.²⁷ Además, en contra de lo que podría esperarse, la forma más extendida de exclusión y discriminación laboral no fue tanto el uso de “nuevas” formas atípicas de contratación sino más bien la expansión del trabajo asalariado no registrado y la subcontratación, mecanismo que dificulta con frecuencia el establecimiento de quién trabaja para quién dentro de una cadena productiva y facilita la evasión de las responsabilidades laborales de las empresas.²⁸ Ambos problemas han dado lugar a políticas públicas específicas e incluso a reformas institucionales de envergadura.²⁹

Independientemente del número de reclamaciones (en aumento o no), una solución pragmática para apoyar al trabajador cuya relación de subordinación sea cuestionada por el empleador, sería mejorar las condiciones de acceso a la justicia y asegurar que el carácter de ocupación (asalariado/no asalariado, o las características del empleador) no sea fuente de discriminación y desprotección, evitando que se contrapongan los derechos de unos (incluidos) y otros (excluidos). Aunque tengan que adoptarse reglas comunes a todos los trabajadores en ciertos ámbitos (i.e., equidad y seguridad e higiene) y diferentes en otros (seguridad social), lo importante será evitar la exclusión de derechos sociales a partir de esa distinción. Cabe tomar en cuenta que no se resuelve de todos modos la dificultad creciente para determinar en forma automática y sin la necesidad de la intervención de un tercero —el juez— en un número indeterminado de casos, si un trabajo es o no subordinado, por lo que sigue siendo necesario evaluar en la región el impacto de este fenómeno y, en su caso, discutir si es o no necesario redefinir el “centro de imputación” de las normas laborales (Goldín, 2006, b, pp.112-113 y 117). Sin embargo, posiblemente debido a que las estadísticas no han sido diseñadas para captar adecuadamente la naturaleza de los empleos que caen dentro de la “zona gris” y medir su importancia y evolución, salvo en unos pocos países no habría indicios suficientes de un aumento

²⁷ El porcentaje de asalariados informales se incrementó y es relativamente similar en Argentina (Gran Buenos Aires, 45,33% formales vs. 30% informales y 24% independientes) y Brasil (48,16% asalariados formales, 28,56% asalariados informales y 23% independientes). Por el contrario, Chile, junto a Costa Rica, tiene el porcentaje más alto de asalariados formales en América Latina (casi el 61%, y el más bajo de asalariados informales, poco más del 17%) y una de las tasas más altas de subcontratación (entre 35% y 40% de los empleos formales) (Figueroa, 2006; Feres, 2007). Finalmente, en México se tiene el más bajo porcentaje de trabajadores desempleados (menos del 4% en 2006), pero el más alto porcentaje de empleo informal (casi 65%, del cual un 44% correspondía a empleo asalariado informal y el resto eran trabajadores independientes) entre los cuatro países. Datos de Gasparini y Tornarolli, 2006, citado en Perry y otros, 2007, Tabla 2.1.

²⁸ En Argentina, un tercio del empleo era temporal antes de la flexibilización pero solamente 5% de los empleos formales generados entre 1991 y 1996, en pleno auge de la flexibilidad laboral, provienen del uso de los nuevos contratos atípicos (Senén y Palomino, 2006). Sin embargo, el trabajo no registrado aumentó del 33,4% en 1990 al 50,8% en 2004, disminuyendo paulatinamente hasta el 47,9% en el último trimestre del 2005. (Véase Lépore y otros, 2006). En Brasil los contratos atípicos solamente representaron el 4,3% de los vínculos laborales creados en 2003 y correspondieron a grandes empresas pero el trabajo no registrado supera al 35% (Cardoso y Lage, 2006).

²⁹ Con relación al combate al trabajo no registrado en Argentina y sus efectos véanse Senén y Palomino, 2006, y Palomino, 2007.

significativo del número de trabajadores abarcados por esta indefinición.³⁰ Éste es un tema crítico para ampliar la efectividad de la legislación y su cobertura, que requiere mayores esfuerzos de diagnóstico en la región a fin de seleccionar las mejores regulaciones, pero también las políticas públicas, tomando en cuenta la heterogeneidad que caracteriza a estos contingentes de trabajadores.

b) Reasignando las responsabilidades en materia de subcontratación

En el transcurso de la reestructuración productiva y la globalización, aumentó la utilización de diversas formas de triangulación de la relación laboral (formas atípicas de trabajo), tanto por razones de especialización como de reducción de costos. Es el caso de la intermediación y la subcontratación laboral, así como de procesos productivos y servicios permitidos por la legislación latinoamericana, pero que se han utilizado en forma extensa para eludir las responsabilidades de empleadores, por lo que hoy están en el centro de la nueva ola de reformas.³¹ Entre los derechos laborales que resultan amenazados —se establece una “desigualdad de trato” respecto de los trabajadores en relaciones estándar o típicas y aumenta la vulnerabilidad frente a los riesgos—, se encuentran la estabilidad laboral, el salario remunerador, las normas de seguridad e higiene, la seguridad social y los derechos colectivos (Bronstein, 1999, pp.12 y 13).³²

Las distintas formas de subcontratación fueron impulsadas por medio de diversas políticas sectoriales, sobre todo a partir de los años noventa. Los excesos en la utilización de estas

³⁰ Si se considera el porcentaje de trabajadores independientes por cuenta propia en el sector informal y formal de la economía entre 1995 y 2005 en diversos países de América Latina, donde podrían estar incluidos aquellos trabajadores que experimentaron una “deslaboralización” de sus vínculos de trabajo, se encuentran situaciones diferentes. Por ejemplo, en Argentina aumentó al doble el trabajo formal por cuenta propia, en tanto que se pasó de 2,8% a 4,6%, mientras que bajó el porcentaje de éstos en el sector informal de 21,8% a 16,5%. En Brasil, el trabajo por cuenta propia formal e informal se elevó en los dos casos, pero en una menor medida (OIT, 2006a, anexo, cuadro 6-A). Por el contrario, se incrementaron significativamente en los dos países los trabajadores asalariados no registrados, como se registra en la nota 27 de este trabajo.

³¹ La subcontratación es un fenómeno difícil de abarcar en un solo concepto y asume modalidades y denominaciones diferentes en los distintos países, todo lo cual explica en cierta medida porqué no se pudo adoptar, como estaba previsto, un convenio internacional al respecto en 1998, a pesar de la decisión tomada por el Consejo de Administración de la OIT en 1995 y de las conclusiones a que se llegó en la Conferencia Internacional de 1997. Además, las posiciones empresariales y las de los sindicatos eran completamente opuestas con relación a cómo regular este tipo de prácticas (Bronstein, 1999).

³² Las nuevas regulaciones en materia de subcontratación deberían sumarse a los mecanismos que se adopten para hacer efectivos los derechos laborales en las empresas de menor tamaño. Se discute al respecto si deberían establecerse para ello regímenes especiales o procedimientos de inspección *ad hoc*. Esta cuestión será por tanto analizada en el capítulo IV, donde se estudian las características de los distintos modelos de inspección.

modalidades ³³ y las evidencias con respecto a la mala calidad de los empleos asociados a éstas han colocado el tema en el centro de las agendas sindicales, ³⁴ y en algunos países se adoptaron reformas legales. Es el caso de Uruguay ³⁵ y Chile, ³⁶ países que endurecieron las reglas y adoptaron nuevos criterios para contrarrestar los efectos adversos sobre los trabajadores. ³⁷

Por una parte, se imponen nuevos requisitos para el uso de empresas suministradoras de trabajo temporal que tienden a reducir su intervención y propiciar contrataciones directas, se sancionan las simulaciones y se deslinda quién es el empleador y quién tiene la capacidad de impartir órdenes al trabajador, a la par que se extiende la responsabilidad solidaria entre empresas usuarias y contratistas sin condiciones de ninguna naturaleza. ³⁸ De esta manera se busca proteger a los trabajadores y disminuir los incentivos de estas prácticas como estrategia de reducción de costos laborales frente a las presiones competitivas, lo que no impide que funcionen como instrumento de especialización o recorte de otro tipo de costos. Por otra parte, los nuevos requisitos obligarán indirectamente a las empresas usuarias o principales a fiscalizar con mayor cuidado a las empresas contratistas respecto del cumplimiento de sus obligaciones laborales, tarea que compartirán con las autoridades (a quienes se otorgan nuevas facultades de fiscalización). Finalmente, se trataría de mejorar las oportunidades para que los trabajadores subcontratados accedan a la información sobre sus condiciones de trabajo, la sindicalización y la negociación colectiva. ³⁹

³³ Chile ilustra al respecto un caso paradigmático, porque después de conseguir la mayor flexibilidad a través de las reformas de fines de los años setenta, ha impuesto ahora el régimen más estricto y con el mayor grado de intervención estatal en materia de subcontratación. Ello se debe a que el porcentaje de trabajadores bajo relaciones de subcontratación o suministro de trabajo temporal ha sido estimado entre los más altos de la región (entre 35% y 40% de la totalidad de trabajadores asalariados), más de la mitad de las empresas subcontrata parte de su producción y más del 20% subcontrata la realización de su principal actividad económica (<http://www.rel-uita.org/laboral/chile-tercerizacion.htm>, <http://www.dt.gob.cl/1601/printer-90315.html>).

³⁴ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del XVI Congreso de la ORIT CSI-ORIT (<http://www.cioslorit.org>).

³⁵ Uruguay reformó su legislación en enero de 2007 con base en una propuesta sindical planteada desde el año 2000 y retomada bajo un gobierno de centro-izquierda que respaldó las posiciones de los trabajadores (CSI-ORIT, <http://www.cioslorit.org>).

³⁶ Ley N° 20123/2006 “Sobre el trabajo en régimen de subcontratación sobre las empresas de servicios transitorios” (http://www.spanish.xinhuanet.com/sapanish/2006-05/10/content_251350.htm).

³⁷ Desde 2001, Chile definió de manera precisa diversas formas atípicas de relación laboral, con la intención de delimitar su utilización (Figueroa, 2006).

³⁸ En Uruguay se estableció la obligación de informar previamente por escrito a todo trabajador contratado bajo distintas modalidades sobre sus condiciones de trabajo y la empresa o institución para la que prestará los servicios. Además, los trabajadores provistos por empresas suministradoras de empleo temporal no podrán recibir beneficios inferiores a los fijados por los laudos de los consejos de salarios, convenios colectivos o decretos del Poder Ejecutivo para la categoría que desempeñen y corresponda al giro de actividad de la empresa donde prestan sus servicios. Las nuevas reglas se aplican a los trabajadores contratados bajo estas modalidades en el sector público (CSI-ORIT, <http://www.cioslorit.org>).

³⁹ En cuanto a los resultados de estas reformas, se ha señalado que al menos en Chile las grandes empresas buscan reasumir parte de las funciones relacionadas con su actividad principal, con la consiguiente posibilidad de que los sindicatos amplíen la sindicalización y los trabajadores se beneficien de la negociación colectiva, superando los estrechos márgenes legales para cubrir las cadenas productivas (Feres, 2007, p. 7).

Otros cambios avanzaron por conducto de la jurisprudencia. Así, en Brasil se distingue entre las actividades “medio”, donde se permite la subcontratación con respecto a las actividades “fin”, donde no se permite, y se establece la responsabilidad subsidiaria de la empresa beneficiaria de los servicios en cuanto a los créditos de trabajo (Cardoso y Lage, 2006, p. 178). En Argentina se estableció desde 2006 que el trabajador podría optar libremente por demandar a su empleador, a la empresa con la que aquel contrató o a ambos conjuntamente, lo cual obedece a la enorme dificultad que enfrentan los trabajadores ante la insolvencia de sus empleadores (García, 2007).

c) Entre la estabilidad laboral y la “movilidad protegida”

Los diseños legales tienden en América Latina a proteger el puesto de trabajo más que al trabajador, quien está expuesto a transiciones cada vez más frecuentes (del empleo al desempleo, del empleo formal a otro informal), y no cuenta con los mecanismos adecuados para enfrentarlas sin merma de sus condiciones de vida (Bensusán, 2006c).⁴⁰ El supuesto era que la pérdida del empleo tendería a ser un hecho excepcional. No obstante, las reformas laborales y las prácticas promovieron una mayor movilidad para favorecer la capacidad de adaptación de las empresas a la competencia y la volatilidad de los mercados, así como a la generación de empleos formales. El resultado fue que el empleo por tiempo indefinido se volvió un hecho atípico, a la par que la mayor inestabilidad laboral podría estar afectando los niveles de productividad, toda vez que desalienta la inversión en capacitación e impone un freno para la innovación en la organización del trabajo (Auer y otros, 2005).⁴¹

De lo anterior no se infiere que a nivel de las empresas o de los sectores no se requerirían arreglos que permitan una mayor movilidad laboral, por lo que en esos casos debería promoverse una “movilidad protegida” mediante la negociación de la mejor combinación entre “flexibilidad, estabilidad y seguridad”. De todos modos, hoy la regla general indicaría que se debería apostar menos a la flexibilidad numérica (induciendo un manejo racional del volumen del empleo que no ponga en peligro los empleos por tiempo indefinido), promover una mayor flexibilidad interna o funcional, y aumentar la protección de los trabajadores en las situaciones de transición, mejorando los sistemas de indemnización, los seguros de desempleo y la capacitación continua (con participación de diversos actores). Además, los sistemas de seguridad social deberían ser flexibles y tomar en cuenta la mayor movilidad laboral, sin castigar por ello al trabajador.⁴²

⁴⁰ Por ejemplo, México carece de seguro de desempleo, tiene un sistema rígido de estabilidad laboral, pero una de las tasas de rotación laboral más altas (alrededor del 50%) (Kaplan, Martínez y Robertson, 2004).

⁴¹ En América Latina sólo uno de cada cuatro trabajadores tenía en 2005 contrato por tiempo indefinido (CEPAL, 2006c, p. 125). En México, 60% de los empleos registrados en el IMSS entre 2004-2006 eran eventuales. En Chile, la media de duración de un contrato de trabajo no supera los tres meses, según datos del seguro de desempleo (Feres, 2007, p. 6).

⁴² En torno a la necesidad de combinar flexibilidad y protección al trabajador, véase CEPAL, 2006a.

Aun cuando se están revirtiendo reformas previas que afectaron la estabilidad laboral, como ocurrió en Argentina (Gianibelli, 2006; Palomino y Senén, 2006 y Palomino, 2007a), no se ha avanzado en forma decidida en esa dirección. Son pocos los países que tienen seguros de desempleo (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Venezuela y Brasil), los cuales se caracterizan por una baja cobertura y nivel de protección, por lo que son o serán objeto de nuevas reformas (Velásquez, 2005 y Feres, 2007).

Son menos aún los que tienen un sistema de capitalización individual previa de las indemnizaciones a cargo de cuotas debidas por los empleadores, que proteja en forma inmediata al trabajador despedido (entre otros, Brasil y Ecuador), a pesar de que podría resultar mucho más efectivo en un contexto de alta rotación que los sistemas de indemnización tradicionales (Bensusán, 2006c). La promoción de flexibilidad interna (dentro del proceso de trabajo), que suele acompañarse de mayor capacitación y mayor estabilidad, tampoco ha sido atendida en las numerosas reformas laborales (Goldín, 2007).⁴³ En suma, éste es un terreno donde podrá verse en el futuro si, al menos en los países donde el cuestionamiento de las políticas de ajuste es mayor, se logra avanzar hacia un régimen de empleo que combine las formas menos dañinas de flexibilidad laboral con una efectiva protección del trabajador, al estilo de las políticas de los países escandinavos; o si, por el contrario, predominará el actual desequilibrio entre ambas metas, en perjuicio de los más débiles y de la calidad de los empleos.⁴⁴

d) La equidad de género

La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo en la región a partir de los años setenta, acompañada de contundentes evidencias de una marcada segregación ocupacional y brechas salariales de diversa magnitud, además del hecho de que una alta proporción de aquellas se desempeñan en empleos atípicos, en los empleos emergentes de la nueva economía (*call centres*, industria maquiladora de exportación) o simplemente en empleos informales sin protección legal alguna (en gran medida en el sector de los servicios y con muy baja participación sindical), obliga a tener una reflexión particular acerca de qué es lo que se ha hecho para evitar las prácticas discriminatorias que la afectan, así como su mayor vulnerabilidad. En las dos últimas décadas algunos países de la región adoptaron reformas orientadas a promover la equidad laboral a distinto nivel (Pautausi, Haur y Gherardi, 2004). Ecuador y El Salvador introdujeron normas relativas al trabajo de la mujer a nivel constitucional. Argentina adoptó las normas de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la elevó a jerarquía constitucional. En general, en este país y en Uruguay, al igual que en México, la protección se relaciona con la maternidad y los hijos. Por su parte, los países centroamericanos tuvieron una agenda de reformas más intensa, aunque la mayor parte de las nuevas reglas no han sido implementadas. Algunos de los avances más importantes destinados a eliminar la discriminación laboral por cualquier motivo se dieron en Costa Rica entre 1990 y 2002, donde además de adoptaron medidas para hacer más efectivo el procedimiento de denuncias y

⁴³ Una excepción es la reforma de Brasil respecto de los bancos de horas. Véase, al respecto, Cardoso y Lage, 2006.

⁴⁴ En torno al modelo danés de “flexiguridad”, véase Bensusán, 2003, y CEPAL, 2006a.

aplicación de sanciones en situaciones como el acoso sexual. Muchas de estas reformas fueron seguidas por República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras. Sin embargo, sigue existiendo una importante distancia en estos países entre las regulaciones y los hechos en cuanto a la equidad de género, como lo reconocen diversos estudios (WG-BID, 2005). En suma, en este aspecto siguen siendo necesarios tanto cambios en los diseños institucionales y las políticas públicas afirmativas con un enfoque de género que ayude a contrarrestar el mayor impacto de la precariedad laboral sobre las trabajadoras, como la adopción de mecanismos de *enforcement* ágiles y oportunos para hacer efectivos los nuevos derechos.

e) El fortalecimiento y la diversificación de la representación colectiva

Los sindicatos están mal preparados para ejercer la representación al resultar afectados tanto el tipo de trabajador más proclive a afiliarse, como los sectores donde la agremiación estaba más extendida (empleo industrial y público, grandes empresas, entre otros). Además, las nuevas identidades colectivas (género, edad, preferencias sexuales o factores étnicos, entre otras) imponen un reto a las viejas formas de organización y movilización (Piore y Safford, 2006; Phelan, 2007). Sin embargo, uno de los problemas más importantes es que cobraron fuerza el interés y los recursos de los empleadores para establecer relaciones individuales con los trabajadores, situación que se manifiesta con mayor intensidad en Chile, Colombia, México, los países centroamericanos y República Dominicana, entre muchos otros.⁴⁵

Un gran número de países introdujeron reformas en sus respectivos regímenes sindicales como consecuencia de los procesos de democratización política (Argentina, Brasil y Chile) y/o en razón de las presiones externas asociadas a la negociación de acuerdos comerciales y al apoyo brindado por los aliados de los sindicatos débiles (países centroamericanos y República Dominicana), supuestamente para favorecer la libertad sindical y la acción colectiva. Aun así, no siempre fueron favorables a los trabajadores y, si bien en algunos casos las más adversas se

⁴⁵ Un estudio elaborado en 2005 por los viceministros del trabajo centroamericanos reconoció que uno de los principales problemas de esa subregión era el ejercicio de la libertad sindical y el derecho de asociación (OIT, 2005). Respecto de Argentina, se señala la débil presencia institucional de los sindicatos a nivel de empresa, la falta de autonomía frente al Estado y el “estilo de conducción verticalizado y cupular”, inducido por el régimen sindical (Goldín, 2006a, p. 9), rasgos compartidos por México (Bensusán, 2006c). En Argentina se produjo una fuerte disminución de los convenios de rama, desde 65% en 1990 a sólo 22% cinco años después. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en 2005, al recuperar protagonismo la negociación colectiva por rama (Senén y Palomino, 2006). En Chile, uno de los problemas más importantes es la fragmentación de la contratación colectiva y las restricciones al derecho de huelga (Figueroa, 2006; Feres, 2007, p. 5). Incluso en Brasil, donde los sindicatos han llegado a ser aceptados como importantes interlocutores y un prominente miembro de la CUT llegó a la presidencia de la República en 2002, subsisten rasgos corporativos que permitieron al gobierno intervenir con anterioridad en la dinámica interna sindical para ganar aliados y favorecer los intereses empresariales (Cardoso y Lage, 2006).

revirtieron, se mantienen los viejos criterios de organización y afiliación, así como de relación vertical con el Estado y dentro de las organizaciones.⁴⁶

Al igual que en otros continentes, el futuro del sindicalismo latinoamericano es incierto, aun cuando en algunos países se observa una incipiente revitalización asociada a la recuperación del crecimiento económico y el respaldo estatal a la negociación colectiva y la revisión al alza de los salarios, con lo que el conflicto laboral vuelve a ocupar el eje de la movilización social (Palomino, 2007b; Ermida, 2006). No obstante, sin ignorar los problemas derivados de la propia incapacidad de las organizaciones para recuperar credibilidad, resolver las disputas internas, expandir su presencia en los nuevos empleos y diseñar nuevas estrategias, el alcance de la revitalización está limitado por el marco institucional, lo que lleva muchas veces a transgredirlo. Las restricciones más importantes radican, según los países, en el régimen de formación y reconocimiento de los sindicatos (con amplias oportunidades para la intervención gubernamental y las prácticas antisindicales);⁴⁷ la presencia de formas organizativas con radios de acción basados en las viejas identidades y además, estrechos; la imposición de la unidad (monopolios organizativos) o la pluralidad sindical, de manera obligatoria y desde arriba, privilegiando muchas veces formas gremiales obsoletas; la ausencia o debilidad de la representación institucionalizada dentro de las empresas; la falta de reglas que induzcan una plena democracia y la rendición de cuentas en el seno de las organizaciones, así como la obligación de acudir al voto secreto de las bases en las disputas entre liderazgos u organizaciones competidoras; el predominio de convenios/contratos colectivos a nivel de la empresa e incluso de la planta, cuando es necesario ampliarlos a lo largo de las cadenas productivas y en territorios amplios. A lo anterior se suman las limitaciones al ejercicio del derecho de huelga, sobre todo en el sector público, donde la presencia de sindicatos sigue siendo importante, o cuando se permite el reemplazo de los huelguistas (Chile). La exigencia de que los afiliados sean trabajadores asalariados (Argentina y Brasil) y activos (México), o el requisito de un alto número de miembros como condición para formar un sindicato, impide además que formalmente se incluya a desempleados o trabajadores independientes, aunque muchas organizaciones lo contemplan en sus estatutos y lo ponen en práctica (Castillo y Orsatti, 2006).⁴⁸

⁴⁶ Entre fines de los años ochenta y 2001, un total de 13 países habían hecho ajustes tendientes a ampliar o fortalecer el ejercicio de los derechos colectivos o a cumplir con los convenios internacionales de la OIT en la materia (87 y 98), pero los resultados fueron muchas veces adversos (Anner, 2006). Una de las últimas reformas se hizo en Uruguay, al establecerse el fuero sindical. Otros países que mejoraron o adoptaron reglas sobre fuero sindical fueron Costa Rica, Colombia, República Dominicana y Venezuela, aunque en este último país algunas reformas posteriores permitieron una mayor injerencia estatal en la vida sindical. En cuanto a las tendencias de las reformas pro libertad sindical, véase Vega, 2005; Anner, 2006 y Goldín, 2007.

⁴⁷ Argentina, Brasil y México comparten el hecho de que las regulaciones relativas al ejercicio de los derechos colectivos fueron diseñadas por regímenes políticos con tendencias autoritarias y corporativas, aunque con modalidades y consecuencias diferentes. En otro extremo se encuentran los países con un enfoque predominantemente liberal en este ámbito, en donde se reconocen menores poderes a las organizaciones, que han dado lugar a muy bajas tasas de afiliación y gran atomización, a veces a cambio de un mayor grado de autonomía (Chile). Véase Bensusán, 2006c.

⁴⁸ Este estudio ofrece un pormenorizado recuento de los problemas, experiencias y estrategias para organizar a los trabajadores atípicos en América Latina (Castillo y Orsatti, 2006).

Dadas las altas tasas de rotación que llevan a frecuentes transiciones entre el empleo formal, informal y el desempleo, o al desempeño de dos o más empleos simultáneamente, es necesario promover formas organizativas más flexibles para todos los trabajadores. Además, los incentivos coactivos establecidos para fomentar la agremiación (negativos, como en el caso de México, vía las cláusulas de exclusión por admisión o separación) o financiar a los sindicatos (el impuesto sindical obligatorio de Brasil) condicionan la libertad sindical, siendo preferibles otros incentivos de tipo positivo.⁴⁹ En los hechos, se intensificaron las prácticas antisindicales que hacen que el ejercicio de los derechos colectivos se traduzca en la pérdida del empleo, sin que existan los procedimientos oportunos y eficaces para hacer valer la libertad sindical y el derecho de asociación, por lo que en algunos países la presencia y/o la fuerza sindical es prácticamente inexistente (Anner, 2006).

En suma, cuando más necesaria es la representación colectiva de los trabajadores y la innovación institucional para que la voz de los más desprotegidos —muy particularmente, las mujeres que hoy ocupan una parte sustancial de los empleos precarios— sea tomada en cuenta, pero también para combinar a través de la negociación dosis equilibradas de flexibilidad y protección institucional, se induce institucionalmente a la conservación de obsoletas estructuras organizativas, se obstruye la posibilidad de aumentar la tasa de sindicalización y contratación colectiva, y se hace poco o nada por ampliar las oportunidades del diálogo social a distintos niveles. Cambiar estas reglas y dejar atrás viejas certidumbres, en un contexto de bajo crecimiento, desconfianza y agresiones a los sindicatos, puede ser una meta poco menos que imposible de alcanzar, por lo que sería de esperar que al menos en los países en donde se han sufrido altos costos por las políticas orientadas al mercado y se están revirtiendo con éxito, se cree un clima más propicio para la reestructuración del corporativismo y la atención a los puntos críticos del diseño institucional aquí analizados.

⁴⁹ Con relación a los incentivos para la agremiación y sus consecuencias sobre la tasa de sindicalización en algunos países latinoamericanos, véase Marshall, 2006.

III. EL CASO DE MÉXICO: LA ADAPTACIÓN POR LA VÍA DE LOS HECHOS

En este capítulo se analiza cuál es la especificidad del caso mexicano con relación a su modelo laboral, y el tratamiento se centra en la medición de los costos de cumplimiento e incumplimiento de la legislación laboral, en comparación con otros tres países de la región, a la luz de una rápida mirada sobre su historia y evolución institucional, así como de sus consecuencias en la calidad de los empleos. Por último, se expone la evolución del empleo y las condiciones de trabajo en la industria maquiladora del vestido.

1. De la Revolución Mexicana a la Nueva cultura laboral

Las causas del extendido incumplimiento de las leyes laborales mexicanas a lo largo de casi un siglo, con un alto nivel de impunidad, pueden encontrarse en su propio origen más que en los modelos de crecimiento adoptados, ya sea el modelo de sustitución de importaciones, o bien el centrado en el sector exportador. El modelo de regulación laboral mexicano actual es en gran medida resultado del contexto conflictivo en el que se forjó en las primeras décadas del siglo XX: los años inmediatos a la Revolución Mexicana. El artículo 123 de la Constitución de 1917 y su reglamentación en 1931 (LFT, ley federal del trabajo) fueron parte del proceso de integración de las masas populares, al nuevo orden surgido de un conflicto armado, ligado a la intención de corregir las profundas desigualdades sociales existentes. Como parte de un régimen político autoritario, estos derechos fueron diseñados con dosis importantes de ambigüedad, que permitieron ampliar los márgenes de discrecionalidad del Estado en su intervención en el conflicto entre trabajo y capital, tanto en épocas de crecimiento y estabilidad, como de crisis económica y bajo modelos económicos y políticos contrastantes. Factores como la persistencia de unidades productivas de reducido tamaño, los débiles niveles de escolaridad o el bajo nivel de productividad de algunos sectores de actividad estuvieron en la base de esa desigualdad, que los mínimos legales de protección no alcanzaron nunca a corregir, sobre todo por la ausencia de una política pública consistente, específicamente orientada a fortalecer a los grupos de trabajadores más vulnerables.

La legislación laboral fue originalmente pensada para proteger al trabajador frente a un empleador supuestamente poderoso —teniendo en mente a las grandes empresas textiles, ferrocarrileras, petroleras o mineras de la época, donde se había desarrollado el trabajo asalariado en forma incipiente—, objetivo que sin duda se logró algunas décadas más tarde, pero dejando en los hechos fuera de la protección a una parte significativa de los asalariados, justamente los más expuestos al riesgo de perder el empleo o tener que aceptar condiciones de trabajo indignas.

Los derechos concedidos a los asalariados en forma generosa, sin distinción, habían sido tomados de los países desarrollados (aunque en esos países se habían adoptado sólo algunos de ellos y en forma gradual) y se visualizaban como un factor de prosperidad general. Ésta provendría de la adopción de “reformas sociales con prudencia y acierto”. Esta condición, sin embargo, no se podía lograr en el seno de un congreso constituyente emanado de una revolución, sin posibilidad de imponer contrapesos a los excesos de los legisladores, mientras que quienes

quedarían obligados a cumplirlo —los empleadores— no habían tenido prácticamente presencia alguna ni capacidad de influir en las decisiones de ese órgano. En suma, se trató de una reforma “radical” que se adaptaría con mucha dificultad al marcado atraso en el desarrollo de las fuerzas productivas, por la vía de una aplicación laxa en un entorno de frágiles libertades individuales y derechos políticos mermados hasta muy recientemente (Bensusán, 1992 y 2000).

El problema que de inmediato trajo este generoso precepto constitucional fue diseñar los mecanismos capaces de controlar y graduar la acción obrera destinada a hacer efectivos los nuevos derechos sociales, lo que se volvía una condición para permitir el desarrollo capitalista, sin asumir el costo político de romper abiertamente con la Constitución de 1917, como exigían los empresarios. Los cuestionamientos se repetirían muchas veces a lo largo de las siguientes décadas, hasta que a mediados de la década de 1940, al consolidarse el sistema político y darse mayor impulso al modelo de sustitución de importaciones, aquéllos terminaron de acomodarse al nuevo orden institucional, una vez que los gobiernos posrevolucionarios les dejaron claro que asumirían el costo de disciplinar a los sindicatos y tolerarían el cumplimiento gradual y selectivo de los derechos constitucionales reglamentados en la ley federal del trabajo de 1931. Fue a partir de los años ochenta, en un nuevo contexto de recurrentes crisis económicas y del agotamiento del modelo de crecimiento centrado en el mercado interno, cuando las normas laborales volvieron a convertirse en blanco de las críticas empresariales pero, ante la dificultad política para modificarlas formalmente, se flexibilizaron en los hechos gracias a la tolerancia y complicidad de los gobiernos y los representantes sindicales, aprovechando los amplios márgenes de discrecionalidad que dejaba la ley laboral (Bensusán, 2000).

Bajo la ley de 1931 y de su sucesora (nueva ley federal del trabajo de 1970), actualmente vigente con pocas modificaciones, existió una marcada heterogeneidad en las condiciones de trabajo de los asalariados: los ubicados en el corazón del modelo de sustitución de importaciones, con sindicatos y contratos colectivos generosos versus un submundo de relaciones laborales desprotegidas en los hechos, en los sectores económicos menos dinámicos y sobre todo en las microunidades productivas. La reestructuración productiva a partir de los años ochenta extendió el predominio de relaciones laborales flexibles hacia el sector exportador sin necesidad de adecuaciones institucionales (aunque sí se modificaron sustancialmente los contratos colectivos donde implicaban restricciones) porque se garantizó desde la concepción original de aquella regulación un amplio margen de discrecionalidad gubernamental en la aplicación de las reglas del juego, lo que se logró mediante el diseño y la implementación de un sistema de justicia laboral dependiente del Poder Ejecutivo y sin las ataduras formales del proceso judicial y el principio de legalidad. Otro factor fue la debilidad que desde su origen caracterizó al aparato fiscalizador del cumplimiento de esas reglas, la inspección del trabajo, el cual debía operar al igual que el sistema de juntas de conciliación y arbitraje en circunstancias de marcada fragilidad del estado de derecho. Finalmente, la válvula de seguridad y flexibilización más importante para el gobierno y los empleadores radicó en el férreo control de las dirigencias sindicales y las fuertes restricciones a las libertades individuales, al reconocerse como instrumento de expansión de la sindicalización las cláusulas de exclusión, que obligan a los trabajadores a afiliarse y a permanecer en los sindicatos, independientemente de su voluntad y de la eficacia en la representación. Éste fue el caldo de cultivo de un sindicalismo que actuó históricamente, mucho antes de que las políticas neoliberales deslegitimaran la protección a los asalariados en el discurso gubernamental, como un fuerte mecanismo flexibilizador de los beneficios otorgados por la legislación, aprovechando la estructura tripartita de las instancias laborales administrativas y jurisdiccionales, de la que son

parte y en la que obtienen en gran medida sus recursos de poder. Este arreglo funcionó sin graves perturbaciones de la paz social, aunque con resultados diferentes para sus representados, tanto en el marco de las políticas de sustitución de importaciones, como de las orientadas al crecimiento del sector exportador, cuando los salarios cayeron en forma dramática.

Es importante subrayar que este modelo de regulación de la relación capital-trabajo se acompañó de un sistema de seguridad social igualmente corporativo, en el que las condiciones de satisfacción de las necesidades básicas se diferencian fuertemente según el estamento o segmento corporativo de que se trate, salvo en lo que se refiere a una atención de tipo asistencial. Los dos regímenes de seguridad social más importantes son el de los trabajadores en general (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS) y el de los trabajadores al servicio del Estado (ISSSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), de los que quedan completamente excluidos los trabajadores no asalariados.⁵⁰ Sin embargo, el mecanismo para expandir o retener la afiliación sindical, a diferencia de otros países latinoamericanos, no fue el manejo sindical de la seguridad social —por su naturaleza tripartita en México—, sino la utilización de instrumentos coactivos como las cláusulas de exclusión. Estos instrumentos permitieron consolidar “eternas mayorías ficticias”, pero hoy constituyen un recurso crítico, porque está amenazado por la posibilidad de una declaración de inconstitucionalidad al violar la libertad de trabajo (se ha dado ya un primer fallo en esa dirección) y por su previsible eliminación en el marco de una reforma laboral a la legislación con un sentido liberal (Bensusán, 2000 y 2006).

El período que transcurre en México entre la crisis económica de 1982 y mediados de 1995 puede considerarse como de transición en el mundo del trabajo, ya que el pacto original mantenido en cierta forma durante el modelo sustitutivo de importaciones se desgastó y los salarios dejaron de ser una variable manejada para ampliar el consumo interno y el crecimiento económico. En ese contexto, se deterioraron las de por sí frágiles capacidades estatales de fiscalización, los sindicatos tradicionales mostraron su peor rostro de simulación y corrupción, y el sistema de justicia laboral fue abandonado a su suerte, cuando se duplicaba el número de conflictos individuales, a la par que caía el número de huelgas. El tripartismo estuvo en adelante cada vez más dominado por la visión empresarial, y el discurso del ajuste estructural y la competitividad reemplazó la promesa de la justicia social sin gran éxito en cuanto a la generación de empleos, pero las resistencias a reemplazar este arreglo fueron hasta ahora superiores a los esfuerzos encaminados a dejarlo atrás por diversas razones.

⁵⁰ En los últimos seis años se ha comenzado a virar tímidamente hacia la búsqueda de sistemas universales de protección en materia de salud y pensiones para los adultos mayores, lo que responde a la evidente lentitud e insuficiencia de la capacidad de la economía para generar empleos protegidos, por lo que casi la mitad de la PEA queda fuera de la protección de los regímenes mencionados.

2. La postergación de la reforma laboral: restricciones en la agenda y confusión

Los principios de la “Nueva cultura laboral” (NCL) pactados en 1995 entre el legendario dirigente Fidel Velázquez con el entonces presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Carlos María Abascal, en torno a los criterios que debían guiar el cambio en el mundo del trabajo, fueron una expresión contundente de la convergencia de intereses entre ambos sectores y un blindaje del mundo corporativo frente a los vientos democratizadores, que terminó por cerrar el paso a una verdadera reforma de la legislación laboral. Para entonces el Partido de Acción Nacional (PAN) acababa de presentar una propuesta de reforma integral que ni siquiera fue realmente promovida por ese partido. Lo importante era evitar a toda costa que se pusieran en peligro los candados jurídicos que sostienen el corporativismo, algo que hubiera podido ocurrir si se hubiera abierto el debate de la reforma después de los resultados electorales de 1988 o en el contexto de la crisis de 1995. Fue así que a cambio del apoyo de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y demás centrales obreras a la privatización de la seguridad social y de una estrategia empresarial que implicaba la flexibilización laboral por la vía de los hechos, acompañada por una política salarial restrictiva, el tema de la reforma de la legislación se postergó indefinidamente, aunque entró de manera intermitente a la agenda pública.⁵¹ Este acuerdo (NCL) expresó asimismo el acercamiento de la visión que tenían el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de Acción Nacional (PAN) con respecto al mundo del trabajo a través de la mediación de la Coparmex, pero también generó un clima propicio para que el sector empresarial diera rienda suelta a un profundo antisindicalismo, legitimado por el creciente deterioro de la credibilidad de las organizaciones frente a la opinión pública y los mismos trabajadores, ante su incuestionable abandono de la representación de sus intereses. Cuando la alternancia en el poder ejecutivo llegó finalmente en diciembre de 2000, el dirigente empresarial que dio origen a la NCL se convirtió en el primer secretario del trabajo de la primera presidencia del PAN: de “un gobierno de empresarios, para empresarios y por empresarios”, como lo propagó abiertamente el expresidente Vicente Fox al asumir su cargo.⁵² Se supo entonces que el corporativismo estatal seguía siendo un arreglo aceptable para las cúpulas del poder político, sindical y económico porque les permitía ganar tiempo (entre tanto el sector empresarial iba asumiendo un creciente protagonismo en el control de los trabajadores y contribuía a degradar a los sindicatos tradicionales ante los ojos de los trabajadores y de la opinión pública) e impedir que se fortaleciera el sindicalismo independiente, organizado desde 1997 en torno a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). No es de extrañar,

⁵¹ Los principios de la “Nueva cultura laboral” consistían en el acuerdo para fomentar la revaloración del trabajo humano y su dignidad, propiciar niveles de remuneración justos y equitativos, impulsar la capacitación permanente de los trabajadores y empresarios, favorecer el cuidado del medio ambiente, estimular la creación de empleos, el diálogo y la concertación, promover el “pleno cumplimiento con los derechos constitucionales, legales y contractuales de carácter laboral, dirimir las controversias ante los órganos jurisdiccionales encargados de impartir la justicia laboral. Ninguno implicaba un compromiso real para combinar productividad y justicia, y tampoco para que se cumpliera la ley. *Revista Coyuntura*, N° 87, agosto-septiembre de 1998 y CTM, “Nueva cultura laboral. Informaciones sobre las Mesas de Trabajo”, México, febrero de 1996. Si bien en una de sus declaraciones sostenía la necesidad de “impulsar una cultura de cumplimiento de las normas laborales” como forma de impulsar la “armonía social”, no se hicieron compromisos explícitos y exigibles respecto de las metas y acciones a realizar para atender este tipo de objetivos (Bensusán, 2000, pp. 419-420).

⁵² *La Jornada*, México, 1 de septiembre de 2000.

por tanto, que todavía hoy se siga apoyando el viejo arreglo corporativo desde el actual gobierno del PAN —cuyo secretario del trabajo proviene paradójicamente de las filas del PRI—, al defender las supuestas ventajas de las juntas de conciliación y arbitraje por su estructura tripartita dependiente del Poder Ejecutivo, frente a demandas encaminadas a profesionalizar y trasladar el sistema de justicia laboral al poder judicial, lo que constituye uno de los ejes más importantes de una reforma estructural e integral en el mundo del trabajo para la UNT (STPS, 2007).⁵³

Diversos factores políticos y económicos han detenido el cambio en este escenario a pesar de que se cuenta con varios proyectos de reforma (PAN, PRD-UNT, Proyecto Abascal y otros), al punto de que en el Congreso existen alrededor de 200 iniciativas que tratan la legislación laboral, algunas de ellas de manera integral. De acuerdo con el conjunto de estas propuestas integrales presentadas a lo largo de casi 20 años, pueden identificarse al menos cinco ejes de una transformación estructural de la legislación laboral, que podría generar nuevos incentivos para modificar el comportamiento de los actores en torno a metas amplias como la justicia social, la promoción de empleos de calidad y el aumento de la competitividad del país: la identificación de la mejor combinación entre flexibilidad, productividad y protección al trabajador; la redefinición de las relaciones entre el Estado, los sindicatos, los trabajadores y los empleadores, bajo los principios de la democracia, la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas; el fortalecimiento del estado de derecho dentro del mundo del trabajo por medio de un sistema de justicia laboral imparcial e independiente del poder ejecutivo; la reestructuración del sistema de inspección del trabajo y la redistribución de competencias en las jurisdicciones federal y local con respecto a las distintas instancias administrativas y jurisdiccionales. Esta agenda, respaldada por el nuevo sindicalismo y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), nunca fue aceptada por los distintos gobiernos que se sucedieron desde que el tema fue puesto a debate por el presidente Carlos Salinas en 1989, quienes más bien entendieron la reforma como una de ajustes puntuales encaminados a aumentar la flexibilidad laboral (Bensusán, 2000, 2003 y 2006).

Tanto el gobierno de Fox como el del presidente Calderón, sin el control del Poder Legislativo, han tenido que ofrecer públicamente su respaldo a lo que el viejo sindicalismo representaba y a su partido aliado (PRI), en términos de antidemocracia, corrupción y ausencia total de transparencia y rendición de cuentas, lo que ha obstruido una transición hacia nuevas formas de gobernabilidad democrática y una competitividad sustentada en algo más duradero y viable que los salarios bajos. Ello habría requerido una reforma estructural del sistema de

⁵³ El argumento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el sentido de que el tripartismo de las juntas de conciliación y arbitraje debe defenderse como espacio del diálogo social y porque sigue el modelo de integración de la OIT, no resiste el menor análisis. Numerosas investigaciones, incluso algunas encargadas o auspiciadas por la misma STPS y la OIT, han demostrado que el tripartismo en las juntas de conciliación y arbitraje resulta por completo inoperante, que la representación del gobierno es la que define a los ganadores y perdedores, las representaciones de los trabajadores son designadas por oscuros procesos que no respetan mínimamente las reglas de la democracia y que, en general, el desempeño de estos tribunales no garantizan la imparcialidad ni la oportunidad en la resolución de conflictos. Véase el análisis de los resultados de estas investigaciones en Bensusán (2007b).

relaciones laborales.⁵⁴ Conseguir ese respaldo resultaba en cambio fundamental para reformar y privatizar el sistema de pensiones de los trabajadores en general (1995) y al servicio del Estado (2007), algo que no podía hacerse por la vía de los hechos. Quienes tienen algo que perder con la revisión a fondo del sistema corporativo —como la burocracia sindical tradicional y los grandes empresarios, beneficiados por una amplia flexibilización de hecho y acostumbrados a no tener una auténtica interlocución en la empresa ni a escuchar la voz de los trabajadores— tuvieron poder de veto por conducto de sus nexos partidarios y procuraron imponer paradójicamente una agenda restringida que no tocara la Constitución, a la que tanto condenaron en su origen. Los que hubieran podido ganar a través de una reforma integral que minara las bases del arreglo corporativo, llevando el estado de derecho al mundo del trabajo (como era el caso del alto porcentaje de asalariados excluidos de todo beneficio), no tenían quién representara sus intereses en este soterrado debate. Incluso quienes han buscado alternativas institucionales distintas al *statu quo* nunca colocaron la reforma laboral entre sus prioridades, y si buscaron alternativas, fue siempre en forma defensiva. Temieron que la desfavorable correlación de fuerzas se tradujera en más pérdidas que beneficios, o simplemente evitaron arriesgar los derechos adquiridos de los cada vez más mermados trabajadores protegidos. Además, entre quienes defienden el punto de vista de los trabajadores, se sigue aprovechando el alto valor simbólico de una legislación heredada de un proceso revolucionario, sobre todo con respecto al artículo 123 constitucional, aun cuando al formularse sus más importantes principios e instituciones en 1931, la reglamentación hubiera sido fuertemente cuestionada por los sindicatos y empleadores, dando lugar a uno de los sistemas de representación de los trabajadores más corruptos e ineficientes del mundo.

La confusión y la estrechez de miras se observa en el debate público en torno a la reforma laboral en México, sobre todo en lo que se refiere a quién gana y quién pierde si se mantiene el *statu quo*, y no pocas de las resistencias que genera la sola idea de cambiar tienen que ver, entre otros factores, con la dificultad de entender el origen y los determinantes institucionales de la enorme distancia entre normas y hechos. No son pocos quienes se oponen a cualquier reforma con el argumento de que lo que hay que conseguir es que se cumpla una legislación que tiene dentro de sí misma —justamente por las estructuras tripartitas que erige y el modo de integrarlas— todos los antidotos necesarios para lograr una aplicación laxa, casi con total impunidad. En suma, lo que domina es un profundo conservadurismo que detiene cualquier cambio que afecte las bases corporativas que sostienen la gobernabilidad laboral, mientras la doble transición política y económica ha provocado ya un cambio profundo en la dinámica del sistema de relaciones laborales, privilegiando sus rasgos más excluyentes y propiciando los empleos de mala calidad (Bensusán, 2000, 2005 y 2006).

⁵⁴ El presidente Fox asistió el 25 de febrero del 2001 a la clausura de la 124 Asamblea de la CTM, refrendando sus compromisos adquiridos en una visita previa antes de tomar posesión del cargo y prometiendo mantener el tripartismo, modalidad que en las actuales circunstancias no es más que un instrumento de expresión del punto de vista empresarial. Hizo entonces un fuerte elogio al fallecido dirigente Fidel Velázquez, quién había permanecido más de 50 años en el control de esa organización, hasta su muerte en 1997, y como tal se convirtió en el símbolo de lo que el PAN buscaba dejar atrás con la defensa de las libertades individuales y políticas. Véase, al respecto, *La Jornada* del 26 de febrero del 2001. Con relación a la primera visita del presidente Calderón a la CTM, con un discurso promotor del nuevo sindicalismo y la democracia enfrente de una dirigencia completamente alejada de los trabajadores asalariados y sus problemas y en el marco de una organización con signos evidentes de debilitamiento, véase *Reforma*, 25 de febrero de 2007.

Las instituciones laborales mexicanas no han cambiado sustancialmente en su diseño a lo largo de casi un siglo, pero se ha recorrido un largo trecho desde la idea promotora de la justicia social y el reconocimiento de la necesidad de corregir por medio de ellas la desigualdad, propósito de la Revolución Mexicana, a la visión excluyente de un modelo de competitividad fallido, basado en los bajos salarios, la simulación sindical y la precariedad laboral sin contrapesos, además de que no se han logrado las metas que impulsaron los cambios. El problema es que, además de injusto, este arreglo no incentiva un cambio en el comportamiento de los actores y alienta el mantenimiento de un modelo de crecimiento económico inadecuado, que mostró sus límites frente a países que han adoptado políticas públicas eficaces para la generación de empleos y la atracción de inversiones. Por ello, el diseño de un esquema de regulación alternativo que favorezca la innovación, el incremento de la productividad y la calidad de los empleos, posibilitando la cohesión social, sigue siendo en el país una asignatura pendiente, aunque con escasas probabilidades de ser atendida con plenitud en el corto y mediano plazo.

3. Las contradicciones del modelo de regulación mexicano: alto costo de cumplimiento y bajo costo de incumplimiento

El modelo mexicano de regulación laboral se caracteriza, al compararlo con otros países, por tener un alto costo de cumplimiento y un bajo costo de incumplimiento, por lo que genera una brecha mayor entre normas y hechos. Se entiende por costo de cumplimiento el que significa para el empleador apearse a las reglas en materia de contratación, despido, condiciones de trabajo, derechos colectivos y seguridad social. A su vez, el costo de incumplimiento se refiere al que devengaría este empleador por evadir dichas reglas, lo que depende esencialmente de la probabilidad de que el incumplimiento sea detectado y dé lugar a una sanción, y a la vez del monto de esta última.

Si bien la aplicación laxa de las regulaciones no es un fenómeno exclusivo del caso mexicano, la brecha es mayor en México, precisamente por el más acentuado contraste entre ambos costos, como resulta al comparar al modelo mexicano con relación al de otros países de la región, equiparables por el nivel de desarrollo económico e ingresos (Argentina, Brasil y Chile). Sin embargo, el solo examen de los costos laborales no salariales o de la ubicación de los países en índices, que miden los distintos niveles de rigidez laboral, no resultan suficientes para mostrar la especificidad del caso. Por ello, se intenta combinar en adelante el resultado de estos cálculos con otros indicadores que muestre la efectividad/inefectividad de las regulaciones en los cuatro países.

Una manera sencilla de obtener los costos laborales es comparando lo que se paga de manera adicional al trabajador en cada país, estimado como un porcentaje del salario base. Como se observa en el cuadro 1, México no tiene en este cálculo los costos más altos, aunque sigue en el segundo lugar, después de Brasil, con una diferencia de más de 20 puntos porcentuales.

Cuadro 1

COMPARATIVO DE COSTOS LABORALES EN CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS

(Porcentajes)

Indicador	Argentina	Brasil	Chile	México
Contribuciones del empleador	45	67,2	38,6	47,0
1. Contribuciones	34	43	4,5	29,6
Jubilación	10,2	24,7 a/		6,0
Accidentes de trabajo	2,7		2,1	2,6
Salud b/	7,5			8,8
Guardería				1,0
Retiro				2,0
Vivienda				5,0
Aguinaldo	8,3	8,3		4,2
Seguro de desempleo	0,9		2,4	
Fondo de garantía de tiempo de servicio		10,0		
Asignaciones familiares	4,4			
2. Otros costos para empleador	11	24,2	34,1	17,4
Beneficios complementarios c/	3,6	13,1	25,0	6,8
Vacaciones	7,4	11,1	9,1	10,6

Fuente: Elaboración propia con base en:

Argentina: Héctor Szretter (2005), "Documento interno de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTESS". Citado en el capítulo en Senén y Palomino, 2006.

Brasil: Amadeo, Gill e Neri (2000:7), citado en Cardoso y Lage, 2006.

Chile y México: Tokman y Martínez (1997), "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina", en Tokman y Martínez y otros, *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, OIT, Perú.

a/ Esta cifra contempla jubilación, accidentes de trabajo, educación e INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma).

b/ Para el caso de Argentina, se le agregó 1,5% que aporta el empleador para el PAMI (Programa de Asistencia Médica Integral para Jubilados y Pensionados).

c/ Para el caso de Chile y México, corresponde a gratificaciones o sueldos extra.

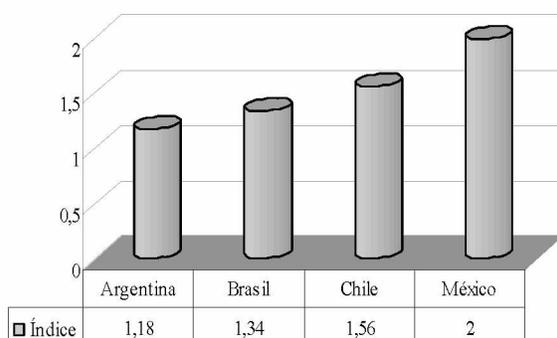
Otra manera más apropiada de comparar los costos de cumplimiento es tomar en cuenta diversas dimensiones de las relaciones laborales. Con base en el índice complejo construido por Botero y otros (2004) para medir niveles de rigidez y flexibilidad laboral, adaptado con el propósito de comparar los costos de cumplimiento en los cuatro países mencionados, es posible tener una idea más precisa de cómo se ubican éstos con relación a las diversas dimensiones de la legislación laboral seleccionadas. Coincidiendo con las críticas hechas por Weller y Van Gelderen (2006) y la OIT (2007) a los índices elaborados con base en los textos legales a que se hizo referencia en la primera sección (por la dificultad de medir los costos de cumplimiento a partir de las reglas formales, las interacciones institucionales o los efectos de corto, mediano y largo plazo, entre otras), se utiliza el índice de Botero y otros (2004) porque es el más completo, y por tanto analiza mejor la complejidad institucional (Bensusán, 2006c). Además, este índice nos ofrece la posibilidad de comparar estos resultados con los que se derivan de la medición de otras variables que expresan —nuevamente con algunas limitaciones derivadas de los problemas de comparabilidad de las fuentes utilizadas en cada país— el grado real de efectividad de las instituciones. Examinemos entonces por separado los resultados de los siguientes índices (costo

de cumplimiento de derechos individuales, costo de cumplimiento de los derechos colectivos y niveles de ineffectividad) para evaluar finalmente, aunque sea en forma muy esquemática, la mayor o menor distancia entre las normas y los hechos en los cuatro países.

4. Índice del costo de cumplimiento de derechos individuales

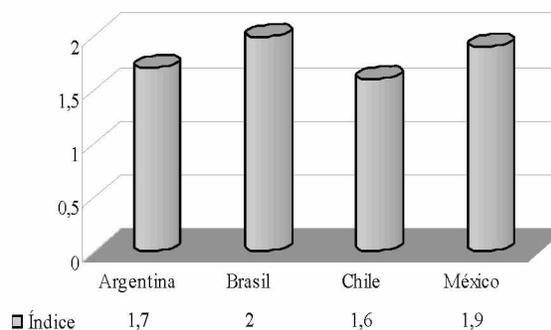
Este índice es calculado como el promedio de tres subíndices: alcance legal de la protección, estabilidad del empleo y condiciones de trabajo. Total del índice = 3 puntos.

Gráfico 1
ÍNDICE DEL COSTO DE CUMPLIMIENTO DE DERECHOS INDIVIDUALES



Fuente: Elaboración con datos tomados de Bensusán, Graciela (2006), "Las instituciones laborales en una perspectiva comparativa", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, UAM/Porrúa, México.

Gráfico 2
SUBÍNDICE DE CONDICIONES DE TRABAJO



Fuente: Elaboración con datos tomados de Bensusán, Graciela (2006), "Las instituciones laborales en una perspectiva comparativa", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, UAM/Porrúa, México.

De acuerdo con dicho índice, México es el país más rígido considerando el alcance de la protección legal y el costo del despido, pero como se observa en el gráfico 1, las condiciones de trabajo se han estancado. Esto se debe a que, aun cuando registra el costo más alto en horas extras, tiene a su vez la jornada más larga, el período vacacional más corto, la licencia de maternidad más breve y el aguinaldo de menor monto, en tanto que todos los demás países han ido mejorando en estas dimensiones, pese a las reformas tendientes a flexibilizar las normas, adoptadas en los últimos 15 años (véase el apéndice con metodología en Bensusán, 2006).

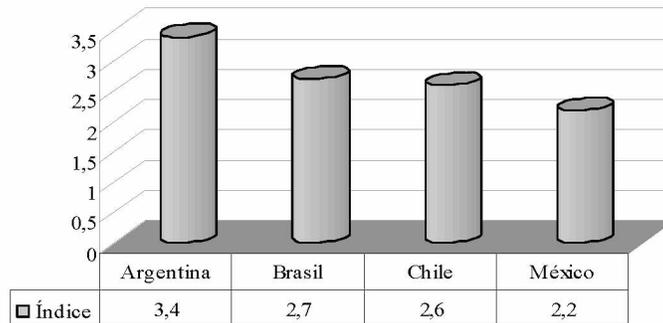
5. Costo de cumplimiento de derechos colectivos

Este índice fue calculado como el promedio de cinco subíndices: poder sindical, autonomía colectiva, democracia dentro de los sindicatos, huelgas y representación de delegados en las empresas. Total del índice = 5 puntos.

En el gráfico 3 se muestra que México tiene baja calificación en materia de autonomía colectiva y democracia sindical. De 1 punto posible tiene 0,25, mientras que Brasil y Chile obtuvieron 1 punto y Argentina 0,75. Tiene, en cambio, el mayor puntaje en poder sindical, a pesar de lo cual quedó en el último lugar.

Gráfico 3

ÍNDICE DEL COSTO DE CUMPLIMIENTO DE DERECHOS COLECTIVOS

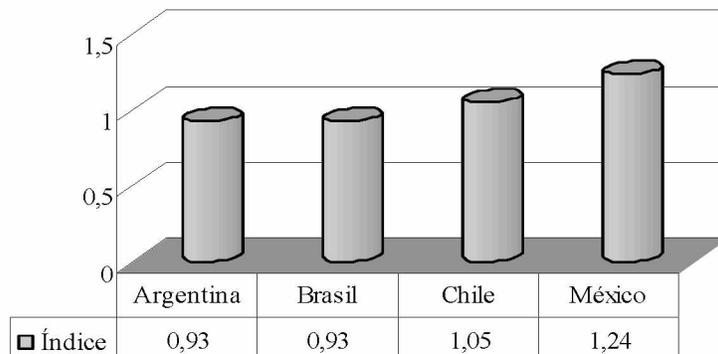


Fuente: Elaboración con datos tomados de Bensusán, Graciela (2006), "Las instituciones laborales en una perspectiva comparativa", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, UAM/Porrúa, México.

Como se indica en el gráfico 4, al combinar el índice de derechos individuales y el de derechos colectivos, México aparece nuevamente como el país de mayor costo de cumplimiento, pero debido a la mala calidad de su sistema de representación sindical, aumenta la probabilidad de que no se cumplan las normas. Por ello, estos resultados basados en los textos legales contrastan con los que se obtienen al utilizar indicadores de efectividad.

Gráfico 4

PROMEDIO ÍNDICES DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS



Fuente: Elaboración con datos tomados de Bensusán, Graciela (2006), "Las instituciones laborales en una perspectiva comparativa", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, UAM/Porrúa, México.

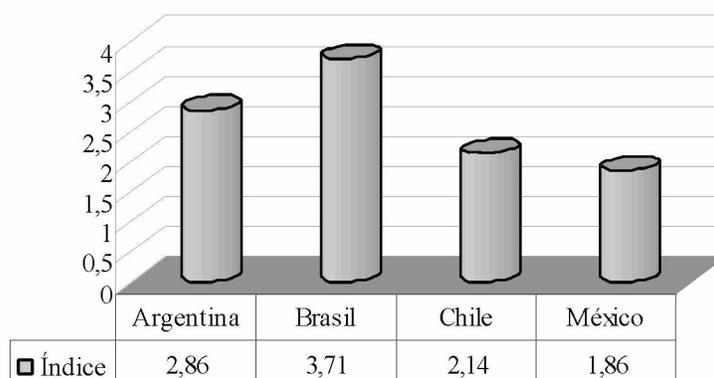
6. Índice de efectividad

Este índice comprende los siguientes indicadores que de manera directa o indirecta revelan el grado de cumplimiento de las normas en los hechos, y resulta más apropiado que el uso de otros indicadores más formales, como el número de convenios de la OIT ratificados: a) cobertura seguridad social; b) cobertura del sistema de inspección ; c) capacidad para detectar trabajo no registrado; d) duración de juicios; e) porcentaje de sentencias favorables; f) porcentaje de sentencias ejecutadas, y g) tasa de conflictividad individual: **1 = menos efectividad, 4 = más efectividad.**

Como se observa en el gráfico 5, la nación con mayor efectividad sería Brasil, un país que ha sido considerado como de rigidez/flexibilidad laboral intermedia en la mayor parte de los índices convencionales, y que si bien deja fuera de la protección a un alto porcentaje de trabajadores, parecería alcanzar un mayor nivel de cumplimiento para los que tienen empleos formales. No puede dejar de observarse que los dos países con mayor efectividad de la legislación tienen las tasas más altas de desempleo abierto, lo que, sin embargo, no significa necesariamente que estaría asociado al nivel de protección legal (Weller y Van Gelderen, 2005).

Gráfico 5

ÍNDICE DE EFECTIVIDAD/INEFECTIVIDAD



Fuente: Elaboración con datos tomados de Bensusán, Graciela (2006), "Las instituciones laborales en una perspectiva comparativa", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, UAM/Porrúa, México.

De la combinación de los tres índices resalta:

a) Los índices basados exclusivamente en los textos legales, utilizados por los organismos financieros internacionales y promovidos aún por el "Doing Business" (2007), son engañosos.

b) El índice de efectividad no está asociado necesariamente al mayor o menor nivel de protección legal (Chile con el menor nivel y México con el más alto tienen los niveles de efectividad más bajos). Sin embargo, la brecha es mayor en este último país por las diferencias en los modelos de protección.

c) Brasil y Argentina tienen costos de cumplimiento de nivel medio (derechos individuales) y alto (derechos colectivos), al igual que un nivel de efectividad más alto que el de los otros dos países.

d) La mayor fuerza sindical y la eficacia de la inspección y del sistema de justicia, combinadas con niveles medios de flexibilidad, podrían explicar tal vez la mayor efectividad de la legislación en Brasil, todo lo cual se traduce en una mayor capacidad de detección y sanción de las violaciones a los asalariados formales, y a la vez de adaptación de las empresas al entorno económico.

e) El menor nivel de efectividad encontrado en México se asociaría también a la menor efectividad de la inspección del trabajo y la justicia laboral junto con la debilidad sindical, tanto en Chile como en México, y por consiguiente, a una muy baja —si no es que nula— capacidad de detección y sanción. Por este motivo, los siguientes capítulos se concentran en el estudio de los modelos y estrategias de inspección, después de presentar a continuación la situación laboral en la industria del vestido.

a) La precariedad del empleo y sus determinantes institucionales

Una forma distinta de mostrar la enorme distancia entre las normas laborales y los hechos en México, así como la tendencia a agravarse en el nuevo contexto de la reestructuración productiva, es el análisis de las principales características que tiene el empleo. Un estudio reciente señala las siguientes como las más importantes: 1) la relativa estabilidad en la proporción de trabajadores asalariados, aunque registra una tendencia decreciente desde los años setenta que llevaría a aumentar el número de los excluidos de la protección legal; 2) la baja tasa de desempleo abierto, signo de una gran flexibilidad en el mercado laboral, pero indicador inadecuado para dar cuenta de lo que ocurre en este ámbito; 3) la importancia de las actividades de pequeña escala, donde la precariedad laboral es mayor, y 4) la diversidad de condiciones de trabajo, situación que contrasta con el carácter general y el propósito homogeneizador de la protección ofrecida por la legislación laboral (Rojas, 2007, p. 7).⁵⁵

i) Empleo formal y fiscalización en el IMSS. Como lo muestra Samaniego (2006), entre 2000 y 2003 se produjo una destrucción neta de empleos formales que afectó a la industria maquiladora y se extendió a todo el sector industrial y a sectores de los servicios modernos, como no había ocurrido ni en la crisis de 1982 ni en la de 1995. Desde los años noventa el empleo formal se caracterizaba por una gran volatilidad. La recuperación alcanzada después de la crisis de 1995 se pierde entre 2000 y 2003, y ello afectó a más de 800.000 empleos en la industria y a la

⁵⁵ Las tendencias del empleo y los datos sobre precariedad laboral contenidos en este apartado provienen de Rojas, 2007, salvo cuando se mencione otra fuente. La reflexión sobre sus implicaciones en cuanto a la brecha existente entre normas y hechos es responsabilidad de la autora.

tercera parte del empleo en la industria maquiladora. Sumando a éstas las pérdidas en el sector agropecuario, se advierte que 1.700.000 trabajadores fueron perjudicados. Muchos de ellos se refugiaron en la informalidad, tanto en empleos asalariados sin protección (precarios) dentro del sector formal o informal (en microunidades de menos de cinco trabajadores), como en empleos por cuenta propia, frente a los cuales no existe una política de empleo específica, a pesar de que para 2003 esta situación abarcaba ya a más de la mitad de la población ocupada del país. Esta tendencia parecería estarse revirtiendo aparentemente al aumentar en forma significativa el número de empleos registrados en la seguridad social a partir de 2005. Un dato que llama la atención al respecto es el registro de casi 900.000 empleos formales en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) entre enero y octubre de 2007, de los cuales más de la mitad eran eventuales, incremento que resulta sorprendente ante la baja tasa de crecimiento económico (alrededor del 3%) y el escaso incremento de la ocupación observado en ese período, de tan sólo 70.428 empleos, lo que resulta al comparar los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del tercer trimestre de 2006 y de 2007. La explicación se encontraría quizá en que no se trata de creación de nuevos empleos, sino del registro de otros que ya existían, lo que llevaría a preguntarse qué fue lo que movió a los empleadores a formalizar dichos empleos, sobre todo considerando las frecuentes quejas por los altos costos de las cotizaciones, los mala calidad de los servicios de salud y los problemas que experimenta el IMSS para ampliar el alcance de la fiscalización a las microunidades de menos de cinco trabajadores o en micronegocios sin establecimiento, que es además donde más empleo se crea (por ejemplo, según la ENOE, en los primeros tres trimestres de 2007 se crearon 200.000 empleos en los micronegocios, mientras que se perdieron 30.000 en los grandes establecimientos).

Detengámonos un momento a examinar qué relación podría tener este importante fenómeno —en términos de la reducción de una de las dimensiones más importantes de la precariedad laboral— con la estrategia de fiscalización del IMSS. Un estudio relativo a la magnitud del subregistro (omisión total o parcial de inscripción ante el IMSS de los trabajadores con derecho a ello) y la subdeclaración (declaración de salarios menores a los reales) detectó que el IMSS alcanza una cobertura del 42% de la población del país (incluyendo a la población derechohabiente, formada por asegurados, pensionados y sus familias), pero que existe una brecha recaudatoria (diferencia entre asegurados frente a los que potencialmente tendría el derecho a estar inscritos) que abarcaba en 2005 a entre 3,4 y 5,9 millones de trabajadores. El grupo de trabajadores subordinados y remunerados en micronegocios con local, empresas pequeñas, medianas y grandes registradas por la ENOE, es considerado como un *proxy* de la cobertura potencial estimada. Comparando la cobertura observada y la potencial estimada entre 2000 y 2005 se encuentra un comportamiento relativamente estable que oscila entre 68% y 70% de esta última, con una caída importante en 2003 que se explicaría por las bajas tasas de crecimiento de los años previos y la ya referida pérdida de empleos formales (Alvarado y otros, 2006, p. 3). En este sentido, resulta sorprendente que se hubiera producido un incremento tan significativo en la capacidad de registro del IMSS en los dos años siguientes, al haber aumentado tanto el empleo formal con un incremento tan bajo de la población económicamente activa (PEA) ocupada, según se señaló. En cuanto a la subdeclaración, al comparar el salario base de cotización al IMSS con el salario promedio de los trabajadores registrados en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), se encontró que éste fue 12,95% mayor, situación que tiende a ser más grave para los cotizantes de niveles medios (más de dos y hasta tres salarios mínimos).

Si bien el análisis de la estrategia de fiscalización muestra que disminuyeron significativamente los actos de fiscalización (en más de 73% entre 2000 y 2004) y aumentó en más de 21% la recaudación asociada a estos actos, en gran medida debido a la creación de medios adecuados al cumplimiento, estos logros no alcanzarían a explicar el incremento sustancial en el registro de empleos formales entre 2006 y 2007, sobre todo considerando que las nuevas políticas de fiscalización estuvieron más orientadas hacia el combate a la subdeclaración que al subregistro. A pesar de esta situación, la explicación de porqué hasta el año 2004 la evolución de los trabajadores permanentes y eventuales urbanos (TPEUR) registrados mostraba una asociación estable con la evolución del PIB, mientras que a partir de ese año sucedió lo contrario (es decir, que a pesar de la caída del PIB, se mantuvo la tendencia al alza en el número de los TPEUR), se debería según el Banco de México al éxito de la estrategia integral desarrollada por el IMSS en esos últimos años. Cabe señalar que, según la misma fuente, en materia de subdeclaración el avance del IMSS fue también muy importante, al haber logrado la regularización de mejores salarios de alrededor de 1,2 millones de trabajadores (mientras en el año 2000, 14,2% de los trabajadores inscritos en el IMSS percibía el salario mínimo, en septiembre del 2005 ese indicador era de 4,3 %). Aunque no se ofrecen evidencias respecto de la manera en que el cambio de estrategia de fiscalización se encuentra en el origen de tan excelentes resultados (aun reconociendo que los empleos registrados son en su mayoría eventuales) o al menos para saber qué parte del registro de nuevos empleos se deriva de ésta, no cabe duda que es necesario profundizar los estudios para evaluar mejor dicha estrategia y conocer qué lecciones pueden aprovecharse de ello para mejorar el desempeño de otras instancias de fiscalización, como es el caso de la inspección del trabajo.

ii) Desempleo abierto y otros indicadores de precariedad laboral. En cuanto a la baja tasa de desempleo (oscilante en torno al 4%, salvo en el período que sigue a la crisis de 1995), ésta ha sido explicada —entre otros motivos, como la migración a Estados Unidos— por la ausencia de un seguro de desempleo, lo que lleva a quienes pierden el empleo a ocuparse en unidades económicas con menos de cinco trabajadores y en actividades poco redituables y condiciones de trabajo precarias. Sin embargo, un mejor indicador de la situación en el mercado de trabajo que la tasa de desempleo lo constituye la tasa de ocupación parcial y desocupación (incluye el desempleo abierto más los que trabajan involuntariamente menos de 15 horas a la semana), que alcanzó a 9% de la PEA, así como la tasa de condiciones críticas de ocupación (población ocupada que trabaja menos de 35 horas a la semana por razones de mercado más la que trabaja más de 35 horas con salarios inferiores al salario mínimo —equivalentes a 1.500 pesos mensuales— y la que trabaja más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos al mes), que se elevó a 11,2% de la PEA ocupada, en septiembre del 2007, de acuerdo en ambos casos con datos del INEGI.

Aunque la falta de contrato escrito suele utilizarse como indicador de precariedad laboral en la mayor parte de la literatura —situación que afecta casi a la mitad de los trabajadores asalariados—, este criterio no toma en cuenta que desde la reforma de la legislación en 1970 la ausencia de esta modalidad no supone formalmente en México merma alguna de los derechos laborales, al equipararse este instrumento únicamente con la relación de trabajo, es decir, la prestación de un servicio personal a cambio de un salario (artículo 20 LFT). Más aún, sólo es posible tener un empleo por tiempo determinado —considerado por la mayor parte de los especialistas como empleo precario— si ello está previsto en un contrato escrito, lo que hace presumir que en su ausencia el trabajo será por tiempo indeterminado, falta que favorece al

trabajador. Esta equiparación del contrato y la relación del trabajo, junto con otros criterios de la LFT, implica que la simple prestación de un servicio subordinado es el factor determinante del acceso a todos los derechos laborales, incluidas las diversas prestaciones (como aguinaldo, vacaciones, primas vacacionales, entre otras) y la seguridad social, se tenga o no un contrato por escrito e independientemente de cuál sea la denominación que se le dé al vínculo laboral y su duración. Sin embargo, frente a una regulación con un alto perfil de protección que busca evitar la desigualdad de trato, en los hechos se presenta una extendida diversidad de condiciones de trabajo y creciente precariedad laboral, como se verá a continuación.

En 2004, con base en la ENOE, el porcentaje de trabajadores sin contrato era de 43,7%, poco más de dos puntos porcentuales menos que 10 años atrás. Por su parte, el empleo temporal alcanzaba a 7,7%, casi al mismo nivel que tenía en 1995 (estimaciones de Rojas y Salas, 2008, cuadro 1). Aun así, otras fuentes revelan signos de mucho mayor precariedad, como es el caso de los registros del IMSS, al mostrar que el porcentaje de trabajadores temporales pasó de 13,4% en 2000 a 18,7% en 2006, lo que se explica por la mayor pérdida de empleos por tiempo indeterminado y un mayor registro de empleos temporales en ese período, a pesar de que existen fuertes restricciones legales para usar tal modalidad, considerada como excepción y reservada a las sustituciones de trabajadores y los trabajos, cuya naturaleza no sea permanente. De acuerdo con datos del IMSS, 68,7% de los puestos creados en 2005, y 54,7% de los creados en 2006, eran temporales, los que tendieron a concentrarse en actividades que por su naturaleza generan este tipo de empleos. Así, hay una mayor estabilidad en el sector público, la industria extractiva y el petróleo y la manufactura, mientras que en los servicios, el comercio y el transporte, donde predominan las microempresas, el porcentaje de empleo temporal es mayor. Igualmente, es en el sector agropecuario, en el servicio doméstico, entre vendedores ambulantes y establecidos, donde los signos de precariedad son mayores, a la luz de la frecuente presencia de acuerdos verbales y empleos temporales, todo lo cual pone de relieve la importancia de lograr una mayor efectividad de las regulaciones que aseguren por igual a todos los trabajadores (temporales y por tiempo indeterminado) el derecho a las prestaciones sociales, incluyendo la seguridad social. En este sentido resulta claro que la causa de la precariedad no puede atribuirse a la falta de regulaciones que protejan a los trabajadores que tienen que aceptar empleos temporales o de tiempo parcial, sino a un *enforcement* inadecuado de las regulaciones existentes.

Cabe señalar que, de acuerdo con la ENE, mientras que la cuarta parte de los trabajadores temporales carece de toda prestación laboral, esta situación sólo afecta al 3% de los trabajadores con contrato escrito por tiempo indeterminado, lo que confirma el carácter precario de los primeros. Con relación a la seguridad social, el 91,2% de los trabajadores con contrato indefinido tenía acceso a aquélla. La situación se agrava al observar la situación de los trabajadores con acuerdo verbal (situación semejante a no tener contrato), en tanto que 85,8% de éstos carece de prestaciones sociales, lo que corrobora no solamente su precariedad, sino también el nulo efecto del artículo 20 de la LFT de 1970 en su intención de evitar tal precariedad, al establecer la equiparación entre el contrato y la relación de trabajo.

iii) El tamaño de las unidades productivas. Otro factor que incide en la precariedad de los empleos, a pesar de que en México les resultan aplicables las mismas reglas que a las empresas de mayor tamaño, es la ocupación en microunidades de cinco o menos trabajadores. Ésta tendió igualmente a aumentar y alcanzó a 65% de los puestos de trabajo y a 52% de los puestos de trabajo asalariados creados entre 2000 y 2004. Además, 63,4% de los trabajadores con

contrato verbal estaban ubicados en este tipo de establecimientos y allí se obtenían los menores ingresos. En conjunto, las microempresas pasaron de ocupar en las áreas urbanas 42% de la fuerza de trabajo a 46% en ese mismo período, en unidades con bajos niveles de capitalización, productividad e ingresos, escasa capacidad de innovación y alto grado de diversidad, contribuyendo sólo con 12,7% del valor agregado bruto de la economía. Es en este tipo de unidades donde los problemas de incumplimiento de la legislación laboral son mayores, sea por desconocimiento de las normas, imposibilidad de soportar los costos laborales o por la prácticamente nula presencia de la inspección del trabajo. En suma, el crecimiento continuo de estos empleos a lo largo de ese período es considerado una posible explicación de la tendencia a aumentar la precariedad laboral, así como de los bajos salarios, además de los exiguos niveles de calificación predominante en el país.

iv) La precariedad asociada al ingreso. Por último, si se considera el nivel de ingresos como indicador de precariedad, los resultados muestran una gran heterogeneidad, pero también la asociación entre el nivel de ingreso y el disfrute de prestaciones, así como con el tamaño de los establecimientos. A partir de los años ochenta, se perfila una tendencia hacia la caída y el estancamiento de los salarios, con una recuperación lenta interrumpida por la crisis de 1995, aunque las magnitudes y tendencias difieren según las distintas fuentes. De acuerdo con los datos de la STPS, el salario mínimo perdió poco menos del 30% entre 1990 y 2006, porcentaje que se reduce a casi 22% en el caso de los salarios contractuales.⁵⁶ Por el contrario, se registra un aumento de tres puntos porcentuales en los salarios de la manufactura, de poco más del 9% en los salarios de obreros, de 14% en los técnicos y de 26,6% de los empleados de la maquila. En cuanto a la situación según género, las brechas salariales tendieron a estrecharse, pero se observan diferencias importantes en las condiciones de empleo en razón de que las mujeres trabajan menos horas que los hombres y enfrentan segregación ocupacional, lo que las concentra en empleos con menores remuneraciones, fenómeno que ha tendido a disminuir muy lentamente (Rendón, 2003, y Rojas y Salas, 2008).

b) La situación laboral en la industria maquiladora del vestido (IMV)

El interés de los empleadores en evadir las prestaciones obligatorias o los procedimientos engorrosos en el manejo de la fuerza de trabajo puede estar asociado, entre otros factores, a las exigencias de un modelo de “negocios” que resulte incompatible con regulaciones laborales rígidas y costos laborales altos, sobre todo en un contexto de globalización y reestructuración productiva. Éste sería el caso de la industria maquiladora del vestido, que se caracteriza por su marcada inestabilidad geográfica, la fuerte presión de las marcas internacionales para obtener los pedidos en corto tiempo (dado el cambio vertiginoso de la moda) y una creciente competencia frente a proveedores ubicados en países donde los costos laborales son aun más bajos que los de México. Sin desconocer la importancia de estas restricciones y los efectos negativos que provoca en el sector el fin del Acuerdo Multifibras, se sostiene que el contexto institucional en donde se desarrolla la IMV es decisivo para explicar la calidad de los empleos que ofrece. Explorar cuán cierto es esto reviste la mayor importancia para México por dos razones. Primero, porque existió una fuerte expectativa de que la IMV ofrecería una parte sustancial de los empleos que el país

⁵⁶ Cabe señalar que de acuerdo con la ENOE, la mayoría de los trabajadores (27 de 43 millones) percibía en octubre del 2007 entre menos de uno y hasta tres salarios mínimos.

estaba requiriendo, lo que no ocurrió de manera sostenida. Segundo, porque parecería que el abatimiento de costos laborales y la represión de los trabajadores que buscan sindicalizarse en forma auténtica dejaron de ser un factor de atracción de las inversiones en el sector para convertirse en expulsor, ante el creciente peso de los códigos de conducta de las marcas internacionales y la sensibilidad de los consumidores en los países desarrollados acerca de las condiciones laborales en que se saca la producción destinada a las grandes marcas internacionales. Se examinarán a continuación las características de la industria y del empleo en ésta, así como las principales dimensiones de la problemática laboral, lo que ilustra las condiciones de trabajo de un amplio contingente de trabajadoras que enfrentan serias dificultades para el ejercicio de sus derechos laborales.

c) **Las características de la industria**

La industria del vestido en América del Norte, en la que una porción mayoritaria de la fuerza de trabajo es femenina, representa una importante fuente de empleo que se ha visto afectada por el TLCAN, así como por los patrones de distribución internacional (CCL, 2000). Se distingue por su inestabilidad geográfica, en razón de las estrategias de traslado de la producción de las grandes empresas transnacionales, que afecta sobre todo a los países en desarrollo y que, muchas veces, es utilizada como “arma psicológica” para contrarrestar las reivindicaciones legítimas de los trabajadores y el pleno ejercicio de sus derechos (OIT, 2000, pp. 127 y 129). Una característica de esta industria en los países latinoamericanos y México en particular es que se trata de una actividad que combina lo tradicional, por lo atrasado de buena parte de los talleres de costura, en donde se trabaja en condiciones de sobreexplotación, con lo “ultramoderno”, expresado a través de las redes de aprovisionamiento mundiales, entrelazadas por las tecnologías informáticas más avanzadas (Gary Gereffi, citado por Martínez de Ita, 2005, p. 23).

En México, la industria maquiladora de prendas de vestir fue la que tuvo un crecimiento más dinámico y generó más empleos a fines de los años noventa y principios del año 2000, por encima del medio millón (Juárez, 2002). En los siete primeros años del TLCAN y hasta 2002, México fue el primer proveedor internacional de ropa y textiles a Estados Unidos, y desde entonces fue desplazado por China y otros países.⁵⁷ Más del 75% de estos empleos correspondían a plantas maquiladoras exportadoras o incluidas en la cadena como “submaquila” y se ubicaban en medianas o grandes empresas (CCL, 2000; Juárez, 2002; Martínez de Ita y otros, 2006 y Rueda y Domínguez, 2006).

La maquila del vestido se ubica principalmente en el interior del país, en ciudades como Torreón, Gómez Palacios, Aguascalientes, Yucatán, Tehuacán, Puebla, Cholula y Atlixco, entre otras, favorecidas por las políticas de los gobiernos locales para atraer inversiones y frenar las

⁵⁷ De 1990 a 2000 México se convirtió en el principal abastecedor de Estados Unidos, superando a China y la provincia china de Hong Kong. Sin embargo, a partir del año 2000 se viene perdiendo participación. Para 2003 China recuperó lo perdido en la década anterior y lo incrementó. Otro competidor importante es Centroamérica, aunque tiene una participación ligeramente menor a la de México y para el año 2003 había perdido parte de ésta (Martínez de Ita y otros, 2006.)

migraciones, a la vez que registran bajos salarios y abundante mano de obra.⁵⁸ A pesar de las malas condiciones de trabajo, alta intensidad laboral y ausencia de derechos colectivos plenos, se pensó que este segmento industrial contribuiría a eliminar la pobreza y el desempleo en México. Nada de ello ocurrió y hoy la industria se encuentra en fase de declinación, a la par que se está produciendo una marcada informalización de los empleos, al multiplicarse los talleres clandestinos y el trabajo a domicilio.

Las principales ventajas de la industria fueron débiles (pagaba salarios bajos por largas jornadas) y comenzaron a perderse al terminar el Acuerdo Multifibras y entrar China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), al devaluarse el peso en 1994 y por la firma del TLCAN (Rueda y Domínguez, 2006, p. 286). Aun con la relocalización de las actividades hacia Estados Unidos y Centroamérica, la eliminación de las cuotas de exportación a Estados Unidos y la entrada de nuevos competidores, esta industria mostró una enorme flexibilidad laboral para adaptarse a las nuevas circunstancias y un escaso apego a las restricciones institucionales que regulan el despido de los trabajadores en México. En ese contexto se cerraron muchas empresas formales y cobró nuevo impulso la maquila clandestina (talleres y trabajo a domicilio) debido a las oportunidades que ofrece para lograr una flexibilidad laboral extrema y salarios aun más bajos. Esto se tradujo en un aumento sustancial de la precariedad laboral, a pesar de que pocas regulaciones son más minuciosas que las contenidas en la LFT acerca de los trabajadores a domicilio con la intención de evitar que acepten condiciones de trabajo inferiores. Hoy día, los cierres de empresas y las reticencias a respetar los derechos de los trabajadores constituyen el factor que mayor atención está reclamando de parte de los defensores de los derechos laborales a través de instrumentos nacionales como internacionales.

Recientes investigaciones concentradas en los estados de Aguascalientes y Yucatán plantean conclusiones alarmantes sobre el porvenir de esta industria y por ende para la calidad de los empleos. Se advierte que en la actualidad se tiende a confeccionar prendas estándar con poco valor agregado y contratos sin estabilidad con las marcas internacionales. También se evidencia que son muy pocas las empresas que elaboran el paquete completo, en tanto que la mayoría utiliza maquinaria importada así como telas y otros insumos del exterior, todo lo cual limita el escalamiento industrial esperado. El atraso en la industria textil es una de las causas de la mala situación. Con una gran capacidad instalada, pero en parte obsoleta y con una organización empresarial deficiente, son condiciones que impiden alcanzar precios y calidad competitivos, lo que se agrava ante la ausencia de una política industrial orientada a la modernización como existe en China y actúa como un factor decisivo para atraer inversiones y elevar la competitividad. Se concluye que la falta de integración de la industria textil y del vestido se traduce en un atraso tecnológico para ambas. De acuerdo con este estudio, la tendencia hacia el futuro será una mayor concentración de la producción en los países más eficientes, aunque también tendrán mayor oportunidad aquellos que respeten los derechos laborales fundamentales con base en las normas internacionales, con mayor desarrollo tecnológico y que dispongan de una mano de obra calificada, así como de un sistema educativo que posibilite una rápida capacitación. México, siempre según este estudio, debería invertir en estos aspectos e incursionar en la elaboración de prendas de moda y en el diseño, además de como crear marcas propias y dar mayor atención al

⁵⁸ De acuerdo con los datos provenientes de los censos industriales, en 1998 Puebla fue una de las entidades más importantes dentro de la industria textil y del vestido porque tuvo el mayor número de establecimientos y personal ocupado, situación que ha tendido a retroceder.

mercado interno, lo que supone también la mejora de la situación de quienes se desempeñan en esta industria, predominantemente mujeres. También se debería recuperar la experiencia de otros países en donde se formaron agrupamientos y redes de empresas de diversos tamaños con resultados positivos, lo que les permitiría ampliar las oportunidades de acceso al crédito, fomentar la capacitación y evolucionar hacia la elaboración del paquete completo mediante el encadenamiento productivo, con mayores oportunidades para mejorar la calidad de los empleos. La realización de alianzas estratégicas con China para abastecer el mercado mundial, apoyadas por una sólida política industrial, se visualiza como una alternativa mejor que considerar a este país como una amenaza (Rueda y Domínguez, 2006, pp. 285-300).

- La industria textil y del vestido:

- 6,7% de la industria manufacturera en 2003 (2,2% de la producción total del país)
- Aporta 7,5% del PIB manufacturero en 2002
- Saldo de la balanza comercial: 476,1 millones de dólares en 2003 ⁵⁹
- Índice de productividad 80,8 para 2003 ⁶⁰
- Remuneración media: 56.618 pesos por persona (2003) versus remuneración media anual en la industria manufacturera, 92.530 pesos por persona (2003)

- La industria textil y del vestido:

La rama del vestido es la más importante con 46% del total de la producción en 2003 (1% de la producción nacional total).

Remuneración media anual: 48.815 pesos por persona (2003).

Coahuila, Puebla, Distrito Federal y el Estado de México concentran el 63% de la producción neta total.

⁶¹

La maquila de exportación (IMV) aporta 44% de la producción total (56% del total, considerando únicamente la rama del vestido).

Fuente: Martínez de ITA, Sánchez, Campos y Bensusán (2007b).

⁵⁹ Representa un repunte del 27% con respecto al año anterior y rompió con la tendencia a la baja de los últimos años.

⁶⁰ En comparación con el total de la industria manufacturera, que tiene un índice de 127,5 para el año 2003, los niveles de productividad del sector textil, y en especial de la rama del vestido, son bajos. La explicación de tal comportamiento se puede encontrar en dos causas: la ubicación de México y los encadenamientos productivos globales. La industria textil, en general, tiene trabajos de baja capacidad de generación de valor, aunado a un deterioro en aquellos con un contenido mayor (Martínez de Ita y Sánchez, 2006: 280).

⁶¹ A ésta corresponde 53% del valor agregado censal bruto, 51% de los activos fijos netos, 31% de los establecimientos, 45% del personal ocupado y 48% de las remuneraciones (Martínez de Ita y Sánchez, 2006: 284).

La importancia para México de la IMV se ilustra con los datos incluidos en el siguiente recuadro. La industria del vestido es la rama más importante del sector de la economía, denominado industria textil y del vestido que es, a su vez, una parte de la industria manufacturera.⁶²

d) La degradación de la calidad de los empleos en la IMV

En 2003 la IMV dio empleo a más de la mitad de los trabajadores de la rama del vestido y produjo 56% del total de la producción de la rama del vestido. Sin embargo, no es un sector con valor agregado importante, en términos proporcionales. Ya sea dentro del total de la industria maquiladora, dentro de la industria textil y del vestido o dentro de la rama del vestido, siempre tiene un valor agregado,⁶³ proporcionalmente menor que la producción. La remuneración media de la IMV en comparación con el total de la rama del vestido es 6,7% mayor, pero sigue siendo muy baja si se la compara con el total de la manufactura (43,7% menor). Con respecto a la industria textil y del vestido, también es menor (8%). En definitiva, en la rama del vestido, no importa si se trata de la IME o del total de la rama, las remuneraciones son bajas.

En cuanto a la evolución de los empleos, tomando a Puebla como ejemplo, se reduce en términos absolutos (16,5%) el personal ocupado en textiles y confección en la IME, de 26.867 a 22.430 trabajadores,⁶⁴ cuando era una entidad donde el empleo venía en ascenso hasta 2001, lo que para algunos es el anuncio de que la industria está en vías de desaparición. Por el contrario, en el caso de Yucatán continúa el mismo comportamiento que venía presentando el personal de la División II hasta 2001, en el que hay un continuo incremento de su participación relativa, aunque es necesario señalar que las cifras más actualizadas pueden estar mostrando un nuevo descenso (Castilla y Torres, 2006). También el caso de Coahuila es notable, ya que en esa entidad se desarrollaba uno de los “clusters” del vestido que, al parecer, estaba en vías de consolidación a partir de la adopción del denominado “paquete completo”, especialmente en el caso de la industria de la confección de La Laguna (véase Rosenberg, 2006).

Como es sabido, entre 2000 y 2005 se registró un descenso en el personal total de la IME; sin embargo, según las cifras oficiales más recientes, la caída en el empleo ha sido más intensa en la IMV. En efecto, entre 2000 y 2005 en el conjunto de la IME se han perdido casi 125.000 puestos de trabajo, pero en las actividades de confección de prendas, esta pérdida ha representado casi 87.700 puestos de trabajo, lo que proporcionalmente significa una pérdida de empleos mucho mayor que en el conjunto de la industria maquiladora de exportación (IME): de cada 10 empleos perdidos en la IME, 7 son de la confección. Los obreros de la maquila de la confección perdieron 79.435 puestos de trabajo entre 2000 y 2005, lo que equivale a 32%.

⁶² Esta información proviene de Bensusán, 2007b. La autora agradece al doctor Carlos Simonelli y a la maestra Melba Casellas su contribución en la realización de este apartado.

⁶³ En pesos corrientes.

⁶⁴ Fuente: INEGI, 2000 y 2005.

Muchos de estos empleos pueden incluso haberse vuelto informales.⁶⁵ Aun cuando en el interior de la maquila de exportación las variaciones son mínimas, al analizar la pérdida de empleos dentro del contexto de toda la IME existe una pérdida significativa en la importancia de esta rama. En el año 2000 la maquila de la confección participaba con 22% del personal total empleado por la IME; 5 años después representaba menos del 17%.

La evolución del número de empleos, de la productividad y de la remuneración media anual revela que a partir del año 2001 ha habido un cambio estructural dentro de la IME del estado de Puebla, que al menos hasta el año 2004 (el último del cual se posee información) se ha visto reflejado en un mejoramiento en el índice de productividad, lo que no se corresponde con la mala situación laboral documentada en diversas investigaciones (Martínez de Ita, 2006; Rueda y Peiro, 2007; Bensusán, 2007b).

e) Algunas dimensiones de la problemática laboral

La industria del vestido se caracteriza mundialmente por la alta rotación laboral, el uso intensivo de mano de obra de poca calificación, los bajos salarios y la escasa o nula sindicalización, lo que se confirma para el caso de México. Los trabajadores constituyen un grupo vulnerable para el que la distancia entre las normas y los hechos, principalmente respecto de los derechos colectivos, se traduce en precariedad y exclusión social. Esto es cierto sobre todo (pero no solamente) para quienes se ubican en los eslabones más débiles de la cadena productiva: los pequeños talleres, muchos de ellos clandestinos, y los trabajadores a domicilio.

La constante presión por bajar los precios y acortar los tiempos de entrega determinan que, más allá de las exigencias impuestas por las empresas del vestido estadounidense a sus proveedores en cuanto al respeto de las leyes laborales locales, prevalezcan condiciones de trabajo indeseables debido a la dificultad para la implementación de prácticas laborales justas, el debilitamiento de las capacidades estatales de fiscalización del respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores de esta industria y la ausencia, mala calidad o escaso poder de los sindicatos.

f) Principales problemas relacionados con el sector en el mundo y en México

i) Subsistencia del trabajo infantil, que está presente como trabajo a domicilio y para pequeños subcontratistas (tanto en países asiáticos como latinoamericanos). En México, los subcontratistas y talleres del sector informal tienden a no cumplir con la ley (14 años para el trabajo asalariado).

ii) Libertad sindical y asociación. Se garantiza legalmente pero no se cumple en la práctica. En México las dificultades están presentes en todos los sectores de actividad, pero es particularmente grave en el sector de la confección.

⁶⁵ Con el término maquiladora de la confección se hace referencia a la categoría utilizada por la INEGI y que comprende: “ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales”. De aquí en adelante se hará referencia a esta categoría como *maquila de confección*.

iii) Mano de obra femenina y de discriminación salarial. La OIT sostiene que va disminuyendo en México, pero no se toma en cuenta la extendida presencia del trabajo a domicilio y en talleres clandestinos. Otro tipo de discriminación manifiesto en el acceso al empleo se da por motivos asociados al embarazo (OIT, 2000, p. 80).

iv) Trabajo clandestino. Encubre la utilización de trabajo forzoso. El caso de México refleja al respecto una situación generalizada en la industria, lo que se contradice con el alto perfil de las regulaciones laborales, más protectoras que en otros países, pero de aplicación laxa.

Por lo anterior, la situación laboral en México no se diferencia de la descrita para la mayoría de los diversos países en los estudios sobre la industria del vestido. El perfil sociodemográfico de los trabajadores en la industria del vestido revela lo siguiente, si se toman como ejemplo el caso de Puebla: predominio de mano de obra femenina (63,2% frente a 36,8%), alta proporción de jóvenes (57%), fuerte presencia de talleres familiares donde participan hombres, mujeres y niños que combinan el trabajo doméstico y el escolar con la costura, con muy baja escolaridad (7 años en promedio y más de la mitad sin completar la educación básica).⁶⁶ En 1995, 15% de los establecimientos encuestados por la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios Tecnología y Capacitación (ENESTyC) dijo estar sindicalizado, con un marcado predominio de la CTM, aunque en algunos estados como Aguascalientes, en una encuesta aplicada en 2002 se encontró que 59% de los establecimientos dice estar sindicalizado, pero sólo 32,6% de los trabajadores reconoció estarlo. Otras encuestas encontraron un porcentaje de empresas sindicalizadas del orden del 45%, pero donde solamente el 15% de los trabajadores había tenido alguna actividad en el sindicato. Contrastando con Aguascalientes, la presencia sindical en Yucatán sería inexistente, según la primera encuesta mencionada (Juárez, 2002; Martínez de Ita y otros 2006 y Rueda y Domínguez, 2006).

En cuanto a las condiciones laborales, se observó que en Puebla una mayor proporción de mujeres que de hombres percibe hasta dos salarios mínimos (59,15% frente a 45,57%), existe alto porcentaje de empleo temporal, más de la mitad carece de seguridad social y prestaciones, y se registran tasas de rotación laboral superiores a los promedios nacionales (del orden del 60%, lo que equivale a 10% más del promedio). Por último, se determinó que la jornada de trabajo legal es rebasada por casi uno de cada tres trabajadores (31,1% ocupaba más de 49 horas) (Martínez de Ita, 2005, pp. 26 a 31).

Un estudio relativo a Aguascalientes y Yucatán constató que los salarios son más altos en el primer caso y oscilan entre uno y tres salarios mínimos. Los trabajadores a domicilio perciben apenas entre 200 y 350 pesos semanales (es decir, muchos no llegan al salario mínimo) y carecen de todo tipo de prestación, incluyendo la seguridad social. Se muestra que la diferencia entre el empleo formal e informal es marcada por lo que se refiere a los costos no salariales, que pueden llegar a incrementarse en el primer caso hasta en 80% si se toman en cuenta las prestaciones (incluyendo el reparto de utilidades), la seguridad social y los impuestos. Esta situación explicaría porqué se dispone de una gran capacidad ociosa en las empresas y se recurre a la subcontratación de parte de la producción mediante el uso de talleres clandestinos y trabajo a domicilio. Llama la atención el señalamiento de que como la mayoría de los trabajadores gana menos de cuatro

⁶⁶ Analizado por Martínez de Ita (2005) con base en la ENOE y una encuesta propia realizada al comienzo de la década.

salarios mínimos, éstos perciben un subsidio fiscal, lo que deriva en una disminución de la recaudación fiscal, que se agrava si se considera que las utilidades de las empresas maquiladoras de prendas de vestir para la exportación tienden a ser muy bajas por diversas causas (mala administración, competencia internacional, bajos márgenes de utilidad). Además, se recuerda que las empresas maquiladoras de exportación no pagan el impuesto al valor agregado (IVA) por los insumos que importan ni por la mercancía que exportan. En suma, todo ello muestra que la creación de empleos de bajos salarios es un mal negocio para el Estado y que ciertas reglas, como los subsidios al salario, constituyen un incentivo para que los empleadores no los suban, ya que repercutirían además sobre las cuotas a la seguridad social y el impuesto sobre las nóminas (Rueda y Domínguez, 2006, pp. 289-291).

g) Las causas de raíz del incumplimiento en la IMV

La experiencia acumulada por las organizaciones no gubernamentales y académicas en cuanto a la relación entre estándares laborales y comercio internacional y, de manera particular, en la evaluación del desempeño de los procedimientos de monitoreo de las cadenas de suministro en la industria del vestido en diversos continentes, ha llevado a concentrar cada vez más la atención en las “causas de raíz del incumplimiento”. En el caso de México, el factor económico es, sin duda, decisivo, pero insuficiente para explicar la deficiente situación laboral, por lo que cobran importancia otros aspectos, como el clima favorable a las demandas empresariales y la ausencia de un sistema de *enforcement* adecuado para elevar el costo del incumplimiento.

De acuerdo con el informe de la RSM (2007), sigue habiendo una fuerte resistencia en la industria a evaluar si el modelo de negocios —caracterizado por los bajos precios, el cambio vertiginoso de la moda y la alta movilidad— constituye o no un factor decisivo para inducir hacia un bajo cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, algunas experiencias muestran que los proveedores están dispuestos a aceptar un enfoque más cooperativo, en el que se los ayude, con la participación de las marcas internacionales y del gobierno, a construir las capacidades para atender “los problemas sistémicos de cumplimiento”. (RSM, 2007, p. 10). Sin restar importancia a los esfuerzos que se realicen en esta dirección, se asume en esta investigación que las experiencias y avances aislados por medio de códigos de conducta y procedimientos de monitoreo de naturaleza privada no tendrán un efecto verdaderamente irradiador sobre el conjunto de los trabajadores de la industria si no existe un contexto institucional adecuado al cumplimiento de los derechos laborales en las localidades donde están los proveedores de las grandes marcas.

Éste es uno de los aspectos en los que se han registrado escasos avances en México, donde el “clima moral” está muy alejado del que pudiera alentar a un cumplimiento espontáneo de las regulaciones laborales. Más bien sucede lo contrario: las presiones competitivas han vuelto legítimo el incumplimiento, en tanto se trata de preservar los empleos y aunque suponga transgredir abiertamente la legalidad. Ello se explica en parte porque la transición política a la democracia ha sido todavía desigual en sus alcances y también debido a que la continuidad en la política macroeconómica y la inserción en la economía mundial mediante la industria maquiladora, con base en bajos salarios han tenido un peso más significativo que las presiones para mejorar el desempeño de las instancias de *enforcement*. En este sentido, el ambiente de total tolerancia al incumplimiento y de legitimación del poder empresarial, que se observó en la

industria del vestido instalada en Puebla, donde se hicieron públicas las redes existentes entre el poder público y el “Rey de la mezclilla”, Kamel Nacif, no es un secreto para nadie. Por el contrario, el enfoque empresarial que domina a las instancias laborales más importantes —Junta Local de Conciliación y Arbitraje e Inspección del Trabajo, de reciente creación— y la persecución de los defensores de los derechos laborales, aspectos puestos de manifiesto en otras investigaciones, son un factor tanto o más importante que el “modelo de negocios”, que explican las condiciones de trabajo en la IMV (Bensusán, 2007b).

IV. LOS MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE ENFORCEMENT: MODELOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS NACIONALES

La responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las normas laborales ha sido asignada en América Latina a la inspección del trabajo, el sistema de justicia laboral y las instancias encargadas de la seguridad social, todos los cuales experimentaron un fuerte deterioro en su funcionamiento antes de ser reestructurados o privatizados a partir de los años noventa. Se trató de instituciones muy sensibles a las circunstancias políticas y económicas por las que atravesaron sus países, y tuvieron que enfrentar nuevos retos provenientes de la globalización, la reestructuración productiva y el uso de nuevas tecnologías, tales como el incremento en el número de accidentes, las demandas por igualdad de género, el crecimiento del empleo en los servicios y la expansión de formas flexibles de empleo y de la economía informal, junto a la descentralización de las grandes empresas, el desdibujamiento de la relación de trabajo, el debilitamiento de la calidad de la representación de trabajadores y empleadores, y el aumento de las migraciones, entre otros (OIT, 2006, p. 5).

Del diseño y funcionamiento de la IT, depende en gran medida el costo de incumplimiento de la legislación laboral, incluyendo por lo general la seguridad social. En este sentido, la percepción negativa que los responsables de cumplir con las normas laborales tuvieron respecto de la mermada capacidad estatal para detectar, sancionar a los evasores y obligarlos a cumplirlas mediante estas instancias, aunada al desgaste de la legitimidad de la protección al trabajador puesto de manifiesto en la mayor parte de las reformas institucionales, influyeron en la menor disposición de aquéllos a acatarlas voluntariamente. Igualmente, la escasa credibilidad que los trabajadores asignaron a la IT y, más en general, la baja confianza social respecto de las instituciones estatales, originada en su manifiesta ineficacia a lo largo de los años noventa, desalentó el ejercicio de sus derechos, aunque el número de conflictos individuales tendió a crecer casi en todas partes,⁶⁷ a la par que disminuyeron las denuncias y reclamaciones colectivas.

Revalorar el papel de la IT en el mejoramiento de la calidad de los empleos y hacerla más eficaz fue precisamente una de las metas más importantes de las reformas institucionales emprendidas en los últimos años o en vías de implementarse en algunos países de la región, como en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, Costa Rica y, en menor medida, México. Sin embargo, la dirección que deberían tomar las estrategias de modernización de la inspección del trabajo fue y es un tema que ya se ha debatido: ¿siguen siendo eficaces los modelos “generalistas” de inspección o es necesaria una mayor especialización y división del trabajo, ante la mayor complejidad de esta función en un contexto de globalización y reestructuración productiva? ¿Debe promoverse un modelo que aumente la capacidad de detección y sanción de las irregularidades aun a costa de la pérdida de empleos, o más bien debe tolerarse el incumplimiento, mientras se asesora a las empresas para que mejoren su capacidad de cumplimiento? ¿Cuán viable es una u otra opción o el equilibrio entre ambas? ¿Cuál es el mejor

⁶⁷ Con relación a los problemas del sistema de justicia laboral y la tasa de conflictividad individual en América Latina, véase Bensusán, 2006c y 2007a.

camino para llevar a las pequeñas y medianas empresas a un mayor nivel de cumplimiento de la legislación laboral?

Como se expone en esta sección, los modelos de inspección en la región han tendido a ser “generalistas” (siguiendo al Convenio 81 de la OIT), pero presentan diferencias en sus características y logros, tanto frente a los modelos basados en la especialización y la capacidad de sanción, como con otros que otorgan márgenes amplios de discrecionalidad a los inspectores y se concentran en la función pedagógica, o asesora para promover el cumplimiento y la reparación de las irregularidades. Esto no niega que estas características pudieran presentar ventajas si se buscara una mayor eficacia en el desempeño, ante las fuertes restricciones presupuestarias que afecta a la IT en la región, pero al menos obliga a examinar la viabilidad de la transformación de los sistemas actuales en esa dirección.

Si algo es común a todas las experiencias revisadas en este estudio es el intento de lograr el equilibrio entre las distintas modalidades de intervención y alcanzar mayor eficacia, lo que depende del impulso de un patrón consistente y creíble de *enforcement*, que no existe en la actualidad más que excepcionalmente, en algunos sectores o países. Se encuentra también que, tanto si se privilegia la labor de fiscalización como la de asesoría, se requiere que se asigne a esta función la importancia política y administrativa que le corresponde, así como los recursos materiales y humanos suficientes para mejorar la eficacia, algo que no está en discusión en ninguna parte. Sin embargo, tanto factores endógenos como exógenos a la IT crearían serias dificultades si se pretendiera promover una transformación radical de su naturaleza actual y, sobre todo, si se dejara en manos de los inspectores la facultad de flexibilizar las normas laborales en atención a las causas que estén detrás del incumplimiento (ignorancia, imposibilidad de cumplir o presión por reducir los costos) y sin criterios definidos para ello, incluso si esta estrategia se limitara a las MYPE, donde la sensibilidad a los costos laborales es mayor.

Para tratar estos argumentos, sin pretender respuestas concluyentes dado el número de países incluidos en el análisis, en este capítulo se tratarán tres cuestiones: el debate teórico acerca de las causas del incumplimiento; las ventajas y desventajas de los modelos de inspección más destacados y, por último, la naturaleza, las características, las estrategias y los resultados de la IT en ocho países seleccionados en la región, incluyendo a México. En el capítulo se evalúa con mayor profundidad —hasta donde las fuentes disponibles lo permiten— el diseño y el desempeño de la IT en ese país, con la intención de mostrar sus principales limitaciones, así como los factores que obstaculizarían una transformación profunda de su naturaleza.

1. Cumplir o no cumplir: ¿cálculo racional, simple ignorancia, o imposibilidad?

Uno de los aspectos más controvertidos en la explicación de la distancia entre normas y hechos en el mundo del trabajo se refiere a si la decisión de cumplir es o no el resultado de un cálculo racional con respecto a los costos y los beneficios de acatarlas voluntariamente, lo que tendrá una influencia decisiva sobre la selección de los modelos de *enforcement*. El aspecto clave es si deberán estar basados en la detección y sanción de las transgresiones o en el fomento de las capacidades de las empresas para cumplir voluntariamente con las normas mediante el incremento de la productividad. El tema ha sido poco explorado en la región en cuanto a la legislación laboral, por lo que no se dispone de evaluaciones de impacto que brinden fundamento

a la elección entre diversos modelos de IT, pero pueden aprovecharse algunos resultados de investigaciones empíricas relativas al cumplimiento de la legislación impositiva, dado que ofrecen elementos de juicio aplicables al caso.

Al estudiar los mecanismos de cumplimiento de las normas fiscales y las insuficiencias de la teoría de la “disuasión”, concentrada en la capacidad de detección y castigo de las autoridades,⁶⁸ Bergman (2002) postula que existe una asociación inversa entre la legitimidad de la regla y el grado de *enforcement* necesario para asegurar un alto nivel de cumplimiento de ésta y que, cuanto mayor sea el costo individual de cumplirla, más baja será su legitimidad. En este sentido, plantea que el valor social de la norma puede contrarrestar el efecto del puro análisis de costo-beneficio y “mitigar la tendencia natural a desafiar un cumplimiento costoso”. Si el valor social asignado a una determinada norma es alto, disminuyen los costos percibidos por su cumplimiento y aumenta la legitimidad de la norma, todo lo cual hace que el “nivel del *enforcement*” requerido sea diferente en el caso de sociedades que no valoran de la misma manera una determinada norma. Además, se destaca el peso del contexto institucional, en el que las normas deben ser cumplidas: donde el incumplimiento está muy extendido y existen “equilibrios de incumplimiento”, se requieren estrategias más fuertes y perdurables para revertirlos (Bergman y Nevárez, 2005).⁶⁹

Como lo sugiere este enfoque —útil para esclarecer el problema del incumplimiento de las normas laborales en América Latina después de varios años, en el que el Consenso de Washington y los organismos económicos internacionales han estado sugiriendo su efecto negativo en el desempeño económico—, comprender cuál es la lógica del comportamiento de los actores y el valor que éstos asignan a las reglamentaciones se vuelve indispensable, pero también se necesita evaluar la calidad de las auditorías destinadas a reforzar su cumplimiento y el grado de confianza social frente a las instituciones estatales (Bergman, 2001, p. 13).⁷⁰ En los países desarrollados, la presión sindical y la cultura de denuncia han sido un detonante esencial de la intervención estatal, pero también del cumplimiento voluntario por parte de los empleadores, por lo que una ciudadanía laboral y social de alta intensidad podría ayudar a contrarrestar las fallas en los mecanismos de *enforcement* y el deterioro de la legitimidad de la protección.⁷¹ En cambio, para los trabajadores latinoamericanos, la aceptación de empleos de mala calidad ha sido el

⁶⁸ Una aproximación económica al problema del incumplimiento de las normas se encuentra en Stigler, 1970. Con relación a la teoría de la disuasión (“*deterrence*”), véase Posner, 1997.

⁶⁹ Como lo muestra un estudio comparativo sobre la evasión fiscal en Chile y Argentina, el mismo nivel de *enforcement* arrojaría resultados distintos porque en el primer caso existe un “equilibrio de cumplimiento” (pocos evasores, mayor probabilidad de detección), mientras que en el segundo caso sucede lo contrario (Bergman y Nevárez, 2005, p. 10; Bergman, 2001, p. 11)

⁷⁰ Bergman (2003, pp. 593-594) cuestiona la expectativa de descansar en el “cumplimiento voluntario” y sostiene que el pago de impuestos es en gran medida una función de la capacidad estatal para recaudarlos y de la presencia de otro tipo de organizaciones capaces de detectar y castigar a los evasores.

⁷¹ Se entiende por ciudadanía laboral la capacidad de los trabajadores para ejercer sus derechos frente a los empleadores, las dirigencias sindicales y el mismo Estado. Véase, al respecto, Bensusán, 2006a. Una encuesta reciente aplicada en Santiago de Chile da un indicio de la baja intensidad de la ciudadanía laboral al encontrar que sólo 2,4 de cada 10 trabajadores que siente vulnerados sus derechos presenta denuncias ante la inspección del trabajo y 5,5 de cada 10 piensa que si defiende sus derechos puede perder el empleo, lo que se eleva a 7 de cada 10 entre los jóvenes y pobres (Jaque, 2007).

resultado de una exclusión por las circunstancias adversas de los mercados de trabajo (altos niveles de desempleo, ausencia de seguros de desempleo y bajos salarios) y de una ciudadanía laboral frágil, deteriorada por el debilitamiento o ausencia de los sindicatos, lo que vuelve aun más importante mejorar la calidad del sistema estatal de reforzamiento del cumplimiento y del contexto institucional más amplio, en el que operan los derechos laborales. En este sentido, trasladando los hallazgos respecto de la evasión impositiva al terreno laboral, recuperar la capacidad de detección de las irregularidades, reparación y sanción, así como reinstalar un patrón consistente de fiscalización ahí donde se perdió o nunca se tuvo, debería ser un ingrediente central —aunque no el único— de la revitalización del sistema de inspección del trabajo, sobre todo en un contexto de erosión de la legitimidad de las normas laborales y de presiones competitivas que se centran en la reducción de costos. Esto no significa que no deba procurarse por todos los medios una intervención orientada a la reparación de las violaciones, apoyada en el mejoramiento de las condiciones que permitan a las empresas cumplir con las normas, mediante las políticas industriales y de financiamiento convenientes. Por el contrario, lo que se propone es no descuidar los distintos factores que probablemente originan el incumplimiento, ya sea la ignorancia, la precariedad económica de la empresa, o bien la tentación de reducir los costos laborales a costa de los derechos e incluso de la vida y la salud de los trabajadores, por lo que se impone diseñar políticas específicas y coordinadas para cada uno de ellos (Bensusán, 2006a).

Otro punto de vista, con influencia en las políticas laborales desde los años noventa, parte del fracaso de los sistemas de fiscalización tradicionales basados en sanciones, y subraya la importancia de desarrollar un enfoque alternativo que ayude a las empresas a cumplir con las normas laborales, incrementando la productividad y la eficiencia económica al mismo tiempo.⁷² Entre los supuestos del enfoque predominantemente “asesor”, se sostiene que el incumplimiento es por lo general producto de la ignorancia o de las características particulares de quienes deben respetar las normas y no de un cálculo racional de costos y beneficios (Piore y Schrank, 2007; OIT 2006b). En lugar de castigar, se apuesta más al “cumplimiento voluntario” y a la “reparación de la violación”, por lo que se considera conveniente adaptar las sanciones en aquellas empresas incapacitadas, técnica o económicamente, para atender sus obligaciones con los trabajadores, tratando a gran parte de las reglas laborales como normas sociales informales más que formales, sujetas a una sanción legalmente establecida, lo que dejaría un espacio significativo para la discrecionalidad del inspector.⁷³ Aun cuando se han presentado como opciones contrastantes, lo cierto es que en la práctica la mayor parte de los sistemas de IT de América Latina combinan ambos propósitos mediante diseños que gradúan las consecuencias de la detección de irregularidades y sólo utilizan las sanciones como recurso extremo. Así, las medidas para promover el cumplimiento van desde una primera fase, en la que predominan las observaciones y recomendaciones sobre cómo reparar las violaciones (característico del enfoque pedagógico o

⁷² Ante la ausencia de investigación suficiente sobre la calidad del *enforcement*, se deja de lado el hecho de que, salvo excepciones, no hubo nunca en América Latina una estrategia racional dotada de los instrumentos y recursos necesarios para detectar y sancionar a los evasores y generar confianza en los trabajadores, por lo que realmente no se puede saber si funcionaría o no en la región.

⁷³ Este enfoque encuentra un importante respaldo en la teoría de la elección racional. Desde esta teoría se cuestionan las “estrategias basadas en la desviación” (es decir, en el supuesto de que predominará la tendencia a no cumplir las normas) a través de la imposición de sanciones en un sentido amplio (castigos y recompensas) capaces de motivar a los que no cumplen con respetar las reglas (Petit, 2003, pp. 96-105).

asesor), hasta por apercibimientos, plazos para el cumplimiento, la comprobación de las medidas, y finalmente la solicitud de sanción, la que de llegar a aplicarse, ocurrirá mucho tiempo después de la detección. Igualmente, todos los sistemas tienden a combinar en dosis distintas la intervención ordinaria y preventiva (regular) con la reactiva, ante denuncias o hechos excepcionales, sin que las diferencias se originen en modelos distintos de IT ni se disponga hasta ahora de indicadores con respecto al impacto de este tipo de intervenciones.

Si bien es discutible cuál sería el sentido de que la IT se convirtiera en asesora de las grandes empresas para mejorar sus oportunidades competitivas, dado que tienen los recursos para conseguir el apoyo profesional requerido para cumplir con las normas de diverso tipo, no cabe duda de que el enfoque pedagógico es el más adecuado para las empresas más pequeñas. Sin embargo, esto no supone dejar de sancionar a las empresas incumplidoras reincidentes ni convertir a los inspectores en promotores de la productividad, la competitividad o la capacitación de los empleadores, porque de esta manera podría desnaturalizarse su papel fiscalizador sin lograr ni uno ni otro resultado.

2. Modelos de inspección: ventajas y desventajas

Tradicionalmente, los modelos de inspección se distinguen por su carácter “generalista” (seguido por Francia, España y Portugal, los países francófonos o hispanohablantes, principalmente) o “especializado” (países anglosajones, como Reino Unido, donde se origina, y países escandinavos). En los primeros los inspectores tienen un “amplio mandato” para vigilar el conjunto de la legislación laboral en un sentido amplio, incluyendo el régimen de empleo, las relaciones laborales, las condiciones de trabajo, seguridad y salud. Por el contrario, los modelos especializados se concentran por lo general en una sola de estas funciones, que son desempeñadas en cambio por diferentes instancias (Von Richthofen, 2003). No obstante, se advierte que esta clasificación es poco útil y no se corresponde con los recursos o resultados alcanzados, por lo que no debería dar lugar a comparaciones basadas en estas características. Además, la tendencia mayormente marcada en los años noventa fue hacia la acumulación de funciones en un sistema único de inspección del trabajo para lograr mayor eficiencia y efectividad en la capacidad preventiva, en un contexto en el que la IT enfrentaba retos cada vez más complejos.

Como se mencionó, una alternativa más conveniente sería distinguir dichos modelos de acuerdo con la principal modalidad de intervención, según se siga un enfoque basado en la sanción o en la “conformidad”, en el que los mecanismos de control de aplicación (como la imposición de multas) tienen menor relevancia, mientras se garantiza el cumplimiento por otras vías. De acuerdo con el mismo autor, comparar la eficacia y los resultados alcanzados por estos modelos contrastantes (el primero seguido en Estados Unidos y el segundo en Alemania y Japón) sería en cambio de gran utilidad. Destaca que las diferencias no sólo tienen que ver con los diseños del sistema de inspección, sino con los contextos institucionales y las “culturas

administrativas” más amplias en los que se insertan.⁷⁴ Finalmente, incluye otros dos modelos, aunque aclara que puede haber superposiciones y diferentes características dentro de los países que los siguen: el federal, con amplias competencias y donde se delegan funciones de las autoridades centrales a las provinciales y regionales (Australia, Brasil, Canadá y otros) y los modelos en los que existen servicios especializados, por sectores (agricultura, puertos, minas, transporte) o materias específicas. El caso de Estados Unidos no se inscribiría plenamente en los anteriores, pero comparte muchos de sus rasgos: tiene una distribución de competencias entre autoridades federales y estatales y está basado en la aplicación de sanciones y en una marcada división del trabajo entre dependencias.

Otra opción frente al modelo basado en sanciones es el que promueve el “cumplimiento negociado”, combinando la presión con el asesoramiento, sobre todo en empresas o sectores donde el cumplimiento resulta más oneroso. El modelo propuesto por la OIT para resolver el conflicto entre la necesidad de proteger a las MYPE como fuente de la generación de empleos y asegurar la protección de los derechos de quienes se desempeñen en ellas, sobre todo considerando que la mayor parte de las regulaciones no se han hecho pensando en las empresas de menor tamaño, se inscribiría en esta orientación. El *enforcement* en las MYPE⁷⁵ merece una atención particular en la región, porque como se ha visto es ahí donde se producen los mayores niveles de incumplimiento, ya que el costo de cumplir es percibido como menos legítimo y más oneroso, y es donde estaría aumentando más el empleo, ante el creciente proceso de descentralización de las grandes empresas.

La OIT desalienta la adopción de regímenes de regulación especiales en las MYPE por los efectos adversos que de ello se derivaría, pero recomienda diseñar en su lugar estrategias innovadoras de fiscalización, con base en un enfoque integral que combine asesoría y sanción.⁷⁶ A partir de lo que se denomina “pirámide de estrategias para el cumplimiento”, se incluye en la

⁷⁴ Piore y Schrank (2007) identifican dos modelos contrastantes de intervención estatal en el mundo del trabajo: por una parte, el modelo angloestadounidense, bajo el supuesto de que el incumplimiento es producto de un cálculo racional y orientado a la confrontación, la detección de los transgresores y las sanciones. El cumplimiento de los estándares laborales y la competitividad son vistos como metas antagónicas que obligan a los inspectores a hacer “elecciones perniciosas”. Por otra parte, el modelo franco-ibérico, orientado a la asesoría y la conciliación, basado en la combinación de incentivos positivos y negativos, pero sobre todo en márgenes amplios de discrecionalidad por parte de quien tiene la facultad de fiscalizar. El propósito sería que se cumpliera con las regulaciones promoviendo el conocimiento, la productividad y la sensibilidad de los empleadores, bajo el supuesto de que dicho cumplimiento no sólo sirve para mejorar el bienestar social, sino para alcanzar un mayor desarrollo económico (Piore y Schrank, 2007, p. 15).

⁷⁵ De acuerdo con la OIT, las MYPE incluyen como máximo hasta 250 trabajadores, si bien otras clasificaciones la ubican en 50 trabajadores. En América Latina existe una gran variación al respecto (OIT, 2006b, p. 2). Con relación al mayor peso de los costos laborales en las empresas de menor tamaño, véase OIT, 2006b, p. 10.

⁷⁶ La importancia de las MYPE como fuente de ocupación se ilustra tomando en cuenta que en 2002 más del 60% del empleo no agrícola correspondía en América Latina a micro y pequeñas empresas, llegando casi a 80% en Perú. El mismo porcentaje se encuentra en Chile. De acuerdo con algunas investigaciones realizadas por el BM, las empresas de entre 20 a 100 trabajadores son las más afectadas por la reglamentación laboral. Ello se debería a que en algunos países hay exenciones para las empresas de menor tamaño o porque simplemente hay en ellas una gran flexibilidad de hecho (OIT, 2006b, pp. 3 y 4).

cúspide un nivel mínimo de normas obligatorias, cuya violación está asociada a una sanción no discrecional (que puede estar precedida por apercibimientos), junto a otras medidas a implementar con la participación de diversos actores, para impulsar un cambio en la dirección deseada, tomando en cuenta las circunstancias específicas de las empresas.⁷⁷ En la base de la pirámide se ubican las estrategias de asesoramiento y formación de las MYPE respecto de sus obligaciones, así como incentivos para el cumplimiento, procurando la participación de los sindicatos y otras organizaciones significativas, al lado de las autoridades estatales (OIT, 2006b). Un ingrediente clave es la manera en que las sanciones son concebidas y aplicadas, sobre todo con la intención de dar fuerza a la estrategia de prevención y asesoría. El caso de Chile, en donde a partir de 2001 se reformó la legislación para sustituir las multas por cursos de capacitación para las empresas con menos de 10 trabajadores, y en donde se haya detectado la violación de la legislación laboral por primera vez, ilustra esta opción y estaría dando resultados positivos (OIT, 2006b, pp. 19-20).⁷⁸

Regresando al modelo “asesor” en términos generales —es decir, sin distinguir el tamaño de las empresas—, que ha merecido una creciente atención entre gobiernos y especialistas (Piore y Schrank, 2007), hay tres aspectos que requieren una mayor atención al reflexionar sobre la realidad laboral latinoamericana: la contraposición que suele hacerse entre este modelo y el sancionador; la conveniencia de otorgar amplia discrecionalidad al inspector para seleccionar qué cumplimiento debe exigir y dónde y, por último, la posibilidad de otorgarles a éstos funciones orientadas a mejorar la productividad de las empresas con la intención de ayudarlas a cumplir, lo que serviría para demostrar que ambas no son incompatibles, sino parten de un mismo escalamiento industrial y social.

Como se verá al examinar la situación de la IT en la región, hay que insistir en que un enfoque “conciliador” o “asesor” como el recién expuesto no debería contraponerse con el enfoque “sancionador” porque parece evidente que ambos pueden y suelen utilizarse en el mismo país, con base en arreglos formales o informales, tomando en cuenta diversos factores como el tamaño de las empresas, si se trata de una detección de irregularidades por primera vez, si existe o no la disposición del empleador a aceptar las recomendaciones y la asesoría, el tipo y la gravedad de las violaciones a las normas y sus posibles consecuencias sobre la salud y la vida de los trabajadores. Sin embargo, lo importante es que estas cuestiones estén normadas con criterios precisos y no se dejen libradas al criterio del inspector, como advierte Von Richthofen (2003). Este autor sostiene que es fundamental no dejar margen alguno para que los inspectores tomen decisiones arbitrarias al respecto y concentrarse en las prioridades: “en las actividades que

⁷⁷ La solución a esta vieja problemática, debida en gran medida a que los diseños fueron concebidos fundamentalmente para regular las relaciones laborales en las grandes empresas, no está exenta de contradicciones. Por una parte, los regímenes laborales especiales, adoptados en una minoría de países (Argentina, Venezuela y Perú) o la simplificación de procedimientos (como en Brasil), podrían generar desprotección e incentivar una mayor informalidad (“trampas de crecimiento”), a la vez que dan lugar a una competencia desleal entre las empresas que quedan exentas o con menores responsabilidades y las demás (OIT, 2006b, pp. 7 y 8). Por otra parte, la alternativa de reducir los costos laborales en forma generalizada al nivel que resulte tolerable a las empresas de menor tamaño puede ser conveniente, pero tiene escasa factibilidad política porque implica afectar derechos adquiridos.

⁷⁸ En un solo año (2004) se logró capacitar a más de 1.368 microempresarios de todas las regiones del país a partir de cursos de seis horas en dos sesiones (o cuatro en una sesión), que incluyen contenidos en materia de legislación laboral y gestión empresarial (OIT, 2006c).

impliquen riesgos mayores o donde éstos están peor controlados” (Von Richthofen, 2003, p. 155).⁷⁹ En caso contrario, se ha observado que los inspectores deciden en forma arbitraria qué medida adoptar, evitando las impopulares, como la aplicación de sanciones donde hacen falta, además de que tratarán en forma distinta casos similares con la consiguiente molestia de los empleadores afectados. Esta observación es de la mayor importancia en América Latina, ya que es fundamental aumentar la confianza en las instituciones estatales a fin de lograr equilibrios más cercanos al cumplimiento, lo que difícilmente se logrará ampliando la discrecionalidad de los inspectores.

Se debe precisar que si bien dar al inspector el carácter de “consejero” o “asesor” puede favorecer la “confianza” (¿o complicidad?) de los empleadores y desalentar la de los trabajadores, el reconocimiento a aquél de márgenes amplios de discrecionalidad, como una opción para los países latinoamericanos —un ingrediente del enfoque asesor tomado de otras experiencias, como el sistema francés de IT (Piore y Schrank, 2007; Spire, 2008)—, haría mucho más compleja su función, y no es seguro que resulte viable ni mucho menos indispensable para mejorar la eficacia del sistema de IT. En primer lugar exigiría un diseño de la IT y una estrategia adecuada a esa complejidad, en el marco de una mayor autonomía estatal y absoluta imparcialidad frente a los empleadores, apoyada con un personal altamente competente y profesionalizado, bien pagado, estable y con recursos y entrenamiento suficientes para desempeñar su función, lo que no se ve como posible en el corto o mediano plazo. Muy por el contrario, la tendencia predominante en la región, en el marco más amplio de los procesos de modernización de la administración pública, se orienta a limitar el poder discrecional del inspector o auditor de cualquier materia y constreñirlo al seguimiento de patrones de comportamiento delimitados, que por supuesto no siempre serían los mejores.

Frente a este argumento, se ha sostenido que ante la enorme cantidad de normas a fiscalizar y la imposibilidad de aumentar la cobertura de la fiscalización por la escasez de inspectores y recursos materiales, el enfoque asesor resultaría más ventajoso en la región. Sin embargo, el impacto de una auditoría bajo reglas precisas podría ser muy significativo aun sin incrementar sustancialmente la cobertura si se mejorara la calidad de la inspección y se diera una señal adecuada a los posibles evasores con respecto al peligro real de resultar seleccionado aleatoriamente cuando se incumplen las normas fundamentales. Aunque no se dispone en la actualidad de evidencias respecto de cuánto más costosa o exitosa sería una u otra estrategia, lo cierto es que si se toma en serio la función de la IT se requerirían mucho más recursos de los que actualmente se dispone, ya sea que se incline por una u otra función o por un equilibrio adecuado entre ambas. Como advierten otros especialistas al reconocer la precaria situación de los presupuestos destinados a la administración del trabajo en la región, sin capacidad de sanción no hay capacidad de persuasión pero, además, sin recursos lo más probable es que se aliente el incumplimiento (Jatobá, 2002; Anner, 2006).

⁷⁹ Algunas experiencias muestran que el enfoque asesor ha sido fructífero en las empresas de menor tamaño, como ocurre en los Países Bajos: “es importante que el enfoque sea el producto de una decisión meditada...y se aplique en forma coherente. Si los inspectores gozan de un margen de discrecionalidad... será fundamental que los responsables de los servicios velen porque se ejerza en forma coherente” (Von Richthofem, 2003).

Uno de los inconvenientes para impulsar un modelo asesor o pedagógico, en este caso exógeno al sistema de IT, es la dificultad de construir un contexto institucional más amplio, favorable al cumplimiento y un “clima moral”, en el que realmente dejar de cumplir se juzgue impensable y se promueva el cumplimiento voluntario, tal como existió en Francia cuando ese modelo se desarrolló, algo que dista mucho de ocurrir en la región y no depende exclusivamente de lo que hagan o no los inspectores o de qué tan eficazmente se ejerza esta facultad estatal. Por ejemplo, otorgar discrecionalidad a los inspectores para que decidan cuándo exigir o no el cumplimiento difícilmente podría ayudarlos a resolver este problema. Además, las tendencias en la administración pública, después de haber padecido sistemas patrimonialistas basados en la discrecionalidad durante tanto tiempo, van en sentido contrario en esta región. ¿Puede ser la IT una excepción dentro de un modelo de organización burocrática frente al que la ciudadanía exige cada vez más restringir el libre albedrío de los funcionarios y la aplicación laxa de las reglas, en el marco más amplio de una tardía consolidación del estado de derecho? No se sostiene en modo alguno que sea imposible seguir algunos de los componentes del modelo francés (o francoibérico) o que no presente en su conjunto mayores ventajas que otros, sino que no existe en la región, en términos generales, el contexto institucional favorable para otorgar mayor discrecionalidad al inspector y, sobre todo, para que una medida semejante funcione en la dirección correcta en el corto o mediano plazo.⁸⁰

Otras investigaciones han mostrado que la organización del trabajo es un factor clave para lograr condiciones de seguridad e higiene más adecuadas, por lo que hay un gran espacio para asesorar a las empresas en esta dirección, en especial a las más pequeñas, considerando además que cuanto mayores posibilidades de supervivencia y antigüedad tengan las plantas, mejores serán las condiciones de trabajo (Contreras y otros, 2006). Aun en caso de que fuera posible una intervención estatal en el mejoramiento del desempeño económico de éstas, cabe preguntarse por qué esta función tendría que estar a cargo de la IT, cuando otras dependencias tienen los recursos y el *expertise* requerido para hacerlo. A lo sumo, los inspectores podrían actuar como intermediarios o coadyuvantes de estas instancias, sin descuidar su papel en la detección de irregularidades y el control de aplicación de un vasto conjunto de normas, lo que supone de por sí una carga a veces inmanejable. De acuerdo con Piore y Schrank (2007), la experiencia y el conocimiento adquirido por los inspectores al visitar a las empresas sería el ingrediente que facilitaría este desempeño y la difusión de las mejores prácticas, lo que podría ser un buen argumento si los empleadores estuvieran dispuestos a compartir con ellos los problemas internos de la empresa y los inspectores realizaran fiscalizaciones a fondo con la formación requerida para ello, algo difícil de lograr donde predomina la contratación de abogados. Esta tendencia resulta completamente lógica mientras, al menos formalmente, el proceso de inspección sigue basado esencialmente en la revisión de documentación legal más que en esclarecer lo que ocurre en los hechos. Con todo, es cierto que la renovación y la ampliación de los cuerpos de inspectores que se están dando en algunos países de la región constituiría una muy buena oportunidad para seleccionarlos adecuadamente, pensando en un papel más complejo a desempeñar, quizá con

⁸⁰ En lo que parecería ser más bien una excepción a la regla, Piore y Schrank (2007) describen los cambios introducidos en el sistema de inspección del trabajo en República Dominicana, basados en nuevos métodos de reclutamiento, en el entrenamiento y en la organización interna (como el fomento de un espíritu de cuerpo entre los inspectores y la promoción de la prevención y la intervención proactiva, más que reactiva) como ingredientes que estarían ayudando a mover dicho sistema, aunque en forma incipiente y más retórica que real, hacia las características dominantes en el modelo francoibérico o latino.

mayor énfasis en la promoción del cumplimiento sobre la base de una mejor organización del trabajo en la empresa.

Cabe señalar que un modelo que siga otorgando un valor destacado a la sanción, como recurso extremo en caso de que no se logren avances con la pura persuasión, no se contrapone con la necesidad de hacer al mismo tiempo lo conducente para mostrar a los empleadores que el cumplimiento de las normas y la elevación de la eficiencia y la productividad no son en modo alguno incompatibles, lo que sería un rasgo distintivo del modelo francoibérico o latino (Piore y Schrank, 2007). Tampoco implica ignorar que una buena parte de los incumplimientos se deben a la ignorancia y que es absolutamente necesaria la adopción de una estrategia para aumentar la capacidad de la IT de brindar asesoramiento sobre la mejor forma de acatar las reglas. Con tal propósito, las agendas gubernamentales en la región deberían orientarse a renovar los sistemas de reclutamiento, capacitación y remuneración de los inspectores, así como la organización interna de los servicios, como lo proponen Piore y Schrank (2007) para los países centroamericanos, sin descuidar por ello otros muchos problemas de diseño y funcionamiento de la IT que limitan su efectividad y eficacia.

En suma, el principal peligro de intentar adoptar un enfoque más orientado al asesoramiento técnico en cuestiones de productividad y competitividad, basado en una intervención discrecional respecto de qué reglas imponer y cuáles no, y menos preocupado por la detección de las irregularidades, sin las condiciones de diseño y operación necesarias, es que se termine por tolerar el incumplimiento, como viene sucediendo. De esta manera, podría esperarse que esta conducta nociva se extendiera aún más hacia las grandes empresas y se desnaturalizara el modelo latino (o francés), al acompañarse de dosis altas de irresponsabilidad estatal, desconfianza entre los interlocutores y frente a la administración pública, insuficiencia de recursos, inspectores desmotivados y sin la preparación adecuada y tolerancia con los empresarios, características que predominan en la región y que difieren sustancialmente de lo que ocurre en Francia.

3. Naturaleza, características y resultados de la IT en ocho países de la región

La inspección del trabajo en la región reveló una gran sensibilidad frente al ciclo económico y político. Sufrió desde los años setenta un deterioro significativo en su desempeño por la llegada de regímenes militares o debido a las circunstancias económicas, cuando cobró gran legitimidad el reclamo empresarial de mayor flexibilidad y prácticamente se dejó de fiscalizar. Cuando se hizo, predominó un enfoque empresarial preocupado principalmente por evitar la pérdida de empleos a costa de su calidad. Más tarde, la IT tendió a revitalizarse en el marco de negociación de acuerdos comerciales (en los países centroamericanos y República Dominicana, desde mediados de los años noventa), de la democratización política y/o de procesos encaminados a la recuperación de las capacidades estatales de fiscalización (Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, entre otros, desde fines de los años noventa y con mayor intensidad en los últimos cuatro años).⁸¹

⁸¹ Paralelamente a este deterioro cobraron importancia las normas internacionales en materia de derechos humanos y aparecieron otros actores y mecanismos de fiscalización de naturaleza privada, como los códigos de conducta de las transnacionales (Hepple, 1999).

Como se observa en el cuadro 2, hay una gran semejanza en los modelos de inspección seguidos en la región dada la fuerte influencia del Convenio 81 de la OIT, ratificado por la mayoría de los países, con la excepción de Nicaragua y México, que de todas maneras siguen el mismo patrón. México es el único país que mantiene la obligación de dar aviso a la empresa con 24 horas de anticipación a la inspección. En todos los casos se observa una fuerte tensión entre las funciones de asesoría y sanción de las irregularidades, pero con diferentes resultados. Predomina en los hechos un enfoque orientado a la detección de irregularidades y a la intervención reactiva, más que preventiva, aunque en la actualidad se hacen esfuerzos por ampliar la capacidad de la IT para brindar asesoría a las empresas, principalmente las de menor tamaño. De todos modos, hay países con evoluciones contrastantes. Por ejemplo, en México se observa una gran inestabilidad en la estrategia y hoy se está volviendo a considerar la importancia de la sanción como condición para tener una mayor capacidad de persuasión, sin abandonar el intento de dar un espacio más amplio a la labor de asesoría, mientras que la mayor preocupación en Costa Rica es cómo fortalecer esta última función.

En todos los países se entiende que la causa del incumplimiento puede ser tanto la ignorancia de las regulaciones como la intención de eludirlas para reducir los costos laborales. En el caso de las MYPE, se estima que la ignorancia tiene un mayor peso, lo que en los hechos se traduce en mayor tolerancia frente al incumplimiento ante la posible incapacidad de soportar dichos costos, concebidos para las empresas más grandes, lo que alienta a las empresas a dejar de cumplir. Ahora bien, no queda a discrecionalidad del inspector decidir cuál es la causa del incumplimiento, las reglas a fiscalizar o la conducta a seguir, porque debe apegarse en todos los países a un patrón de comportamiento uniforme y rutinario, aun cuando puede haber reglas particulares para imponer sanciones a las empresas de menor tamaño. Esto no significa que en los hechos no se disponga de márgenes importantes de discrecionalidad respecto de cómo conducir un proceso de inspección, ya que dada la amplitud de temas a verificar termina siendo muy superficial e inapropiado para detectar las irregularidades y lograr su reparación.

Se trata en todos los casos de modelos “generalistas” con competencias unificadas dentro de una misma dependencia, aunque puede existir mayor o menor división de trabajo según materia (legislaciones), sectores a fiscalizar o jurisdicciones políticas (federal-local). Igualmente, la organización interna es predominantemente burocrática, con tendencia profesionalizante en algunos casos (Brasil y Chile, principalmente).

Predominan los incentivos negativos como principal instrumento de persuasión. En dos países se tienen reglas particulares en las empresas de menor tamaño. En Chile se sustituye la primera vez la multa por la capacitación obligatoria del empleador. En México, sin que la legislación así lo disponga, se dejó de sancionar a las empresas de menos de 10 trabajadores. Algunos incentivos positivos están relacionados con menores primas de riesgo de trabajo bajo determinados requisitos, tal como sucede en México.

En suma, aunque los rasgos predominantes en todos los países son la intervención reactiva y la imposición de sanciones, esto es más bien retórico porque en los hechos el número de denuncias es muy limitado y no se tiene una efectiva capacidad de aplicar sanciones ni tampoco de asesorar efectivamente a los empleadores que pudieran requerirlo. Esta situación sugiere que

el fortalecimiento de la inspección no pasa exclusivamente por encontrar el equilibrio entre ambas funciones o formas de intervención (reactiva o proactiva), sino también sobre todo por mejorar su eficacia.

El modelo de inspección en estos ocho países presenta diferencias sustanciales con el modelo francés o “latino”: no se hace por lo general el esfuerzo necesario para asegurar la reparación de las violaciones —lo que tal vez constituye el principal déficit del sistema de IT— y las multas ponen fin en el mejor de los casos al proceso que se inicia con su detección; la discrecionalidad del inspector es muy limitada en la ley y debe seguir procedimientos rutinarios; la promoción del cumplimiento voluntario estuvo asociado en la mayor parte de los países con el enfoque gerencial predominante en los años noventa, algo muy distinto a la imparcialidad que debe caracterizar a los inspectores, que carecen de la estabilidad necesaria para alcanzar la experiencia y competencia requerida; no están profesionalizados, salvo excepciones, ni pueden asumir —aunque quieran— la responsabilidad de capacitar a los empleadores para mejorar los niveles de productividad y el cumplimiento.

Cuando la capacitación se hace, queda a cargo de otras dependencias de los ministerios o de dependencias externas. Además, la complejidad de las labores que desarrollan los inspectores en la actualidad dificultaría asumir exigencias como las del modelo francés de inspección, a lo que se suma el hecho de que en algunos países se orientan hacia la especialización y el recorte de la discrecionalidad, al contrario de los principios de aquel modelo.

En el cuadro 3 se incluyen las principales características estructurales y operativas de la IT en los países considerados. Como respuesta a los cambios en el entorno y, en muchos casos, debido al deterioro de la calidad de los empleos experimentado a partir de los años noventa, se observa que todos los países han adoptado reformas de diverso alcance (legal, reglamentario, en políticas, planes y programas) con un propósito esencial: modernizar el servicio de inspección y mejorar su eficacia en términos de cobertura, principalmente, si bien muy pocos lo lograron.

Aun cuando en todos los casos hay una autoridad central, en la que se inscribe la IT (ministerios de trabajo), se advierte una marcada tendencia hacia la descentralización, incluso en países con regímenes unitarios o centralistas. Cuando se trata de países con regímenes federales, se generan muchas veces problemas de coordinación que pueden generar vacíos e ineficacia, sobre todo cuando existen facultades concurrentes entre diversas jurisdicciones, como se ilustra en el siguiente capítulo (V) para el caso de México. Se observa que es excepcional y/o insuficiente la coordinación de las actividades de la IT con otras áreas de las dependencias a la que pertenece o de otras, encargadas de promover la productividad y competitividad de las empresas o de la seguridad social. Una excepción, como se indica más adelante, se da en Argentina, donde se impulsó la coordinación de las distintas instancias de fiscalización (laboral, seguridad social y fiscal).

Cuadro 2

NATURALEZA DEL MODELO DE IT

Naturaleza	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
Filosofía y metas (enfoque punitivo versus asesor)	Mixta con predominio en los hechos del enfoque disuasivo/ punitivo y la intervención reactiva	-	Tensión dentro de la DT entre ambos enfoques sin resolución	Ambas metas +mejoramiento de la calidad de la legislación	Ambas metas	Con tendencia a revalorar el enfoque asesor	Enfoque proempresarial	Enfoque proempresarial a nivel federal y en algunos estados, con tendencia a revalorar la fiscalización y sanción
Causa implícita/explicita del incumplimiento (cálculo racional versus ignorancia o ineficiencia)	Ambos	-	-	-	-	-	-	-
Jurisdicción (estrecha, especializada y con división del trabajo versus generalista y unificada)	Unificada y generalista; incluye seguridad social (SS)	-	-	-	-	-	Con división del trabajo por sectores y entre inspectores laborales y de seguridad e higiene	Con división del trabajo dentro del MTySS y por sectores entre jurisdicciones políticas. No incluye explícitamente SS
Organización (burocrática versus profesional)	B	Burocrática con tendencia hacia la profesionalización	B con tendencia a la profesionalización	B	-	-	-	-
Instrumentos de persuasión (incentivos positivos, negativos o combinados)	Predominantemente Negativos (PN)	PN	PN + capacitación empresas micro y de menos de 10 trabajadores	PN	-	-	-	No se sanciona a empresas de menos de 10 trabajadores

/Continúa

Cuadro 2 (Conclusión)

Naturaleza	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
Rasgos predominantes del modelo (formal)	Control y fiscalización con baja capacidad de sanción y asesoría	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en: México, *Reglamento general para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral*. Venezuela, *Ley orgánica de Venezuela/Reglamento parcial de la ley orgánica de prevención, condiciones y medio ambiente de trabajo*. Nicaragua, *Reglamento de la inspección del trabajo*, Costa Rica, *Ley orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. Brasil, *Consolidación de la Leyes del trabajo*. Chile, *Código del trabajo*. Argentina, *Ley 25.250*. Colombia, *Código sustantivo del trabajo*.

Cardoso y Lage, 2006
Senén y Palomino, 2006
Figueroa, 2006

Godínez (2007), pp. 3-28
Marín (2007), pp. 49-64
Molina (2007) pp. 65-92

Ortega (2007), pp., 93-112
Romero (2007), pp. 113-144
Topet (2007), pp. 165-186

Ugarte Cataldo (2007), pp. 187-206
Bensusán, 2006

Cinco de los ocho países considerados (Chile, Colombia, Venezuela, Costa Rica y Nicaragua) otorgan a la IT competencias diversas que van más allá de la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral. Facultades en materia de interpretación de la ley y de conciliación y resolución de conflictos suelen superponerse a las actividades de inspección, de por sí sometidas a múltiples presiones y retos debido al cambio del entorno. Si bien es cierto que esta situación difiere en gran medida del modelo de IT sugerido por el Convenio 81 y es cuestionada por los especialistas, al impedir que los inspectores se concentren en el reforzamiento del cumplimiento de las normas laborales, cabe acotar que se trata de actividades que pueden tener mayor significado e implicaciones para los trabajadores que el paso fugaz de los inspectores por los lugares de trabajo.

En algunos países, como Chile, la diversidad de funciones se acompaña de una mayor importancia política y visibilidad de la dirección general de trabajo del propio ministerio del que forma parte. Incluso la ubicación física del edificio de dicha dirección —enfrente del Palacio de la Moneda, sede presidencial— es una evidencia de lo anterior. Indirectamente puede inferirse que una de las razones de la escasa identificación de los trabajadores de la IT —por ejemplo, al compararla con el sistema de justicia laboral—, como una institución que puede favorecerlos, se derivaría del impacto marginal que la presencia de la IT, limitada a labores de fiscalización con una bajísima cobertura, puede tener en la distribución del poder entre empleadores y trabajadores. En el caso de Brasil, donde igualmente la IT tiene una gran visibilidad a pesar de la ausencia de facultades judiciales o de resolución de conflictos, ello puede obedecer a su mayor capacidad para incidir sobre la calidad de los empleos formales.

Otro factor que puede influir en la valoración que la sociedad y en particular los trabajadores hagan de la IT es el estatus asignado a los inspectores. Sin lugar a dudas, Brasil es el país que otorga mayor importancia al reclutamiento y la permanencia de un cuerpo de inspectores profesionalizado y motivado a desempeñar su trabajo, aunque los incentivos puedan no ser los más adecuados para orientar la actividad de inspección hacia donde hay más problemas y en donde hace más falta: las pequeñas empresas. Esto se debe a que las altas remuneraciones percibidas por los inspectores en Brasil están asociadas al número de trabajadores “beneficiados” por las inspecciones, lo que tiende a sesgar la selección de los lugares a fiscalizar al privilegiarse las grandes empresas, donde el problema es menor. Algo semejante ocurre en Costa Rica, donde el sistema de incentivos induce a realizar las inspecciones principalmente en zonas urbanas y en el sector del comercio y los servicios. En los demás países, sin excepción, los inspectores perciben ingresos bajos, poco atractivos para promover la permanencia y profesionalización del sistema de inspección. Predomina la inestabilidad laboral, y en Venezuela se ha advertido que los inspectores del trabajo han enfrentado dificultades por diferencias políticas e ideológicas con la administración. En unos pocos casos, los inspectores comienzan a formar parte de los servicios civiles de carrera, lo que podría ayudar a mejorar el proceso de reclutamiento y la permanencia, como ocurre en México.

El alcance de las facultades de los inspectores difiere entre los países estudiados, pero en todos los casos tienen reducidos márgenes formales de discrecionalidad con respecto a qué y cómo inspeccionar y con qué consecuencias. Excepcionalmente tienen facultades resolutorias (por ejemplo, clausura en situaciones extremas, como sucede en Argentina). En Nicaragua el inspector puede determinar el monto de las sanciones ante la falta de criterios legales sobre cómo graduar las multas. Cuando se realiza asesoría se limita a cuestiones vinculadas con la legislación

aplicable y las formas de cumplir con las obligaciones patronales, sin abarcar aspectos como el mejoramiento de la productividad o la competitividad, a cargo de otras dependencias. En Brasil se ha ampliado la autonomía de los inspectores, pero no la discrecionalidad en el ejercicio de la función, aun cuando ésta exista en los hechos.

En cuanto al tipo de inspecciones, casi en todos los casos se distingue entre las ordinarias (que suelen ser integrales y comprender el conjunto de regulaciones laborales y de seguridad e higiene) y las extraordinarias, por quejas o situaciones específicas, como accidentes profesionales o riesgo inminente de accidente. En algunos países hay campañas específicas por sectores donde el riesgo de violaciones a las regulaciones laborales es mayor o donde el nivel de siniestralidad es más alto. Así, en México se hizo recientemente una campaña en minas; en Brasil se busca detectar el trabajo no registrado o el trabajo forzoso en algunos sectores específicos, y en Argentina hay campañas para detectar el trabajo no registrado, con énfasis en el trabajo doméstico. El procedimiento regulado en la construcción seguido en Brasil con participación de organizaciones de empleadores y trabajadores, constituye una buena práctica que debería valorarse en otros países donde es muy poco lo que se fiscaliza en este sector.

Casi en todos los países existen lineamientos formales que indican el curso a seguir en un procedimiento, con escaso margen al libre albedrío del inspector. Sin embargo, los márgenes son más amplios en los hechos. Por lo general, la inspección es una actividad burocrática que tiende a limitarse a la verificación de documentación y a la observación superficial del lugar de trabajo. Las entrevistas a los trabajadores son un recurso del inspector, pero no siempre hay garantías para que se realicen de manera adecuada para conocer lo que realmente ocurre. Salvo en México, los demás países permiten que las inspecciones se realicen sin previo aviso. En todos los casos, los resultados de la actividad de inspección pueden ser impugnados ante el poder judicial como todo acto administrativo, y ello determina que finalmente las sanciones no se hagan efectivas. Las asesorías se refieren principalmente a la difusión de la legislación aplicable y son pocos los empleadores que recurren voluntariamente a solicitar tal asesoría. En algunos casos se distingue entre asesoría propiamente dicha e inspección de asesoría, aunque en los hechos operan de manera semejante.

Evitar sanciones constituye el principal incentivo para cumplir, en lo que no hay diferencias según países. Éstas pueden consistir en el apercibimiento, la imposición de multas, la clausura del establecimiento, según la gravedad del hecho. El pago de las multas no supone que puedan dejarse de reparar las violaciones, pero en los hechos sucede que en un alto porcentaje de los casos no ocurre ninguna de las dos cosas. Los montos tienden a ser bajos y provocan que resulte más barato pagar que atender las regulaciones en materia laboral o de seguridad e higiene. Un problema común es que el pago de la multa no beneficia a los trabajadores y otro es que lo recaudado no se destina por lo general a mejorar los recursos de la IT. En todos los casos se gradúa el monto de las multas, aunque en Nicaragua no existen criterios explícitos para ello, lo que es determinado discrecionalmente por los inspectores.

En la mayoría de los países (6 de 8) está prevista la participación de los actores en las actividades de inspección o como coadyuvantes, mediante la creación de comisiones de seguridad y salud/higiene en el trabajo o en aspectos específicos como la detección del trabajo no registrado (Argentina) o las condiciones de trabajo en el sector de la construcción (Brasil). La literatura revela que predomina un escaso interés en participar por la baja credibilidad de estas instancias o

por la debilidad misma de la representación sindical (por ejemplo, Colombia). El éxito logrado en Brasil con el procedimiento reglado en la construcción, o en el combate al trabajo no registrado en Argentina, en donde los sindicatos tienen una presencia destacada, constituyen ejemplos que pudieran reproducirse en otros países, siempre que se permitiera el fortalecimiento de la interlocución sindical más allá de la empresa en el marco de procesos amplios de diálogo social.

Éste es un déficit notorio en América Latina que ha hecho fracasar algunas instancias creadas para promover un enfoque participativo en la solución de los problemas de cumplimiento de las normas, principalmente de seguridad e higiene en el trabajo.

Análisis relativos a las experiencias en Argentina, Brasil, Chile y México sugieren que el viraje experimentado hacia un enfoque “conciliador” y la mayor discrecionalidad con que operó en los hechos la inspección desde los años noventa o antes, se debieron al predominio de un enfoque “gerencial” de la política laboral, que privilegiaba valores como la capacidad de adaptación de las empresas y la defensa de los empleos, más que una real redefinición de instrumentos y estrategias de cumplimiento. Las evidencias sugieren también que los procedimientos de inspección se burocratizaron (limitándose, por ejemplo, a verificar la existencia de documentación en regla) y se redujeron en número, los recursos disminuyeron y las estructuras y sus responsables (junto con los ministerios del trabajo de los que forman parte) perdieron poder dentro del aparato gubernamental. En casos extremos como México, donde históricamente fue débil, la inspección del trabajo desde fines de los años noventa se convirtió simplemente en una institución ausente, que si bien dejó de amenazar a los empleadores al darse menor importancia a la sanción (disminuyó la corrupción y algunos servicios se privatizaron), tampoco existió para los trabajadores (Bensusán, 2006c). Sin embargo, ante las consecuencias de este deterioro en términos de la mala calidad de los empleos se hicieron algunos esfuerzos serios por dotar a los servicios de inspección de mejores condiciones de operación, aunque no siempre funcionaron como se esperaba ni estuvieron a la altura de las circunstancias.⁸² Por ejemplo, en esta región del mundo han aumentado más que en otras (salvo en China) los accidentes mortales en el trabajo entre 1998 y 2001 (OIT, 2006c).⁸³

⁸² Un indicador de la importancia asignada a la función de inspección es el de los recursos humanos de que se dispone. Los países con mayor número de inspectores por cada 100.000 trabajadores son Chile (19,25) y Guatemala (7,53), y los que tienen un número menor son Ecuador (0,57) y Colombia (1,14). México (1,72) se ubica por debajo de El Salvador (2,28), apenas por encima de Nicaragua (1,58), muy lejos de Uruguay (5,79) y de Chile. Datos provenientes de Piore y Schrank, 2007.

⁸³ Brasil y Costa Rica adoptaron políticas (nacionales o sectoriales) para apoyar a las empresas a cumplir con las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo, y el primero de estos países ha contado con la participación de los sindicatos en la actividad de inspección, como ocurrió en el sector de la construcción, pero se trata de un hecho excepcional (OIT, 2006c, p. 17). Brasil vinculó además el ingreso de los auditores al número de trabajadores beneficiados por la actividad de inspección, lo que llevó a que mejoraran sustancialmente las remuneraciones, pero no mejoró su eficacia en la detección de trabajo no registrado. Ello se debió a que se fiscalizaron más las grandes empresas, donde el problema del trabajo sin registro y la violación de los derechos laborales es menor y las condiciones de seguridad y salud mejores (Cardoso y Lage, 2006). En Argentina, el trabajo no registrado dio lugar a extensas campañas de fiscalización con resultados positivos, aunque es difícil saber cuánto se debió a esta estrategia y cuánto al alto crecimiento económico durante más de tres años (Senén y Palomino, 2006). Por su parte, Chile apoyó su reforma laboral del 2001 con un aumento sustancial del número de inspectores y los recursos (Figuroa, 2006).

Cuadro 3

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y OPERATIVAS DE LA IT

Características	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
Regulaciones								
Convenios OIT 81, 129 y 150	81, 129 Ambos tienen jerarquía supralegal y 150	81	Ninguno	81 y 129 Ambos son parte de la legislación interna, con reserva de la parte II del convenio 81 (establecimientos comerciales)	81 y 150	81, 129 y 150	Ninguno	150 (no suscribe el 81 porque en México se exige aviso previo a la inspección y no hay estabilidad e independencia de inspectores)
Reformas recientes	Varias, última en 2004 (Ley de ordenamiento laboral)	Reglamento de la inspección del trabajo de 2002	Varias, 2001, ley 19759, reforma procesal laboral, ley 20187; ley de subcontratación 20123, de 2006	Decreto reglamentario del Ministerio de Trabajo del 2003 Nuevo Sistema de inspección (junio 2007) con apoyo externo, asociado a la negociación de acuerdo de libre comercio con USA	Reforma de la administración laboral en 1997 y propuesta de reforma desde 2003, sin aprobación	Plan de Transformación de la DNI de 2000	Ley de Seguridad e Higiene del trabajo, N° 618, 2007	Reglamento General de Inspección (1998) y desarrollo de nuevos programas (DECLARE/2005, PASST/1999)
Competencia (centralizada descentralizada)	Régimen federal (RF) descentralizado y facultades concurrentes entre instancias federal y provincial	RF y descentralizado a cargo del MTE y sus delegaciones regionales en cada Estado y del Ministerio Público del Trabajo. División de competencias dentro del MTE (Departamento de Inspección del Trabajo y Departamento de Seguridad y Salud del Trabajador).	Régimen unitario (RU)DT: servicio descentralizado del MT	(RU), desconcentración en unidades territoriales	RU. Organizadas en inspectorías en capitales de estados y ciudades industriales con coordinaciones de zona desconcentrada s del MTSS	RU. Desconcentración y regionalización	RU. Centralizada con delegaciones territoriales;	RF, exclusiva federal en seguridad e higiene y capacitación); descentralizado (delegaciones federales), facultades concurrentes con los Estados y división de jurisdicciones según rama de industria

Cuadro 3 (Continuación)

Características	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
Funciones adicionales a la asesoría y fiscalización	No	No	Amplias y diversas: denunciar prácticas antisindicales; determinación de la naturaleza del vínculo laboral y de las relaciones entre empresas de servicios transitorios. Interpretación de normas; conciliación y mediación en conflictos colectivos. Facultades de registro de empresas de servicios temporales. Función de fe pública	Amplias y diversas: conciliación, "cuasijudiciales" y actividades administrativas (registros)	Amplias funciones jurisdiccionales diversas	Amplia prevención, conciliación y resolución de conflictos	Amplias en materia administrativa y resolución de conflictos individuales y colectivos	Limitadas (ej. certificación de estallido de huelgas)
Estatus del inspector y remuneración	Funcionario público, ausencia de estatuto profesional propio. Estabilidad diferenciada según jurisdicciones. Nivel de escolaridad: enseñanza media. Bajos ingresos	Funcionario público con nivel universitario e ingreso por concurso. Combina salario con incentivos por productividad que garantizan altos ingresos (aproximadamente entre 2 500 y 3 300 dólares mensuales), pero inducen a visitar principalmente empresas de gran tamaño	Funcionario público	Funcionario público	Funcionarios públicos. Ausencia de carrera, Inestabilidad y discriminación por razones ideológico-políticas. Selección inadecuada del personal y bajos niveles de capacitación y de salarios	Funcionario público. Salarios más incentivos por productividad (puntaje asignado a visitas según tamaño de empresas y sector, favorece visitas a empresas urbanas del sector comercio y servicios)	Estabilidad laboral como servidores públicos. Reciente creación de la figura de inspectores de seguridad e higiene del trabajo con facultades resolutivas	Funcionario de confianza, una parte con estabilidad dentro del servicio civil de carrera a nivel federal. Nivel de escolaridad: secundaria. Bajos salarios

/Continúa

Cuadro 3 (Continuación)

Características	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
Discrecionalidad, facultades del inspector	Reducida; pueden clausurar el lugar en casos previstos por la ley. Deben informar a la autoridad si detectan evasión impositiva. Detectan irregularidades en normas de seguridad e higiene; aportes y contribuciones en seguridad social, condiciones de trabajo, migratorias	Reducida. El auditor fiscal del trabajo libra el acta de inspección pero decide el delegado regional, quien puede ordenar la clausura del establecimiento en casos de grave riesgo inminente para el trabajador. Ampliación de la autonomía de los auditores fiscales del trabajo (antes denominados inspectores), bajo subordinación técnica de la Secretaría de la Inspección del Trabajo	Reducida en cuanto a criterios de inspección, pero amplias facultades de intervención	Reducida	Reducida	Reducida discrecionalidad. Amplias facultades	Capacidad resolutoria; discrecionalidad reducida en el procedimiento, pero amplia en la determinación de multas ante la ausencia de criterios; guías técnicas de inspección con bloques a revisar predeterminados; incluye aspectos colectivos y de seguridad social	Reducida por normativa, lineamientos de operación, manual del inspector y manual de inspecciones de condiciones generales de trabajo. Se requiere aviso previo a la inspección (24 horas). No tienen la facultad de clausurar y deben proponerla a los superiores. Discrecionalidad en manejo de tiempos de procedimientos y notificaciones, comprobaciones, aunque existen políticas internas a seguir
Tipos de inspecciones	De oficio y por denuncia (seguridad e higiene, policía del trabajo e integrales)	De oficio (por sorteo o al iniciarse una obra de construcción) y denuncia, concentrándose en estas últimas (alto número). El procedimiento administrativo tiene un límite máximo de 60 días, pero puede recurrirse al Poder judicial	Programadas según importancia del sector (margen amplio de discrecionalidad de la DGT) y de las posibles irregularidades y requeridas por denuncias	Ordinarias (anuales) y especiales (quejas)	La Ley Orgánica de Venezuela no distingue según tipo de inspecciones	A petición de parte y de oficio (plan para identificar sectores y zonas con alta incidencia de incumplimiento); predominio de inspecciones de oficio (sólo 1/3 por denuncias). Metas: disuasivas-represivas; preventivas/	Integrales (laboral y de seguridad e higiene); especiales (algún aspecto), de oficio o a solicitud de parte y de verificación	Ordinarias (Iniciales, periódicas y de comprobación) y extraordinarias; de condiciones de trabajo, de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento

/Continúa

Cuadro 3 (Continuación)

Características	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
Tipos de sanciones	<p>Tipicidad y gradualidad desde apercibimiento hasta multas (leves, graves y muy graves en montos que van desde los 30 a los 1 500 dólares por cada trabajador afectado) y la clausura del establecimiento e inhabilitación del empleador.</p> <p>Sanción genérica por violación a las normas laborales. Las multas se destinan a la mejora de la administración del trabajo</p>	<p>Tipicidad y gradualidad en multas según número de afectados y gravedad del hecho, reincidencia, resistencia a la fiscalización y desacato</p>	<p>Gradualidad de las multas administrativas según tamaño de empresas y número de trabajadores</p>	<p>De acuerdo con el tipo de infracción cometida.</p> <p>Establecidas por la Corte Suprema</p>	<p>Multas calculadas con base en salarios mínimos, bajo monto de sanciones</p>	<p>educativas, indicativas (Ej: 2005, en 91% de las visitas se encontraron infracciones) y se realizaron en un 83,7% de los casos en empresas de menos de 10 trabajadores.</p> <p>Cobertura: “exhaustivas” versus focalizadas</p>	<p>Multas monetarias sin criterios para gradualidad (entre 166 y 537 dólares)</p>	<p>Tipicidad y gradualidad, en múltiplos de salarios mínimos</p> <p>Bajo monto</p>
Participación de actores (importancia de mejorar la calidad de la representación social)	<p>Integración de organizaciones representativas de trabajadores y empleadores en la detección del trabajo no registrado y deber de información a estas</p>	<p>Procedimiento regulado en el sector de la construcción: reglas acordadas con el sindicato patronal, aviso previo y guía con ítems especificados, con participación del sindicato</p>	<p>Escaso interés de sindicatos en temas de condiciones de trabajo, seguridad e higiene</p>	<p>Plan que contempla la participación por la vía de la ejecución de planes concertados entre el empleador y las organizaciones de trabajadores</p>	<p>Comité de Seguridad y Salud Laboral, órgano paritario y colegiado de participación, destinado a la</p>	<p>Creación del Consejo Técnico Consultivo Nacional y consejos regionales, integrados en forma tripartita. Han funcionado en forma</p>	<p>No se contempla en el reglamento de la Inspección del Trabajo</p>	<p>Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene</p> <p>Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e</p>

/Continúa

Cuadro 3 (Conclusión)

Características	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
	<p>organizaciones respecto de la actividad de inspección. Derecho de las organizaciones sindicales de acompañar al inspector en el acto de inspección y ser informado del resultado. Los sindicatos actúan como “controladores laborales” en el sector de la construcción para la detección de trabajo no registrado en el sector q (antes para todo tipo de condiciones de trabajo), pero es una figura poco conocida y utilizada</p>	<p>de trabajadores (quien dispone de un teléfono para denuncias anónimas). Si no se cumplen las observaciones, se realiza una “mesa de entendimiento” entre el sindicato de trabajadores y la empresa, para que ésta se adecue a la ley y el convenio colectivo. El sindicato patronal participa en las visitas técnicas de orientación, acompañado del delegado regional, con poder de cerrar la obra. El sindicato de trabajadores no negocia con las empresas subcontratistas de la construcción, sino con la empresa principal, obligada por convenio colectivo a vigilar el cumplimiento de éste y de la ley en las subcontratistas. Este procedimiento cubre a menos de la tercera parte de las empresas existentes, que ocupan a dos tercios de los trabajadores. Comisión de conciliación previa de la Construcción Civil (primera instancia de resolución de conflictos)</p>		<p>(“acuerdos de cumplimiento y mejora”). Dicho plan no se ha ejecutado</p>	<p>consulta y deliberación, de forma regular y periódica, de las políticas, programas y actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, constituido en centros de trabajo. El comité estará conformado por los delegados o delegadas de prevención, de una parte, y por el patrono o patrona, o sus representantes, en número igual al de los delegados o delegadas de prevención</p>	<p>muy limitada o simplemente no han operado debido al escaso interés de los actores o a la falta de representación en ciertas regiones, a pesar de que tienen funciones amplias (preventivas y represivas)</p>		<p>Higiene en el Trabajo (primera sesión junio de 2007)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en: México, *Reglamento general para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral*. Venezuela, *Ley Orgánica de Venezuela/Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo*. Nicaragua, *Reglamento de la inspección del trabajo*. Costa Rica, *Ley orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. Brasil *Consolidación de la Leyes del trabajo*. Chile, *Código del trabajo*. Argentina, *Ley 25.250*. Colombia, *Código sustantivo del trabajo*.

Cardoso y Lage, 2006
Senén y Palomino, 2006
Figuroa, 2006.

Godínez (2007), pp. 3-28
Marín (2007), pp. 49-64
Molina (2007) pp. 65-92

Ortega (2007), pp., 93-112
Romero (2007), pp. 113-144
Topet (2007), pp. 165-186

Ugarte (2007), pp. 187-206
Bensusán, 2006

Las estrategias para fortalecer los sistemas de inspección son variadas, pero todas tienden a promover alguna especialización y a desarrollar las capacidades para realizar campañas de prevención y detección de irregularidades en sectores y grupos sociales más vulnerables (véase el cuadro 4). La búsqueda de mayor descentralización y a la vez coordinación ha sido la estrategia de Argentina y Brasil. Igualmente importante es la intención de brindar más espacio a la asesoría y a la ampliación de la cobertura vía programas alternos o complementarios, como ocurre en México. Ante la escasez de recursos que afecta a la IT en todos los países, estos programas promueven el cumplimiento voluntario. La adopción de estas estrategias puede haber sido el resultado de factores exógenos a la IT, como los cambios de gobiernos con alineamientos diversos, hacia la derecha o la izquierda del espectro político (lo que ocurrió en todos los países), o por presiones externas asociadas a la firma de acuerdos comerciales (Costa Rica), o endógenos, cuando alguna situación puso de manifiesto las consecuencias de sus limitaciones ante la opinión pública (México).

El número de inspectores evolucionó en forma dispar y esta trayectoria cambiante suele ser uno de los factores que más se invoca como justificación de la escasa cobertura y superficialidad de la actividad de inspección en sus distintas funciones: crece en Chile en forma destacada (cuatro veces) y en mucha menor medida en México (30% a nivel federal) y Argentina; cae en Brasil y Costa Rica, y se estanca en Nicaragua. Más adelante se ofrece una comparación del número de inspectores en éstos y otros países del mundo.

Algunas estrategias obtuvieron resultados significativos, ya que ampliaron considerablemente la cobertura (en más del 50% en uno o dos años), como sucedió en Argentina (CBA) y en Chile (18 veces en 25 años). Brasil tiene, sin duda, la cobertura más alta dentro del sector formal (80%), pero los especialistas reconocen que este porcentaje puede estar sobreestimado y que usar el indicador “trabajadores beneficiados” puede ser sumamente engañoso. El aumento a más del doble del número de inspecciones requeridos por denuncia en Chile puede estar indicando una mayor credibilidad de la IT ante los trabajadores, aunque se ha señalado que en ese país a lo largo de los primeros años de la década del 2000 la disposición a fiscalizar por parte de la DGT estuvo relacionada con la situación económica y la preocupación por evitar el cierre de empresas, más que por recuperar la confianza de los trabajadores.

Uno de los países con mayor opacidad en cuanto a los indicadores de desempeño de la IT es México. Los pocos datos disponibles sugieren que hubo una declinación consistente de esta función a partir de 1998 y durante la década siguiente. En algún sentido, los cambios fueron hasta ahora más bien superficiales, sin que generaran resultados positivos en términos de cobertura, capacidad de detección o prevención. La escasez de recursos es manifiesta, lo que no concuerda con el tamaño de la economía, y ello confirma la ausencia de voluntad política para fortalecer esta función. En este sentido, los indicios de que se dispone apenas indican que se estarían revirtiendo las tendencias previas hacia el abandono de la función estatal de fiscalización. Sin ignorar algunos de los logros en materia de cobertura, todos los sistemas de inspección han dejado prácticamente sin atención a la economía informal, y la probabilidad de ser inspeccionadas aumenta con el tamaño de las empresas, por lo que la focalización hacia las MYPE con estrategias específicas apenas se ha desarrollado en algunos países, como en Chile. Todos los sistemas de IT se enfrentan a retos cada vez más complejos —aumento de trabajo no registrado, prácticas discriminatorias, trabajo infantil; incremento de la subcontratación, entre otros— en condiciones de escasez de recursos materiales y humanos, déficit en la capacitación y

especialización de los inspectores, escasa sensibilidad política acerca de la importancia de las administraciones del trabajo y de la IT en particular. Ninguno parece haber logrado la suficiente cobertura, profundidad y eficacia relacionado con la prevención y reparación de las violaciones a las normas laborales requeridas, cuando el deterioro de las condiciones de empleo se ha acentuado. La voluntad política de modificar esta situación parece ser mayor en los países sudamericanos, donde los problemas de la inspección se han tratado en el marco del MERCOSUR y pueden llevar a una armonización institucionalizada de los procesos de fiscalización en el futuro inmediato, con una significativa presencia e impulso por parte de las organizaciones sindicales. Costa Rica, igualmente, parece estar involucrada en estrategias de alcance regional o al menos que dan lugar a una planeación conjunta de los ministros de trabajo de los países centroamericanos. Por el contrario, México se encuentra más cerca de los países mencionados en cuanto al modelo de inspección (distante en muchos aspectos del modelo estadounidense ya referido) y a las circunstancias que enfrentan los mercados de trabajo, pero muy lejos de unos y otros en lo que a logros en términos de cobertura y eficacia se refiere. De ahí la importancia del examen comparativo que se acaba de ofrecer. Esta situación puede ilustrarse al examinar la importancia asignada en cada país al servicio de inspección, a la luz del número de inspectores por cada 100.000 habitantes.

Como se aprecia en el cuadro 5, México tiene una tasa de cobertura de 1,58%, después del aumento de 100 plazas de 2007, considerando tanto inspectores federales como locales, lo que lo ubica por debajo de Chile, Argentina, Brasil, aunque por encima de Estados Unidos, Colombia y Filipinas. Si se incluyeran exclusivamente los inspectores federales (únicos encargados en el país de vigilar las normas de seguridad e higiene), la situación se agravaría al caer el indicador para México debajo de estos tres últimos países. Cabe advertir que China, principal competidor de México en el mercado estadounidense en sectores como la industria del vestido, la tasa es seis veces más alta si se consideran solamente los inspectores federales y más de tres veces más alta si se incluyen inspectores locales y federales.

Cuadro 4

ESTRATEGIAS Y RESULTADOS

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
Estrategias	Reconstrucción del sistema vía la profesionalización y aumento del número de inspectores y de recursos, creación de instancia especializada en detección de trabajo no registrado, prioridad estratégica. Reversión de las estrategias de privatización parcial de servicios de los años noventa. Coordinación y unificación de competencias del MTySS con la AFIP (Administración Federal de los Ingresos Públicos y la Administración Nacional de la Seguridad Social). (300 inspectores con incremento moderado)	Mayor autonomía a inspectores; especialización; procedimientos regulados con participación de actores; campañas específicas. Promoción de la prevención, asesoría y cumplimiento voluntario, mejoramiento de ingresos de inspectores y profesionalización	Fortalecimiento del enfoque asesor y mayor fiscalización de sectores vulnerables y empresas subcontratadas	Revitalización y focalización preventiva en sectores de mayor riesgo. Cambios en estructura; “equipos funcionales”; planes concertados con empleadores y sindicatos; prioridad a acciones preventivas focalizadas; capacitación de inspectores; cooperación pública y privada	Reforma propuesta para elevar el monto de las sanciones; recuperar la importancia de la IT (ante el mejoramiento de la justicia), incrementar recursos e infraestructura y capacitación del personal, además de incremento del número de inspectores	Descentralización y promoción del enfoque asesor y de la adopción de medidas preventivas. Incremento de la eficiencia mediante el uso de recursos tecnológicos, planeación estratégica y mejoramiento de los recursos humanos	No hubo una estrategia clara de reforzamiento de la IT, aunque comienza a discutirse en el marco de una nueva administración laboral (2006)	Ampliar y especializar la función pública de inspección. Desarrollo, enfoque preventivo asesoría, ampliación de cobertura por promoción del autocumplimiento, autogestión de seguridad y salud en el trabajo, unidades de verificación privadas. Incremento en el número de inspectores federales. Determinación de prioridades de la política pública de seguridad y salud en el trabajo, con énfasis en la prevención y participación tripartita y de la sociedad civil. Fortalecimiento de capacidad de sanción, todavía sin resultados

/Continúa

Cuadro 4 (Continuación)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
		Caída en el alto número de auditores que pasó de 3 285 en 1990 a 2 194 en 2003. En 2004 se contrataron 159 nuevos inspectores para el área de detección de trabajo forzoso	Incremento de 463 inspectores en 1981 a 1 800 en 2004	289 inspectores, pero un número menor dedicado a la inspección (1 c/61 000 personas)		Caída en el número de inspectores entre 1997 y 2005, al pasar de 105 a 90	Estancamiento en el número de inspectores: 86 inspectores a nivel nacional	
Principales logros	Reconstrucción del sistema, aumento de número de inspecciones y cobertura; éxito en combate al trabajo no registrado; mejoras en capacidad de coordinación entre instancias estatales y locales y de las competencias de inspectores. Ampliación de cobertura (del 9% al 15% en la CBA). Incremento en cinco veces de la tasa de regularización de trabajadores	Alta cobertura del mercado formal (80%), porcentaje probablemente sobreestimado. La probabilidad de fiscalización depende de la construcción del tamaño de la obra y de las empresas involucradas, así como de que exista una denuncia	Aumento sustancial de inspecciones programadas (de 2 200 en 1990 a 40 000 a fines de esa década, con tendencia a disminuir a partir de 2001). Creación de Unidad Especializada en la detección, diagnóstico y actuación en escenarios proclives al incumplimiento. Aumento sustancial de inspecciones requeridas en ese mismo periodo, al pasar de 25 000 a 60 000. Se duplicó el número de trabajadores involucrados	Realización de visitas para detectar evasión, elusión o morosidad del sistema de riesgos profesionales y a los seguros de salud y pensiones	Accesibilidad, poco formalismo, relativa celeridad; presencia en el sector urbano formal. Adecuada protección a la libertad sindical. Mejora en el cumplimiento de normas de prevención y seguridad en el trabajo	Entre 1995 y 2004, 83,8% de los empleadores fiscalizados corrigió sus prácticas, y solamente el 16,2% fue denunciado ante los tribunales	Tendencia creciente en el número de inspecciones a partir de 2004-2006, con predominio de industria manufacturera, comercio y agricultura. Se acató el 50% de las recomendaciones de los inspectores, pero se aplicó un bajo número de multas con relación a las infracciones detectadas	En 2007 se crearon 100 nuevas plazas de inspector federal del trabajo. Total: 618 en todo el país (federales y locales). Disminución del índice de siniestralidad en empresas bajo el PASST, pero caída en la inscripción de empresas en dicho programa. Aumento del número de inspectores a nivel federal. Aumento incipiente de transparencia y rendición de cuentas

/Continúa

Cuadro 4 (Continuación)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
Limitaciones y retos	Problemas de coordinación entre jurisdicciones, sistematización de datos, superposición y exceso de normas. Escaso número de inspectores y de recursos. Falta de información estadística confiable para evaluar desempeño. Limitada eficacia en la detección de prácticas de discriminación con énfasis en la cuestión de género; migrantes y trabajo infantil. Dificultad de los inspectores para proteger a trabajadores subcontratados	Limitada capacidad para detectar trabajadores no registrados (1,17% de los trabajadores beneficiados por la fiscalización, mientras la tasa de no registro va de 35% a 40% de los asalariados). Concentración de la actividad en grandes empresas y en el sector formal. Inducción a fiscalización superficial y no atención de las irregularidades detectadas. Lentitud del Ministerio Público del Trabajo y de la justicia del trabajo	Cuestionamientos al carácter “proempleador” de la conciliación laboral. Percepciones negativas de trabajadores, ciudadanía en general y empleadores. Escasa cobertura de pequeñas empresas y microempresas, donde se encuentra 80% de la fuerza de trabajo. Bajo monto de las multas y lentitud de procedimiento de inspección (alrededor de 60 días). Ausencia de bases de datos sobre empleadores común a instancias gubernamentales, escasez de recursos humanos y desconocimiento de normativa laboral por los actores. Escasa valoración de derechos laborales por empleadores	Reserva al Convenio 81. La función de conciliación debilita la labor de fiscalización (en promedio, un inspector intervino en 2006 en 334 conciliaciones y sólo 25 inspecciones, con tendencia al aumento de las primeras). La asesoría es casi inexistente. Insuficientes recursos (medios de transporte y logística), baja cobertura e inacción sobre sectores informales. 68% de la población ocupada no está afiliada al sistema de riesgos profesionales, a la par que aumenta la siniestralidad. Sólo 40% cotiza al seguro de salud y	Persiste el trabajo infantil y no se controla el sector informal. Deficiente presencia en el sector rural. Frustración de los trabajadores y baja credibilidad. Escaso presupuesto, falta de infraestructura, deficiente capacitación de inspectores y bajo monto de las sanciones. No controla trabajo clandestino ni trabajo informal. Escasa presencia en sectores rurales. Mejoró el acceso a la justicia y se debilitó la importancia de la inspección en la conciliación. Indefinición de tribunal competente para anular actos administrativos laborales, como los que realiza la IT	Se tiene una cobertura de empleadores del orden del 6%. El plan de oficio responde a criterios de accesibilidad; fuertes restricciones de recursos (no hay vehículos) y a las dificultades para trabajar fuera de horario. Reducido número de inspectores y escasos recursos. Desmotivación entre inspectores y baja credibilidad en la labor de inspección, falta de respeto de derechos laborales de inspectores. Caída en el número de inspecciones por inspector (13,6% en 1999 a 10,8 en 2005)	Sesgo proempresarial y alta permisividad en el incumplimiento que resta credibilidad a la inspección. Adoptar una nueva ley general de inspección del trabajo. Eliminar la práctica que permite impugnar las actas de inspección en un plazo de 24 horas, lo que resta eficacia a la inspección	Mínima cobertura de la IFT (1,7% empresas registradas). Seguridad e higiene en el trabajo: concurrencia de autoridades sin delimitación precisa de competencias; complejidad del marco normativo; predominio de acciones correctivas; información limitada y subregistro; desaprovechamiento de mecanismos de consulta y prevención de riesgos; insuficientes recursos; falta de recursos humanos especializados; restringida vigilancia del cumplimiento de la normativa por autoridades federales y estatales

/Continúa

Cuadro 4 (Continuación)

Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
			26% al de pensiones. Limitada cobertura de acción fiscalizadora y de asesoría y nula en materia de corrección de deficiencias de la legislación		Fuertes cuestionamientos debido a pérdida de derechos de los inspectores y evidencias de deterioro de “la calidad, continuidad, regularidad, celeridad, eficacia y eficiencia en la prestación del servicio...”. Se requiere institucionalizar mecanismos de coordinación entre dependencias del MTSS y otras áreas del gobierno. Separar las funciones de inspección de las de conciliación y resolución de conflictos en oficinas regionales		

/Continúa

Cuadro 4 (Conclusión)

Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Nicaragua	México
					Relanzar el Plan nacional de transformación 2000-2005, preparado por la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión de la DNI		

Fuente: Elaboración propia con base en: México, *Reglamento general para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral*. Venezuela, *Ley orgánica de Venezuela/ Reglamento parcial de la ley orgánica de prevención, condiciones y medio ambiente de trabajo*. Nicaragua, *Reglamento de la inspección del trabajo*. Costa Rica, *Ley orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. Brasil, *Consolidación de las leyes del trabajo*. Chile, *Código del trabajo*. Argentina, *Ley 25 250*. Colombia, *Código sustantivo del trabajo*.

Cardoso, 2006

Senén y Palomino, 2006

Figueroa, 2006

Godínez (2007), pp. 3-28

Marín (2007), pp. 49-64

Molina (2007), pp. 65-92

Ortega (2007), pp., 93-112

Romero (2007), pp. 113-144

Topet (2007), pp. 165-186

Ugarte (2007), pp. 187-206

Bensusán, 2006

Cuadro 5

NÚMERO DE INSPECTORES/NÚMERO DE TRABAJADORES

País	Número de inspectores	Número de trabajadores (miles)	Tasa (%)
Rumania	1 416	9 851	14,37
Alemania	3 810	41 149	9,26
Polonia	1 354	17 162	7,89
España	1 587	20 886	7,60
China	43 000	753 600	5,71
Chile	320	6 345	5,04
Francia	1 330	27 447	4,85
Mundo	120 000	3 050 420	4
Argentina	392	10 737	3,65
Rusia	2 500	73 432	3,40
Brasil	3 048	90 962	3,35
Estados Unidos	2 100	149 320	1,41
Colombia	273	19 618	1,39
Filipinas	208	35 492	0,59
México	218	42 643	0,56
México a/	318	42 643	0,81
México b/	616	42 643	1,58

Fuente: Tomado de Romero Gudiño, Alejandro (2007), "Inspección Federal del Trabajo en México", en *Revista Latinoamericana de Derecho Social* (México), N° 6, enero-junio de 2008, IIJ-UNAM, pp. 113-143.

a/ Inspectores a nivel federal. Considera 100 nuevas plazas creadas en 2007.

b/ Incluye 298 inspectores locales.

4. Las nuevas estrategias y sus deficiencias

Sin negar la importancia de los cambios realizados hasta ahora, las evidencias disponibles para varios países latinoamericanos indican que la inspección del trabajo sigue presentando problemas en su funcionamiento y no genera un patrón de *enforcement* sólido, consistente y bien orientado. Aunque se combina el enfoque asesor con las sanciones, no se ha dado respuesta a la necesidad de protección de los trabajadores en un contexto de intensa movilidad y precariedad, prácticamente sin sindicatos o con organizaciones muy débiles en amplios sectores de actividad, con una mayor presencia de empresas de menor tamaño y lugares de trabajo en donde interactúan empleados bajo relaciones con diferentes empleadores y se expande el empleo informal asalariado, incluyendo el trabajo a domicilio. En este sentido, es poco lo que se ha hecho para ganar la confianza de los trabajadores o conseguir una mayor participación de los sindicatos y de las empresas que cumplen (y desearían que las demás también lo hicieran). Tampoco se ha llevado de manera sistemática la inspección a donde hace más falta: micro y pequeñas empresas, sectores vulnerables como la minería, la construcción, los jornaleros agrícolas, el trabajo a domicilio y doméstico y talleres "clandestinos", salvo algunas experiencias en Argentina, Chile y Brasil, entre otras. Igualmente, salvo algunas excepciones, no se han articulado los servicios de fiscalización de todo tipo, sus bases de datos y mecanismos (a nivel tributario, de la seguridad

social y de las normas laborales en general) para potenciar los escasos recursos materiales y humanos, aprovechando las ventajas de la informática (Bensusán, 2006a).

En suma, la IT en la región todavía debe experimentar cambios en sus diseños, operación y estrategias para coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de los empleos en la región, como se explica en el capítulo siguiente sobre el caso de México.

V. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN MÉXICO ⁸⁴

Del desempeño de la IT —junto con el de los sindicatos y del sistema de justicia laboral— depende en lo fundamental la posibilidad de detectar el incumplimiento de las normas laborales y el costo que el empleador debería pagar por tal conducta. Un punto de partida de este análisis es el reconocimiento explícito de funcionarios, empleadores, sindicatos y trabajadores acerca de que la inspección del trabajo no ha cumplido en México el propósito para el que fue creada. ⁸⁵ Según sus supuestos beneficiarios, se trata más bien de una institución inexistente, de la que no podían esperar resultados tangibles en cuanto a la protección de sus derechos, situación que se agravó a partir de mediados de los años noventa, cuando los principios de la Nueva cultura laboral (NCL) comenzaron a influir sobre sus estrategias y a promoverse más bien la tolerancia al incumplimiento, con el supuesto de preservar los empleos. En la actualidad la preocupación por mejorar su eficacia ha cobrado renovada importancia y se observa una nueva reorientación del enfoque gubernamental a fin de buscar un mejor equilibrio entre la capacidad de detección, reparación y sanción de las irregularidades, y la de asesoría y promoción del cumplimiento voluntario. En particular, se aspira a subsanar las debilidades de la IT con respecto a la capacidad de sanción, lo que fue puesto de manifiesto trágicamente en el accidente de la mina de Pasta de Conchos de febrero de 2006, con un saldo de 65 muertos, que se trata al final de este capítulo. De esta forma, queda claro que la tensión más importante que ha dominado a esta institución a lo largo de las últimas décadas, al igual que en otros países latinoamericanos, ha sido precisamente la de decidir cuál función se va a privilegiar: asesoría o sanción. Sin embargo, independientemente de cuál haya sido la decisión, se ha puesto menos atención en mejorar la eficacia en su desempeño.

A diferencia de los países centroamericanos, México no enfrentó presiones semejantes por parte de Estados Unidos para lograr, en el contexto de la firma del TLCAN, un cumplimiento más efectivo de las normas laborales. En cambio, aquellos países debieron adoptar reformas sustanciales en el sistema de inspección. En cierta forma, la presencia histórica de regulaciones de alto perfil de protección le permitió a México eludir una evaluación sistemática de su nivel real de cumplimiento y dar salida a las reclamaciones provenientes de los sindicatos estadounidenses mediante la negociación de un acuerdo laboral paralelo al TLCAN, con limitaciones en el diseño que lo convertían en un instrumento inútil para mejorar la situación laboral. ⁸⁶ De manera contrastante con la experiencia del MERCOSUR, tampoco se busca definir en el futuro una estrategia regional de fiscalización ni se han realizado en América del Norte monitoreos conjuntos por parte de la inspección del trabajo de los países, lo que ahí se tradujo en

⁸⁴ Este capítulo retoma en gran medida los hallazgos presentados en Bensusán, 2006, a los que se suman los obtenidos en esta investigación.

⁸⁵ Tanto abogados patronales como sindicales, funcionarios de diversas instancias y especialistas coincidieron en la inoperancia del sistema de inspección del trabajo en México en ambas jurisdicciones, como se muestra en el capítulo VI. Véase en el anexo I la lista de entrevistados.

⁸⁶ Prueba de ello es que, aunque se tramitaron 35 denuncias, la mayoría referidas a violaciones laborales en México, no tuvieron ningún resultado significativo, por lo que al cumplimiento de los derechos de los trabajadores se refiere (Bensusán, 2003).

una mayor visibilidad a los problemas laborales de los países que lo forman y en estrategias de fiscalización con cierto éxito en lo que respecta al trabajo infantil, forzoso y doméstico en cada país.⁸⁷

Los cambios en la IT en México a lo largo de la última década son de diverso tipo. Fue importante la adopción de un reglamento federal en materia de seguridad e higiene y medio ambiente laboral, que abrió paso a la privatización de la certificación del cumplimiento de estándares en esta materia (1997) y, al año siguiente, a la creación de un reglamento de inspección unificado para las dos jurisdicciones (federal y local), el Reglamento General para la Inspección y Aplicaciones de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral (RGIAS).⁸⁸ En 1999 se inició un proceso de descentralización de la inspección federal del trabajo que dotó a las delegaciones federales de competencia para llevar adelante el procedimiento de sanción. Se adoptaron igualmente programas alternos a la inspección tradicional, el PASST, en 1999, que promueve la autogestión en materia de seguridad e higiene, y el DECLARE, en 2005, con la intención de promover el cumplimiento voluntario de la legislación laboral en su conjunto y ampliar la cobertura. En cuanto al enfoque, el cambio más importante es que desde 1995 se impulsó la reorientación de las estrategias de la IT para mejorar su imagen y ganar la confianza de los empresarios (debilitamiento del enfoque de la sanción para privilegiar el “autocumplimiento” y otorgar prioridad al carácter pedagógico y de asesoría de la inspección e inicio de la privatización de la fiscalización de las normas oficiales en materia de seguridad e higiene en el trabajo), reduciendo para ello el poder discrecional de los inspectores (Jatobá, 2002). Ello se tradujo en un marcado debilitamiento de la capacidad de persuasión de la IT, pero se hizo bajo el supuesto de que una fiscalización más efectiva podría traducirse en la disminución de los empleos, posición que ha sido sostenida por organismos financieros internacionales como el BID (2003).

En este capítulo se persigue un doble objetivo. En primer lugar, se pretende mostrar algunos de los factores que explicarían el mal desempeño de la IT, así como las limitaciones de las estrategias adoptadas para mejorarlo. Si bien es cierto que no es suficiente con evaluar los resultados en términos de cobertura o del número de sanciones impuestas, cuando es posible se recupera esta información para mostrar la situación real del sistema de inspección y la mala calidad de las fuentes de que se dispone para conocer verdaderamente su desempeño. También se revisan otras cuestiones como los problemas de coordinación y las características organizativas del sistema de IT, el número de inspectores, el procedimiento, las formas de reclutamiento, los salarios y los niveles de capacitación. Dado que las instancias que desempeñan esta función pertenecen a niveles de gobierno distintos, que en la actualidad tienen en algunas de sus jurisdicciones (federal versus locales) visiones aparentemente contrastantes en cuanto a los problemas del mundo del trabajo, es importante saber si ello se traduce en estrategias

⁸⁷ Sin embargo, algunos ajustes puntuales adoptados en el seno del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, como la supuesta mayor transparencia en materia de registros sindicales a nivel federal (se mantiene en cambio el secreto en cuanto a los contratos colectivos), se inscriben en el marco de los compromisos celebrados con su poderoso socio comercial a partir de 1994.

⁸⁸ Una de las ventajas del nuevo reglamento fue la simplificación de sus disposiciones, que pasaron de más de 1.300 a un total de 168.

diferenciadas en cuanto a la forma de afrontar los retos que impone el nuevo entorno laboral y si hay indicios de los resultados alcanzados.⁸⁹

Una segunda intención es ir mostrando paralelamente hacia dónde está evolucionando la IT y cuán viable resulta reorientarla hacia un enfoque en el que la preocupación gire en forma equilibrada en torno a la reparación de las violaciones, la asesoría y la vigilancia de la aplicación de la legislación en el caso de los trabajadores más vulnerables, recuperando la capacidad de detección de las irregularidades y de sanción como último recurso para promover el cumplimiento.

Dada la distribución de competencias para el ejercicio de esta función, este análisis considerará dos ámbitos: 1) federal, a cargo de la Inspección Federal del Trabajo (IFT), cuya competencia abarca la vigilancia del conjunto de las normas laborales en las ramas de actividad expresamente incluidas en esa jurisdicción en la constitución y la LFT (artículo 527), cualquiera que sea su ubicación, y sólo de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y las reglas en materia de capacitación y adiestramiento en todas las ramas y en todo el territorio nacional; 2) local, bajo cuya competencia se encuentra la vigilancia de la legislación laboral en su conjunto, en todas las ramas instaladas en su territorio, que no sean de jurisdicción federal, salvo por lo que se refiere a seguridad e higiene y capacitación. Se considera en este caso la situación de la Inspección Local del Trabajo en el Distrito Federal (ILTDF), representativa de un alto porcentaje de los trabajadores y empresas del país. Igualmente se expone un panorama general de la situación a nivel nacional con base en la información recogida en los 32 estados de la república, con énfasis en algunos estados donde se concentra una porción importante de la actividad de la industria maquiladora de exportación. Así, el caso de Puebla merecerá una atención especial por la importante presencia de la IMV.⁹⁰

1. Los problemas de coordinación

Aun cuando México es uno de los pocos países de la región que no ha firmado el Convenio 81 de la OIT, de acuerdo con las funciones a cargo de la IT establecidas en la LFT y el RGIAS, el modelo de fiscalización mexicano puede ser considerado como de tipo “generalista”, en virtud de que los inspectores tienen a su cargo un mandato amplio para atender diversas cuestiones vinculadas con las normas de trabajo relativas a los derechos y obligaciones de los trabajadores asalariados y patrones, tales como las condiciones generales de trabajo, la seguridad y la higiene, la capacitación y el adiestramiento, el trabajo de las mujeres en determinadas circunstancias y el de los menores, así como en materia de la participación de los trabajadores en el reparto de utilidades. Sin embargo, a pesar de que vigilan si los trabajadores están inscritos en la seguridad social, los inspectores carecen de facultades explícitas en esta materia (por ejemplo, en cuanto a

⁸⁹ Por ejemplo, desde 1997 un equipo proveniente de la izquierda del espectro político se hizo cargo del Distrito Federal, mientras que en el poder ejecutivo federal existe, desde el año 2000, una administración laboral dominada por una visión que ha sido caracterizada como proempresarial.

⁹⁰ Tanto a nivel de la Inspección Federal del Trabajo como en el Distrito Federal fue posible comparar los resultados obtenidos en el trabajo de campo realizado en 2003, 2004 y 2006 con los obtenidos en 2007. En Puebla los resultados provienen de la investigación realizada en 2006.

pagos o indemnizaciones por riesgos de trabajo). Tampoco tienen entre sus funciones la de proteger a los trabajadores por cuenta propia.

La nueva reglamentación adoptada en 1998 tiene como objetivo mejorar la imagen de la inspección, buscando mecanismos para eliminar oportunidades de la corrupción y favorecer el desempeño de las empresas. El resultado ha sido que esta nueva reglamentación refleja una mayor preocupación por asegurar los derechos de las empresas que de los trabajadores. Por ejemplo, México no ha firmado el Convenio 81, por lo que sigue exigiendo el aviso previo con 24 horas de anticipación a la realización de la inspección, lo que dificulta la protección de sus derechos y la detección de irregularidades.

a) Competencia federal y local

Se trata de un modelo de fiscalización de tipo federal, por lo que la vigilancia del cumplimiento de las distintas materias laborales se distribuye entre la Inspección Federal del Trabajo y la Inspección Local del Trabajo. Por su parte, la Inspección local será auxiliar de la federal en la fiscalización de la seguridad y la higiene, y la capacitación en empresas de jurisdicción local. Véase a continuación cuál es la autoridad central en cada jurisdicción antes de exponer los problemas de coordinación que esta división de competencias genera.

Al establecerse la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en 1940, la IFT se integró a esta dependencia formando parte de una Dirección General del Trabajo. La Ley Federal del Trabajo de 1970 amplió las facultades de la IT en sus distintas jurisdicciones y ratificó su carácter de autoridad laboral. En 1970 se creó la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT) en el ámbito de aquella dependencia, pero es en 1976 cuando se estructura tal como se conoce en la actualidad (Álvarez, 2001). La DGIFT comenzó un proceso de descentralización a partir de 1999, transfiriendo a las delegaciones federales la facultad de inspeccionar, por lo que es considerada como un órgano supervisor de segundo piso, cuyo objetivo es “inducir una conducta pública del cumplimiento de la norma laboral en los factores de la producción”, a cuyo cargo se encuentran las 32 delegaciones federales de trabajo ubicadas en los estados de la República y en el Distrito Federal (D. F.), los esquemas alternos de inspección (unidades de verificación) y la actuación directa en materia de inspección en las ramas de jurisdicción federal. El Secretario del Trabajo y Previsión conserva la facultad de iniciar inspecciones especiales, como las realizadas en la región carbonífera después del accidente en la mina de Pasta de Conchos.

Las actividades de la IFT se complementan con las realizadas por otras dependencias de la STPS, como es el caso de la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo. De esta forma, aunque los mismos inspectores federales están en principio a cargo de la vigilancia de estas normas en todo el país y en todas las ramas de actividad, las facultades normativas en esta materia están divididas a nivel federal en dos instancias distintas, pero integradas en una misma dependencia (STPS).

En cuanto al ámbito local, la IT se integra dentro de la dependencia encargada de los asuntos laborales. En el Distrito Federal, la ILTDF pertenecía hasta 1997 a la Dirección General de Trabajo y Previsión Social (DGTyPS) del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, en el interior de la DGTyPS existía imprecisión en cuanto a la delimitación de funciones en las

distintas áreas. Por ello, con la entrada de un nuevo gobierno a la Ciudad de México, en 1997, se creó la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social con la intención de asignarle a estas tareas una mayor importancia. Nuevamente, otro cambio de gobierno dio lugar en 2007 a la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, lo que expresa la intención de fortalecer la política laboral y, particularmente, al impulso a la generación de empleo.⁹¹ En Puebla, la IT forma parte de la recién Secretaría de Trabajo y Competitividad creada en 2005, y la de Sonora forma parte de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social de dicho gobierno.

Las inspecciones son realizadas por los inspectores asignados a cada una de las delegaciones federales, así como por los inspectores locales, según el ámbito de su competencia. Como se mencionó, éstos deben auxiliar a los inspectores federales en materia de seguridad e higiene y capacitación en sus respectivas localidades. El problema es que para recibir este auxilio se necesita tener un convenio firmado con la inspección local y hacerlo efectivo, lo que no ocurre en todos los estados, ya sea porque no existe inspección local (es el caso, por ejemplo, de Yucatán) o porque en los hechos no opera tal convenio. Una idea de los problemas de coordinación y los vacíos que se generan con la distribución de competencias es que en 2007, casi 10 años después de que entró en vigor el nuevo reglamento, sólo se habían acordado 12 nuevos convenios de coordinación general con los estados, aunque existían convenios firmados en los 32 estados, que resultaban por lo general inoperantes. En el D. F. hay un acuerdo que establece que es suficiente con que la IFT le avise a la local por cualquier medio, incluso telefónicamente, que va a inspeccionar a una empresa local, pero no son pocos los problemas que se generan cuando se trata de ejercer las facultades concurrentes de ambas jurisdicciones.

De esta manera, uno de los principales obstáculos para el buen desempeño de las labores de inspección radica en la distribución de competencias entre la jurisdicción federal y local, lo que constituye un problema de diseño que debe resolverse para mejorar la eficacia en esta función, y ello supone una reforma constitucional. Si se toma en cuenta que muchas empresas realizan actividades ubicadas dentro de ramas de distinta jurisdicción, como es el caso de la industria textil (federal) y del vestido (local), se hace evidente el carácter arbitrario e inoportuno de tal distribución en lo que respecta a la fiscalización de tales empresas o al registro de sus sindicatos. Esta problemática fue destacada en todas las entrevistas a funcionarios, tanto en el ámbito federal como local. Comentaron que no es poco frecuente que la Dirección General de Inspección del Trabajo aplique un criterio y asigne una determinada competencia —federal o local— a una empresa, pero que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje aplique otro, que termina por prevalecer. Todo ello genera incertidumbre a las empresas y causa muchos trastornos a los inspectores. Se agrega que los convenios no funcionan en los hechos, y que si así fuera, podría ampliarse sustancialmente la cobertura de la IT, lo que vuelve inexplicable su falta de operatividad.

A juicio de las autoridades de inspección entrevistadas en el D. F., el problema no es de diseño sino de falta de voluntad política para profundizar la cooperación. Advierten que los

⁹¹ La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta del D. F. de 2006, establece que le compete a la nueva Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, entre otros, “vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y las disposiciones de ellos derivadas” y “organizar las inspecciones de trabajo en los establecimientos de circunscripción local en el ámbito de su competencia” (fracciones II y XII, artículo 23 ter).

enfoques de inspección pueden ser distintos y hay diferencias notables en los recursos que manejan, además de que no existen criterios explícitos para decidir cuándo deben ir conjuntamente. Cuando la IFT fiscaliza a alguna empresa local, tiende a verificar el conjunto de las normas laborales, a pesar de que únicamente debería limitarse a la seguridad e higiene y a la capacitación. Las empresas prefieren que así sea porque la IFT es menos rigurosa y no revisa a fondo la documentación para no molestar a la empresa.

Esta desventaja se subsana parcialmente en un plano formal porque, con base en la reforma de 1998, se emitió el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral (RGIAS), que entró en vigor a partir del 5 de agosto de 1998 y unifica los procedimientos de ambas jurisdicciones. Esta unificación constituyó sin duda un paso en la dirección adecuada, pero no ha logrado homogeneizar las prácticas ni fortalecer la capacidad de sanción de las entidades federativas. Con este reglamento se propuso vincular el proceso de inspección con el proceso sancionador, dar congruencia a los procedimientos administrativos, así como ofrecer mayor transparencia y certeza jurídica en las funciones de inspección y sanción, propósitos que no se lograron en caso alguno.

De acuerdo con la actual Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo (DGSST), los problemas de competencia no quedaron resueltos con el RGIAS. Actualmente se está revisando el reglamento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) porque no está clara cuál es la competencia de las delegaciones federales en materia de seguridad e higiene. Tampoco se les asigna responsabilidades en el manejo del PASST. Otro problema es que la distribución de recursos entre las delegaciones no es la adecuada porque no se consideran criterios vinculados al tipo de actividades, riesgos, número de trabajadores, entre otros. Además, la eficacia del sistema en su conjunto se debilita porque hay una desigualdad muy grande en el desempeño de las delegaciones federales. Por ejemplo, en Guanajuato y Tamaulipas las delegaciones promovieron el PASST y tienen hoy casi a la mitad de las empresas registradas.

b) División de funciones dentro de la IT así como con el IMSS y las autoridades fiscales

A la división política de competencias se suma el problema de la división técnica de las responsabilidades entre diversas dependencias. Así, la vigilancia de las normas laborales en el ámbito federal le corresponde a la IFT, pero la emisión de la normativa en materia de seguridad e higiene queda cargo de la DGSST. Esto resulta inoperante en la práctica y crea muchas dificultades, según el funcionario encargado de esta última dependencia, quien expresó el punto de vista más crítico dentro de la STPS. Comenta que las relaciones entre ambas instancias pueden ser buenas si sus titulares lo posibilitan. Opina que no ha sucedido siempre así, aunque actualmente hay mucha cooperación. Según su criterio, sería necesario modificar este diseño institucional porque afecta la calidad de la fiscalización de las normas. Sin embargo, el problema rebasa la división de competencias: “Se requiere una legislación especial y una inspección especializada en materia de seguridad e higiene”. Es decir, que, según este funcionario con experiencia en la cuestión minera, el “modelo generalista” no estaría resultando adecuado.

Otro problema es la falta de una mayor coordinación entre el IMSS y la IT federal y local. El IMSS es el órgano encargado de asegurar que los empleadores afilien a sus trabajadores al régimen de la seguridad social. Los inspectores del trabajo se limitan a informar a ese instituto si

llegan a detectar un caso en el que no se haya registrado a trabajadores o si se lo hizo con un salario menor. No se da seguimiento a esta irregularidad, por lo que no se sabe si se realizó con posterioridad una auditoría por parte del IMSS o qué resultó de ella. Esto supone a la vez duplicidad y desperdicio de esfuerzos entre dichas instancias que, en cambio, podrían coordinarse para mejorar la eficacia en el cumplimiento de todo tipo de normas. En efecto, es frecuente que las empresas que evaden la inscripción de sus trabajadores en el IMSS sean precisamente aquellas con mayor propensión a violar las restantes normas laborales, ya sea que se trate de pequeñas empresas autónomas, que funcionan como subcontratistas de otras de mayor tamaño y visibilidad, o que simplemente se muevan en las fronteras del sector informal o “no estructurado” de la economía. Esta situación afecta sensiblemente a los trabajadores de la industria del vestido, en la que una parte sustancial de la actividad se realiza en talleres clandestinos y mediante trabajo a domicilio, quedando fuera de toda fiscalización, pese a que le corresponde a la IT ocuparse del registro de los patrones y trabajadores a domicilio y de la vigilancia de sus condiciones de trabajo.

Una estrategia de coordinación de esfuerzos entre el IMSS, la STPS y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) evitaría la superposición de funciones entre estas dependencias, así como el mejor aprovechamiento de los esfuerzos que cada una realiza por su cuenta. Por ejemplo, el IMSS se ha esforzado durante los últimos años por mejorar su capacidad de detección y sanción de los evasores y elevar sustancialmente el costo de incumplimiento, aunque principalmente en cuanto a la subdeclaración, como ya se señaló. Estos esfuerzos bien pueden ser aprovechados para asegurar el respeto de las demás disposiciones jurídicas laborales vigentes, muchas de las cuales le competen a la STPS. Igualmente podría aprovecharse la labor de las autoridades hacendarias (SHCP), que cuentan con mayor capacidad de fiscalización para detectar a las personas físicas y morales que evaden impuestos al fisco y compartir la información con las autoridades del IMSS y de la IT. Los inspectores locales en el D. F. comentan que con gran frecuencia reciben la solicitud de apoyo de la SHCP para fiscalizar el cumplimiento de la obligación patronal de repartir utilidades, pero aun en esos casos esa dependencia no les proporciona la información necesaria para realizar su tarea, lo que además de injustificado resulta incoherente. En este sentido, una mayor coordinación entre las autoridades fiscales, de seguridad social y laborales redundaría en una utilización más eficiente de los escasos recursos materiales y humanos disponibles. Una tarea común que resulta estratégica es la construcción de padrones confiables de empresas sujetas a fiscalización, inspeccionadas y, en su caso, sancionadas por las distintas autoridades, lo que actualmente se realiza por separado y en forma deficiente por cada una de estas dependencias. Incluso los programas de inspección como el DECLARE y el PASST pueden montarse en un esquema de cooperación institucional.

c) Lugares sujetos a fiscalización: baja cobertura y abandono de la economía informal

Las inspecciones se realizan en los centros de trabajo, que de acuerdo con la fracción V del artículo 2 del RGIAS, se refieren a: “Todo aquel lugar, cualquiera que sea su denominación, en el que se realicen actividades de producción, comercialización o prestación de servicios, o en el que laboren personas que estén sujetas a una relación de trabajo, en términos del apartado "A" del Artículo 123 constitucional”. Como se desprende de la definición anterior, existe un amplio criterio para determinar qué lugares quedan sujetos a la fiscalización, lo que dista mucho de lo que ocurre en la práctica. No se establecen requisitos particulares ni se exige que se trate de una

unidad con determinadas características, como capital mínimo, número de trabajadores ocupados u otros; es suficiente con que haya en él personas sujetas a una “relación de trabajo”.

A pesar de la amplitud de esta definición, de la que se desprende el criterio general para determinar el universo de empresas a fiscalizar, la implementación de este criterio ha encontrado diferentes obstáculos en la práctica debido a que la LFT no obliga a que los empleadores se inscriban ante la autoridad laboral (a excepción del caso de los trabajadores a domicilio, lo que de todas maneras no se cumple), sea federal o local, como se hace en otros países. Por tal motivo, en la práctica se toma el padrón del IMSS como simple referencia (en cuyos registros están obligadas por la ley del seguro social a inscribirse todas las empresas que utilicen trabajadores asalariados). Sin embargo, la información contenida en ese padrón no se encuentra actualizada o está incompleta, situación que obstaculiza la labor de inspección. Ello se debe a que los recursos humanos y materiales para elaborarla son escasos, por lo que se ha tenido que limitar la fiscalización a aquellas empresas sobre las que se disponga de información completa (nombre del propietario, domicilio, y otros).

Para sortear este obstáculo, la STPS ha elaborado un directorio único de empresas y establecimientos con base en la información proporcionada por los distintos estados de la república. Igualmente, esta información ha sido completada con la que se encuentra registrada en los directorios de las distintas cámaras empresariales, principalmente de aquellas que proporcionan gratuitamente esta información. Esto se debe a que el modo de operación de la IFT y las inspecciones locales (ILT) supone que la labor ordinaria de inspección se realice exclusivamente en lugares que, al haber sido previamente registrados (sea en el IMSS, en los directorios de la STPS o en los padrones locales), pueden ser considerados como parte de la economía formal. Según las entrevistas realizadas a funcionarios de nivel federal y local en la inspección del trabajo, por lo general se visita a un universo muy reducido de las empresas identificadas y es frecuente que se trate de las mismas,⁹² lo que resulta ser sumamente injusto, tanto para las empresas que están bien identificadas, como para los trabajadores de las empresas que quedan fuera de las listas de la secretaría. De acuerdo con la estimación del director de seguridad y salud en el trabajo, apenas 2% del universo a fiscalizar (las más de 800.000 empresas inscritas en el IMSS, de las cuales únicamente alrededor de 30.000 son federales) se encuentra dentro de ese directorio. Además, sólo en caso de denuncia por parte de los trabajadores —algo verdaderamente excepcional en México—, se fiscalizaría una unidad o empresa del sector informal o “no estructurado”, que es donde seguramente ocurren con mayor frecuencia transgresiones a las normas laborales. En conclusión, no solamente quedan fuera los informales, sino también la mayor parte de los trabajadores formales, lo que es sumamente grave.

d) Tipos, modalidades de inspecciones y contenido: alcance limitado y superficial de los procedimientos

De acuerdo con la reglamentación, las inspecciones se clasifican en ordinarias y extraordinarias (quejas, accidentes, inspecciones especiales). La orden de inspección, si es extraordinaria, especifica exactamente qué es lo que se va a verificar, por lo que el margen de

⁹² Véase en el anexo I los cargos de los funcionarios entrevistados en la Inspección Federal del Trabajo, Distrito Federal, Puebla y Sonora.

discrecionalidad es limitado. Si no estuviera suficientemente justificada, sería motivo de impugnación. Incluso el inspector no sabe hacia dónde se dirige, sino hasta que se le da la orden. “Hay un catálogo de medidas obligatorias para los inspectores con base en el nivel de complejidad del cumplimiento de las instrucciones que recibe”. En la inspección ordinaria de condiciones de trabajo se revisa fundamentalmente la documentación, pero también se hace un recorrido del centro de trabajo, siguiendo el flujo del proceso productivo, según comentó un alto funcionario de la DGIFT: “No se deja al libre albedrío pero siempre hay margen para imprimirle un sello propio al proceso de inspección”. Justamente por ello creen que la discrecionalidad debe ser lo más limitada posible y argumentan que resultaría ingenuo dejar en manos del IT la decisión de lo que puede o no exigir. Aun cuando es claro que el alcance de las inspecciones ordinarias es mayor —se revisa el conjunto de condiciones de trabajo y de las normas de seguridad e higiene—, no hay un plan encaminado a ampliar el número de este tipo de inspecciones, fundamentalmente por falta de recursos humanos y materiales. Por ejemplo, se comenta que sólo excepcionalmente el secretario del trabajo utiliza su facultad de ordenar la realización de inspecciones especiales en una rama de la industria, como ocurrió después del accidente en la mina de Pasta de Conchos.

Un campo en el que de todas maneras existe gran discrecionalidad es el de la aplicación de las 39 normas oficiales mexicanas en materia de seguridad e higiene, entre otras, situación que según comentan altos funcionarios de la IFT, era peor 10 años atrás cuando había 116. A diferencia de lo que ocurre en materia de condiciones de trabajo, el inspector es quien determina qué norma de seguridad y salud se aplica o no en un caso concreto, según las características de las empresas: por ejemplo, iluminación, sustancias químicas, y otras. Lo cierto es que el empleador no sabe con precisión a qué está obligado ni tiene al respecto la asesoría adecuada. Un alto funcionario de la IFT propone que en el futuro se generen normas por ramas industriales. En ese caso, varios funcionarios de la DGIFT entrevistados argumentan que no se necesitaría como ahora “un ejército de inspectores”. El director de seguridad y salud en el trabajo es contrario a esta idea, ya que ve como mejor opción el uso de recursos informáticos, de manera que el empleador podría saber a ciencia cierta qué norma resulta o no aplicable, sin dejarlo en manos de los inspectores.

Un especialista ha señalado que la falta de sistematización y la menor jerarquía de la normativa aplicable en materia de seguridad e higiene son aspectos problemáticos porque las regulaciones hoy se encuentran en forma dispersa dentro de las leyes reglamentarias, además de que han ido experimentando un proceso de desregulación que conduce a la desprotección de la salud y seguridad de los trabajadores, tal como sucedió en el sector minero. En este caso, el reglamento se convirtió primero en una norma oficial (1993) y después en una norma mexicana (2003), con lo que descendió su jerarquía y se eliminaron algunas de las obligaciones de seguridad que debían ser atendidas por las empresas, lo que puede haber tenido alguna consecuencia en el relajamiento de las condiciones de operación de la mina de Pasta de Conchos, que derivó en el accidente de febrero de 2006. Se señala que esta “desregulación” ha venido operando en todas las ramas, pasando de ser normas obligatorias a voluntarias, y dejando a particulares la verificación de su cumplimiento. Con base en su experiencia a lo largo de más de 25 años, este especialista observa que no conoce un solo caso en que se haya cerrado en forma total o parcial una empresa por incumplimiento de las normas de seguridad e higiene. Según su punto de vista, coincidente con el de funcionarios y abogados, el bajo monto de las multas establecidas en la LFT determina que se prefiera pagarlas, en lugar de mejorar las condiciones de seguridad e higiene, por lo que no sólo propone reformar ese instrumento para elevar el monto de

las sanciones, sino para penalizar determinadas conductas que pongan en peligro la vida y la salud de los trabajadores (Pérez, 2007, p. 256).

Otro cambio introducido en el RGIAS es la adopción de un sistema aleatorio de selección de los lugares a inspeccionar, así como de quienes estarán a cargo de las visitas a las empresas, salvo cuando se requieran de habilidades específicas, como en la verificación de recipientes de vapor. Se adoptó también un sistema de normalización en materia de seguridad e higiene en el trabajo que busca una mayor homogenización con el sistema internacional de normas, como el ISO 9000 (Jatobá, 2002).

En México se percibe una alta tolerancia de los trabajadores a la violación de sus derechos por temor al cierre de la empresa, lo que se corroboró en las entrevistas realizadas a funcionarios y defensores de derechos laborales, con quienes además se exploró cuál era la situación en la IMV. Pero también hay otro factor que incide en el bajo número de denuncias. Aunque el RGIAS otorga garantías suficientes para un trabajador que denuncia, esto no se aplica en todos los estados. Es el caso del D. F., donde el nombre de la persona que emitió la queja queda consignado en el expediente, situación que deja en el desamparo al trabajador, pues de acuerdo con información proporcionada en entrevista "el patrón por lo regular toma represalias contra ese trabajador".⁹³ Sin embargo, se dice que los trabajadores que denuncian a un empleador solamente lo hacen cuando ya están próximos a perder el empleo. Una de las razones para no asegurar el anonimato, parece ser la intención de evitar las denuncias por venganza. Por eso se exige normalmente en esa jurisdicción que la denuncia sea presentada por más de un trabajador al mismo tiempo, lo que contradictoriamente lleva a poner en riesgo sus respectivos empleos. Si bien en la IFT se garantiza el anonimato, se está discutiendo la posibilidad de destinar un número telefónico para tal fin ante el bajo número de denuncias.

Otro aspecto sumamente favorable a los empleadores es que las visitas ordinarias que se realicen en los centros de trabajo deben notificarse por lo menos con 24 horas de anticipación (artículo 17, RGIAS). Según los abogados de los trabajadores entrevistados e incluso algunos servidores públicos de esas dependencias, este aviso previo prácticamente nulifica la posibilidad de que la IT llegue alguna vez a mejorar su eficacia en las empresas de menor tamaño o en sectores como el del vestido, donde las violaciones a los derechos laborales son muy extendidas. La situación afecta inclusive a las grandes empresas, donde también es generalizada la práctica de mantener un número significativo de trabajadores al margen de la legalidad, que no están presentes el día de las inspecciones, si es que llegan a realizarse, ya que les dan el día libre.

2. Estrategias y procedimientos a nivel federal

Uno de los principales cambios y oscilaciones en el desempeño de la IT, no sólo a nivel federal sino también en el local (D. F., Puebla y Sonora), radica precisamente en el mayor o menor énfasis puesto en la labor de prevención y asesoría o de sanción.

⁹³ Entrevista realizada al licenciado Noé Figueroa, entonces director de la ILTDF en enero de 2004. En la IFT y en la Inspección Local del Trabajo de Puebla no sucede lo mismo.

De acuerdo con la LFT y a su reglamento en esta materia, la inspección del trabajo puede realizar intervenciones con un propósito sancionador en empresas donde se detecta la violación a las normas laborales y no se han reparado voluntariamente en un plazo perentorio; o bien con un propósito de asesoría, que se brinda cuando se considera que la empresa lo requiere para mejorar o alcanzar el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales. Con la llegada del nuevo gobierno federal en el 2000, una de las primeras actividades de los funcionarios que se hicieron cargo de la IFT, provenientes del medio empresarial, fue elaborar un diagnóstico (reingeniería) a fin de conocer la situación real en que se encontraba esa dependencia. Los resultados indicaron, según comentó en entrevista su anterior director (2000-2006), que la inspección era una actividad de simulación y corrupción. En síntesis, se comprobó que existía una muy baja capacidad de prevención y sanción, y se optó por promover la primera. Efectivamente, esta decisión se refleja en la disminución a 43% de las solicitudes de sanción (sobre el total de las actas de inspección) durante la administración 2000-2006, así como del monto recaudado por sanciones impuestas que disminuyó 40% de 2002 a 2005 (de 8.067.254 a 4.887.163 pesos).⁹⁴

La explicación que aquellos funcionarios dieron por el incumplimiento de las normas laborales —y que se constituye en el fundamento de la nueva visión sobre la función de inspección que buscaron imponer— era el desconocimiento que se tiene de éstas, tanto por parte de los trabajadores como de los empleadores. Desde su perspectiva, 98% de las empresas desconocen la normativa laboral. Además, se argumentó que en sexenios anteriores la función de la STPS era reactiva, es decir, de “reacción ante los conflictos, de confrontación”. Bajo esta perspectiva, la IFT se propuso como estrategia principal la difusión de las normas y la búsqueda del cumplimiento voluntario por parte de los empleadores, dejando en segundo plano la sanción, ya que partieron del supuesto de que era más importante orientar que sancionar.

Como ejemplo de la ineficacia de la institución, se señaló que de las 804.000 empresas que se tenían registradas en el IMSS en 2001, sólo se visitaron 14.325, es decir, tan sólo 1,77%, lo que dio lugar a la adopción de programas de autocumplimiento y autogestión de la seguridad y salud en el trabajo, tema que se trata más adelante.

Sin embargo, después del accidente en Pasta de Conchos en 2006, existe total coincidencia entre las autoridades de inspección federal entrevistadas en que se debe fortalecer la capacidad de sanción y que éste es el principal problema del sistema de inspección: la falta de precisión respecto de cuándo aplicar la sanción, aunada a los ya comentados bajos montos, lo que confirma que es poco lo que se hace para lograr la reparación de las irregularidades detectadas. El DGSST lo expresó así: “Hay una DGSST antes y otra después de Pasta de Conchos...”. Para las nuevas autoridades federales en materia de inspección, lo más importante ahora es “reposicionar la inspección”. Prueba de ello es que el Consejo Consultivo Nacional de Seguridad y Salud, que se había reunido cinco veces en el gobierno de Zedillo, se reunió solamente una vez en el gobierno de Fox con motivo del accidente de Pasta de Conchos, pero lo ha hecho ya cinco veces en la presente administración.

A su juicio, Pasta de Conchos reveló que “una obligación sin sanción no conduce al cumplimiento”. Ponen incluso como ejemplo a los Estados Unidos, donde la fiscalización es estricta y las sanciones son altas, lo que resulta sorprendente escuchar en esa dependencia,

⁹⁴ Fuente: Informe de labores de varios años de la STPS.

cuando sólo dos años atrás se defendía en forma enjundiosa tanto la inutilidad de las sanciones como la promoción del autocumplimiento. En este sentido, la posición del responsable de la DGSST fue reiterativa y contundente al cuestionar el enfoque precedente basado en el cumplimiento voluntario y el desuso de la capacidad de sancionar a las empresas por sus graves consecuencias. Reconoce que la asesoría y la sanción no son opciones excluyentes y que ambas son necesarias. El problema es que se requiere para ello el aumento de la plantilla, la capacitación permanente y el incremento sustancial de los salarios.

En las entrevistas con los funcionarios de la DGIFT se exploró el tema de la viabilidad de una asesoría amplia en materia de cumplimiento, basada en la promoción de la competitividad y productividad de la empresa, así como en la difusión por parte de los inspectores de las “mejores prácticas”. A su juicio, resulta completamente inviable tal estrategia por diversos argumentos, algunos más razonables que otros. Por una parte, se sostuvo que la legislación actual simplemente no lo permite y que existe una concepción restringida de lo que es una asesoría “técnica”: se trataría de hacerle saber al empleador qué es lo que debe cumplir y no cómo debe hacerlo. Reconocen que en conjunto la inspección debería ser un proceso más complejo que el actual, pero que no se puede porque la ley no lo permite, ni los recursos disponibles. Un problema es que “no se pueden divulgar métodos y procedimientos de trabajo y debe mantenerse absoluta confidencialidad... a los empleadores no les gustaría que el inspector fuera por ahí difundiendo las mejores prácticas porque son muy celosas y no las quieren compartir”. La misma naturaleza de la función y del nombramiento de quien la ejerce, en tanto como autoridad administrativa de carácter laboral, lo restringe a apegarse estrictamente a la ley, además de que no puede esperarse que el inspector tenga una especialización aun mayor que la que hoy tiene. Además, se piensa que el cumplimiento de la ley lleva implícito el mejoramiento de la productividad porque conduce al mejoramiento de los procesos *per se*. Ponen el ejemplo del programa de autocumplimiento “DECLARE” que contiene una Biblioteca Virtual en materia de normativa laboral que ayuda al trabajador a autoevaluarse, como se verá más adelante. En materia de seguridad e higiene en el trabajo, el inspector hace recomendaciones para mejorar la productividad, por ejemplo en materia de iluminación y medioambiente, pero no se puede ir más allá y no se cree que debiera hacerse cambio alguno al respecto.

En la actualidad la inspección laboral a nivel federal tiene una cobertura de poco menos del 3%, que resulta difícil incrementar por los escasos recursos con que se cuenta para efectuar esta tarea. Como parte de las estrategias para mejorar la cobertura, la DGIFT y la DGSST han impulsado dos programas; el primero, el Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST), que comenzó a funcionar en los dos últimos años de la administración 1994-2000; el segundo, bautizado con el nombre de Declaración Laboral Electrónica (DECLARE), iniciativa de la administración 2000-2006. Se presentan como programas alternos, aunque en estricto sentido no se pretende dejar de lado el procedimiento tradicional de inspección. Por tanto, son en realidad programas complementarios a la actividad de inspección.

a) Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST)

El PASST tiene como objetivo promover que las empresas incorporen sistemas de administración en materia de seguridad y salud en el trabajo bajo estándares nacionales, tomando como base la reglamentación vigente con el fin de fortalecer el funcionamiento de centros de

trabajo seguros e higiénicos. Las empresas se incorporan de manera voluntaria a cambio de contar con el beneficio de no recibir inspecciones periódicas en esa materia. Cualquier tipo de empresa puede inscribirse, pero el interés primordial se centra en aquellas cuya actividad conlleva altos índices de accidentes. El programa plantea un esquema operativo de cinco etapas que culmina con la acreditación del sistema de seguridad y salud en el trabajo, para lo cual se exigen niveles de seguridad y salud en esta materia por debajo del promedio nacional de la actividad económica a que pertenezca la empresa, así como cero defunciones e incapacidades permanentes por accidentes de trabajo. Está dirigido esencialmente a las empresas que tienen alto riesgo y a las que tienen más de 50 trabajadores, que son menos del 2% del total.

Cuando el programa se inició lo hizo con la estafeta de ser el programa estrella de la Secretaría, y en los últimos dos años del sexenio de Zedillo se logró la incorporación de 1.417 centros de trabajo (844 en 1999 y 573 en 2000). Sin embargo, este ímpetu no duró. Entre 2001 y 2006 se concretaron en total 1.365 compromisos voluntarios, siendo el año 2006 el más flojo, con 104 empresas inscritas. Los funcionarios entrevistados conocedores de la situación enfatizaron que hubo “un descuido tremendo de la administración anterior” y se dejó de promocionar el programa en el último sexenio (“se lo dejó caer en picada”), justo lo que estas cifras reflejan. Además, se le quitaron recursos humanos para dedicarlos a actividades jurídicas, de comunicación social o por retiro voluntario. Uno de los desincentivos para la incorporación es la reducción entre 2000 y 2005 (en 86%) que sufrió el beneficio económico otorgado a las empresas cuando acreditan su SASST correspondiente a la prima por riesgos de trabajo. Se señala que más allá del PASST no se estimula adecuadamente a las empresas que disminuyen significativamente los riesgos de trabajo ni se las castiga en la situación contraria, ya que la prima baja o sube muy lentamente. Esto desalienta la adopción de medidas de seguridad y salud en el trabajo, lo que se agrava por el bajo monto de las sanciones.

La evaluación que realizan las autoridades laborales sobre el programa se concentra en la necesidad estrictamente burocrática de estar en posibilidad de reportar avances, sin dar importancia a la verdadera incidencia sobre la realidad, y se mantiene un discurso basado en la Nueva cultura laboral de que, por la manera como se aplica, se está más preocupado por no molestar a las empresas, argumentando la necesidad de competitividad internacional, y por evitar perjuicios a quienes generan fuentes de empleo, que por apoyar a los trabajadores.

Basta observar las fortalezas mencionadas en la evaluación realizada por la STPS sobre el programa (véase el cuadro 6) para confirmar este aserto. Tres de los cinco puntos que se mencionan como fortaleza hacen hincapié en el desarrollo de una cultura de prevención (1, 2, y 3). Uno se refiere a la búsqueda de una mayor participación por parte de las partes involucradas y otro más al cumplimiento de los compromisos internacionales. En ningún momento se hace referencia expresa al bienestar de los trabajadores, que es la razón de la inspección. Esto es de destacarse, ya que si se considerara importante el bienestar de los trabajadores, la evaluación resaltaría el logro alcanzado sobre la reducción de las tasas de accidentes dentro de las empresas en las que opera el programa, que sí ha ocurrido a pesar de lo cual se lo dejó en el abandono. Las debilidades muestran la falta de apoyo por parte del gobierno vía el presupuesto, así como las carencias en el diseño del programa (puntos 2, 3, 4 y 5); la falta de coordinación adecuada con los estados (punto 2); la carencia de argumentos para motivar a las empresas, como sería una metodología para la medición del impacto e incentivos económicos para las empresas (puntos 3 y 4); de comunicación adecuada entre las empresas y la secretaría (punto 5). Todo lo anterior

conduce a la pérdida de fuerza del programa (puntos 5 y 6) que se observa a partir de la administración 2000-2006. La principal amenaza a la que se enfrenta el programa es a su desaparición. Las acciones de fortalecimiento que se proponen en la evaluación son estratégicas para mejorar su efectividad, pero no hay que perder de vista que lo importante detrás del buen funcionamiento del programa es el bienestar de los trabajadores. En ese sentido, también resultaría adecuado incluir entre las acciones de fortalecimiento una mayor difusión de los derechos de los trabajadores.

Cuadro 6

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN EN SEGURIDAD
Y SALUD EN EL TRABAJO (PASST)

Fortalezas	Debilidades
1. Preeminencia a la gestión de la prevención en el quehacer institucional 2. Favorece la observancia proactiva de la normativa de seguridad y salud laborales 3. Contribuye a la prevención de accidentes y enfermedades de trabajo 4. Se sustenta en la participación de los trabajadores y empleadores 5. Permite dar cumplimiento a compromisos derivados de acuerdos y convenios internacionales	1. Reducido apoyo presupuestario y estructura limitada para coordinar su ejecución 2. Atención desigual a dichas actividades por parte de las delegaciones federales 3. Se omite la medición del impacto costo-beneficio en la metodología del programa 4. Escasos beneficios en la deducción de la prima en el seguro de riesgo de trabajo a empresas certificadas 5. Desconocimiento de las ventajas que aporta el programa 6. Exigua cobertura de compromisos establecidos de la población (2,4%) 7. Tendencia decreciente en los compromisos voluntarios concertados y por establecer
Amenazas	Acciones de fortalecimiento
1. Ocaso del programa 2. Desatención de riesgos laborales 3. Incremento en los accidentes y enfermedades de trabajo 4. Preeminencia de acciones correctivas frente a las preventivas en los ámbitos institucional y empresarial 5. Incumplimiento de compromisos asumidos a nivel internacional	1. Desarrollo del criterio para evaluar el costo-beneficio con motivo de la puesta en operación del programa 2. Sistematización de asesorías de asistencia técnica y seguimiento para ampliar la cobertura del programa 3. Incorporación de consultores externos para apoyar el proceso de asistencia técnica, así como de unidades de verificación para acreditar el cumplimiento de normas 4. Aumento del porcentaje de deducción de prima en el seguro de riesgo de trabajo a empresas certificadas

Fuente: STPS, 2007.

Uno de los entrevistados, responsable de la DGSST, define a la situación por la que atraviesa el PASST como que “se estaba dejando morir al programa”. Mencionó este caso como ejemplo de la antigua costumbre de que cada administración desprecia lo que construyó la anterior y recomienda una verdadera transformación en esta estrategia, ya que a su juicio tanto el PASST como el DECLARE son programas muy burocráticos y superficiales. Argumenta que se requieren cambios drásticos.

Aun cuando se ha logrado disminuir las tasas de accidentes (entre 2001 y 2006 se redujeron 41,6%, al descender de 1,78% a 1,04%, evitándose 4.555 accidentes de trabajo, indicador que se ubicó por debajo del promedio nacional del 2,2% registrado por el IMSS) en las empresas registradas, una de las limitaciones del programa es que, por su misma complejidad, tiene una cobertura muy baja y, como lo corroboraron los entrevistados, es difícil que las empresas medianas y pequeñas puedan cumplir los requerimientos. Una estrategia de asesoría y promoción hacia empresas medianas, al menos, es uno de los aspectos clave del fortalecimiento del programa que no se toma en cuenta en la evaluación.

b) Programa de Declaración Laboral Electrónica (DECLARE)

Por medio de este programa se busca promover el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia laboral con la finalidad de contar con centros de trabajo más seguros e higiénicos a corto plazo, así como ampliar la cobertura en cuanto a la vigilancia de los centros de trabajo de la jurisdicción laboral. Se refleja en estos objetivos la preocupación real porque los trabajadores cuenten con las condiciones laborales adecuadas. Dichos objetivos se logran mediante la autoevaluación que realizan patrones y trabajadores de sus centros laborales mediante la aplicación de un formulario. Por su parte, la STPS realiza de manera aleatoria visitas de inspección para verificar lo declarado por la empresa.

Las metas planteadas para el programa son tres: dar a conocer la normativa laboral a patrones y trabajadores; fomentar la cultura de prevención por medio del autocumplimiento, y dar mayor difusión a los programas y servicios que ofrece la STPS. A éstas habría que agregar un objetivo que no se especifica en los lineamientos del programa, pero que es necesario para la STPS: ampliar la cobertura de la inspección con los escasos recursos de que dispone. De hecho, una de las estrategias que despliega el programa es utilizar el Internet para difundir y asesorar en materia normativa a las empresas sobre temas de condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene, y capacitación. De esta forma, las empresas pueden evaluar por sí mismas si cumplen o no con las distintas normas laborales. A través de la página, las empresas realizan su declaración. En caso de que la empresa no cumpla con lo que capturó en el programa de Internet se le dará un lapso para hacerlo. Si nuevamente no cumple, entonces se le sancionará.

El programa arrancó en diciembre de 2005 y ha tenido una respuesta tibia por parte de las empresas. Al 31 de agosto del 2006 se tuvieron 1.288 empresas inscritas, pero tan sólo se recibió la declaración de 697. Esto significa que el equivalente a 7,5% de lo programado para inspeccionar en el año se realizó por conducto del DECLARE, sin necesidad de que participaran inspectores. Si bien las autoridades presentan este dato como un reflejo del gran avance en materia de eficiencia, ya que son escasos los recursos utilizados para lograr esta cobertura sobre

la meta anual,⁹⁵ no hay que perder de vista que esto no refleja la eficacia del programa ni del trabajo de la inspección. Habría que considerar otros elementos para hacer afirmaciones sobre la bondad de los resultados.

De acuerdo con lo mencionado por algunos de los funcionarios entrevistados, uno de los problemas para lograr una mayor participación de las empresas es que las pequeñas y medianas, que son las más numerosas, tienen problemas para participar debido a la complejidad del programa, como ocurre con el PASST. Si bien en un comienzo estuvo destinado sólo a las empresas de competencia federal, las autoridades aspiran a extenderlo a todos los centros del país mediante los convenios de coordinación que se celebren con los gobiernos de los estados, lo que permitiría ampliar la cobertura.

Tanto el caso del PASST como del DECLARE constituyen respuestas creativas por parte de las autoridades de la inspección ante las restricciones presupuestarias para la búsqueda de procedimientos alternativos en las tareas de inspección. Además, es vital que más bien se los considere como complementos a la actividad de inspección, en lugar de como una alternativa, y que cualquier procedimiento tenga definidos de manera adecuada los objetivos últimos y cuente con diseños eficientes para que puedan operar eficazmente. Los lineamientos de ambos programas se ubican dentro de la visión de la NCL y, como parte de ella, fomentan el autocumplimiento. Sin embargo, aunque esta vía es una forma de que la inspección logre su objetivo de garantizar condiciones laborales adecuadas, se requiere de otros mecanismos para que el autocumplimiento se generalice y sea eficaz.

Aun así, son criticados incluso por uno de los funcionarios de la STPS entrevistado, aduciendo burocratismo, y porque difícilmente una lista de control, como la que propone el DECLARE, ayudaría a detectar las irregularidades y a repararlas. En efecto, una inspección eficaz no se logra por medio de las declaraciones de las empresas. Los programas necesitan desarrollar una metodología en la que las autoridades utilicen el escaso presupuesto de manera efectiva, realizando inspecciones muy profundas en pocas empresas y sancionando con fuerza los intentos de engaño. Una posibilidad sería hacer obligatoria la declaración de las condiciones laborales, y con base en dicho padrón realizar inspecciones en muy pocas empresas para corroborar las declaraciones. Estas inspecciones podrían ser de dos tipos: aleatorias (con base en el padrón) e intencionales, cuando se sospeche que la declaración no es fidedigna.

Nuevamente surge la importancia de un trabajo coordinado entre STyPS, el IMSS y la SHCP, ya que para obtener la declaración de las empresas, se podrían aprovechar adecuadamente los recursos que se tienen para las declaraciones de impuestos anuales que recibe el SAT. Esto no sería suficiente para cubrir las tareas por parte de la DGIFT. Tendría que diseñar otro tipo de metodologías para llevar a cabo su trabajo en las empresas que no están declaradas, así como en los casos de denuncias, pero impulsando un trabajo profundo y profesional en las inspecciones derivadas de la declaración de las empresas, lo que con seguridad tendría repercusiones en la actitud de éstas ante la inspección.

⁹⁵ En el reporte de la STPS se habla de 8,91% de cobertura de la meta, pero este dato está amañado, pues considera a las 1.288 empresas registradas y no a las 697 que efectivamente hicieron su declaración.

Ahora bien, para llevar a cabo este tipo de acciones se debe asumir en un nuevo modelo de inspección que lo importante no es dejar que las empresas tengan total libertad para poder crecer, sino que hay que brindarles las condiciones para que se desarrollen sin interferencia de las autoridades, a la vez que se debe garantizar a los trabajadores condiciones de trabajo adecuadas para una vida digna.

c) Unidades de verificación: la privatización

Desde 1997 una diferencia entre ambas jurisdicciones radica en el hecho de que a nivel federal, con base en un Reglamento federal de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo adoptado en 1997, se dieron los primeros pasos hacia la privatización de la función de inspección. La amplitud del concepto “seguridad e higiene y medio ambiente laboral” abarca, prácticamente, todos los aspectos referidos a los empleados en los centros de trabajo; es una cuestión vital para la vida de los trabajadores y por ello es importante que la fiscalización se realice de forma adecuada. La Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo participa en el proceso de acreditación y aprobación de unidades de verificación en materia de seguridad e higiene y medio ambiente de trabajo. Oficialmente es presentado como un sistema alterno al de la IFT, en el que personas físicas o morales, públicas o privadas, son autorizadas por el propio Estado, quien les delega la facultad de verificar en los centros de trabajo la conformidad del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y, en el caso de la STPS, respecto de las materias de seguridad, salud y medio ambiente laboral.

Los dictámenes emitidos por estas unidades de verificación son homologados por la autoridad y surten el efecto de una verificación oficial. Las empresas que opten por este esquema de inspección quedan exentas durante dos años de la inspección oficial (respecto de la norma acreditada por la unidad de verificación), aunque se practican en forma aleatoria verificaciones de comprobación. Este tipo de modelo de verificación se financia con recursos de la propia empresa. Existe un organismo privado encargado de otorgar las acreditaciones respectivas, denominada EMA (Entidad Mexicana de Acreditación).

Un problema de la privatización es que no se establece mecanismo alguno para evitar la parcialidad de las empresas verificadoras, ya que éstas pueden quedar limitadas para afectar los intereses de quienes las contrataron y pagan sus servicios,⁹⁶ y éstos no son los trabajadores. Entonces, ¿hasta qué punto la privatización va a lograr incidir en las condiciones laborales reales de los trabajadores, más allá de poder incorporar en los reportes burocráticos el cumplimiento de “haber realizado otra inspección”?

⁹⁶ Al respecto, diversos organismos de la sociedad civil denunciaron en 1998, ante el Espacio DESC (Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales), esta grave consecuencia de la privatización de la función de fiscalización en el Reglamento (RGIAS), de manera tal que la autoridad laboral abdicaba de funciones que tiene asignadas en la Constitución y en Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al respecto, se señaló: “Bajo la lógica de desregular para evitar trabas a la inversión, el nuevo reglamento eliminaba una serie de disposiciones que protegían a los trabajadores y que sólo requerían actualizarse a la luz de los complejos procesos productivos y su reestructuración” (CEREAL, 2007).

Precisamente, la necesidad de fiscalizar empresas del tamaño y la complejidad de Petróleos Mexicanos (PEMEX), donde los accidentes con pérdidas de vida son frecuentes ha sido invocada como argumento para promover las unidades de verificación, tal como lo advierte el anterior director de la IFT (2000-2006).

“...ni con un ejército de inspectores podríamos hacer frente a las dimensiones de la paraestatal, pero sí con el auxilio de organismos privados, previo el pago de los servicios que éstos presten a la mencionada paraestatal”.

Junto con la unidad de verificación destinada a Petróleos Mexicanos (PEMEX), se han acreditado las correspondientes a otras empresas estatales, como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que en conjunto ocupan a más de medio millón de trabajadores. Igualmente se está explorando crear unidades de verificación en grandes empresas del sector privado, lo que apoya la preocupación acerca de si por esta vía no se estaría abandonando la función estatal de fiscalización. En 2007 existían 32 unidades de verificación con estas características.

d) Las comisiones mixtas de seguridad e higiene: ineficacia y marginalidad

Los accidentes de Pasta de Conchos y de las plataformas petroleras de PEMEX, donde existían poderosos sindicatos y comisiones mixtas de seguridad e higiene, obligatorios en todas las empresas, muestran que éstas no funcionan como debieran, lo cual fue destacado en las entrevistas en todos los niveles y sectores, aun cuando no se han podido reunir otras evidencias respecto de este mal desempeño. Justamente se ha señalado que si esta situación se corrigiera se podría pasar de una actividad de inspección que tiende a ser superficial a otra sustancial, que es lo requerido en el país. Uno de los funcionarios entrevistados, a cargo de la DGSST, advierte que hay ahora mayor interés que antes de participar y que los sindicatos han tenido una presencia destacada en las últimas reuniones del Consejo Consultivo en Seguridad y Salud en el Trabajo. Incluso menciona el caso de un sindicato de una empresa estatal que le solicitó que se presione a ésta para que se inscriba en el PASST por la situación riesgosa en la que se trabaja y amenazó que en caso contrario estallarían una huelga como la que por la misma causa se emprendió contra empresas mineras del país. En cualquier caso, resulta claro que los problemas que afectan a la representación de los trabajadores en éstas y otras instancias tripartitas, ante la crisis del viejo modelo corporativo, deben ser atendidos como condición de mejorar el desempeño de éste y otros espacios de diálogo social.

e) Las MYPE: cambio en los hechos

En el caso de las micro y pequeñas empresas (MYPE), que son las que más dificultades tienen para cumplir con las normas laborales, existe un lineamiento especial en la IFT, de suma importancia por sus consecuencias. Se establece que cuando en la visita de inspección se detecte, vía la nómina de pago del IMSS, que la empresa cuenta con nueve o menos trabajadores, se deberá desahogar la visita sólo mediante la orientación y asesoría. Además, el inspector debe informar al patrón sobre la forma en que debe dar cumplimiento con la normativa en materia de condiciones generales de trabajo. Es decir, no se instaurará el procedimiento administrativo sancionador. Esta nueva estrategia, sin ningún fundamento legal, se tomó debido a que las

pequeñas empresas no conocen la normativa laboral y no cuentan con los recursos suficientes para pagar una multa, desde la perspectiva de un inspector entrevistado. Otro inspector comentó que cuando llega la sanción a una empresa pequeña es “la gota que derrama el vaso” y la empresa termina por cerrar o cambia de lugar y de razón social. El problema es que conforme a esta nueva estrategia no existe consecuencia alguna si los empleadores persisten en su conducta, lo que de hecho implica algo semejante a haber derogado los derechos laborales para una parte significativa de los asalariados, sin haber hecho ninguna reforma legal. Paradójicamente, cuando los abogados empresariales o los dirigentes de este sector opinan sobre la IT, suelen invocar el argumento de que su actuación amedrenta a las pequeñas empresas, dejando de lado el limitado alcance del acto de inspección y el hecho de que difícilmente serán inspeccionadas, todo lo cual da prueba del desconocimiento que existe con respecto a esta actividad.

Una alternativa a esta arbitraria decisión sería la de establecer en el reglamento de inspección, o mejor aun en la LFT, un procedimiento especial de fiscalización para las MYPE, distinguiendo entre aquellas que violen la legislación por primera vez, a las que se les impondría la obligación de que el empleador tomara un curso de capacitación con los contenidos pertinentes a fin de mejorar su habilidad para cumplir con las normas laborales, y las reincidentes, que deberían pagar la multa, sin excepción. Éste es el sistema seguido por Chile y hasta ahora ha dado resultados positivos, aunque aún es temprano para contar con una evaluación de impacto de esta medida. Igualmente, el procedimiento sugerido por la OIT para las MYPE, ya reseñado, podría ser de gran utilidad en México para mejorar la calidad de los empleos en este sector que ocupa casi la mitad de los trabajadores asalariados del país, pero de todas maneras sería recomendable tener un panorama más claro de la heterogeneidad de situaciones que se engloban dentro de las empresas de menor tamaño para definir políticas particulares que realmente lleven a mejorar la situación.

f) La calidad de los procedimientos, las facultades y las responsabilidades del inspector

Los funcionarios e inspectores entrevistados, de nivel federal y local, reconocieron que el procedimiento de inspección deja formalmente escaso margen de discrecionalidad en materia de condiciones generales de trabajo porque está debidamente pautado, aunque en los hechos siempre hay la posibilidad de ampliar dicho margen, lo que es aun mayor en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

El inspector debe verificar aquello que está establecido en la orden de inspección, pero lo hace por lo general en forma superficial, limitándose a exigir la documentación legal. El interrogatorio a los trabajadores se hace por lo general delante del representante del empleador o de este mismo, y no se busca la manera de tener la privacidad y profundidad necesarias para que puedan conocerse los problemas reales. Es un procedimiento esencialmente burocrático, “que no va a los hechos”, como insiste reiteradamente en señalar el responsable de la DGSST. Además, el procedimiento de inspección no establece los plazos que pueden otorgarse para cumplir con los requerimientos, y como se vio en Pasta de Conchos, un mismo problema puede estar en vías de comprobación durante seis años, a lo largo de sucesivas inspecciones que dan lugar a actas incoherentes e incluso permiten a las empresas ampararse simplemente porque hay un error en la notificación del acto de inspección. Se comenta que en este caso, además, nadie quería responsabilizarse de lo que ocurrió, por lo que se pusieron de manifiesto las fallas más

importantes del sistema en su conjunto, como se mostrará al final de este capítulo al tratar los hechos, las violaciones y las recomendaciones a que finalmente dio lugar.

g) El bajo costo de incumplimiento y la indeterminación de las sanciones

El costo de incumplimiento depende de lo que le cuesta realmente al empleador dejar de cumplir las disposiciones fundamentales de la legislación laboral, considerando el monto de las sanciones y la capacidad de las instancias de vigilancia y aplicación para detectar las violaciones y evitar la impunidad. Este costo puede llegar a ser anulado por completo cuando no se tiene tal capacidad, situación que se agrava cuando los sindicatos no están interesados o no tienen la fuerza para exigir el cumplimiento de las normas, todo lo cual se traduce en una muy baja efectividad de las normas. Además de las evidencias expuestas, la opinión del anterior Secretario del Trabajo y Previsión Social —Francisco Salazar— es útil para darse una idea de lo que estaría ocurriendo. Cuando todavía era Subsecretario de Desarrollo Humano de la STPS, este funcionario declaró que “en México prácticamente ya no se cumple ni se respeta la LFT”. Reconoce que lo que hoy existe es una gran simulación jurídica y que las violaciones afectan a la jornada de trabajo, los salarios y la mayor parte de los preceptos legales. Los empresarios no sólo violan la legislación, comentó, sino los propios sindicatos ya que pueden emplazar a huelga sin tener trabajadores y muchos se han convertido en un “gran negocio” para sus líderes. Operan bajo el mecanismo del “chantaje laboral”.⁹⁷

Un primer aspecto destacable para explicar esta situación es el alto grado de indeterminación del monto de las sanciones previstas en la legislación laboral, lo que muestra el amplio margen de discrecionalidad con el que la autoridad laboral puede manejarse en los hechos frente a situaciones de incumplimiento. Otra cuestión a considerar es que en la mayor o menor posibilidad de violar algunas de las normas con impunidad también interviene la propia disposición de los trabajadores a aceptar el incumplimiento patronal de algunas prestaciones, tanto en razón de su necesidad de encontrar ocupación, como porque en ocasiones no se aprecian los beneficios derivados de éstas por diversas razones: desde la condición particular del trabajador, hasta la mala calidad de los servicios de salud provistos por el IMSS. De acuerdo con este último, es probable que los trabajadores jóvenes y solteros no estén preocupados por la atención de la salud, el servicio de guarderías o las pensiones, mientras que al modificarse la edad y el estado civil aumentaría el interés de ellos, y desaparece su disposición a tolerar la falta de afiliación a la seguridad social (IMSS, 2004). En cualquier caso, la mayor parte de la responsabilidad recae en las instancias gubernamentales que deben detectar y sancionar el incumplimiento de las normas.

De acuerdo con la ley, los trabajadores, patrones y sindicatos podrán denunciar ante las autoridades laborales las violaciones a las normas laborales. En el caso de una violación a las normas de salario mínimo, los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como los inspectores de trabajo, están obligados a denunciar a los patrones ante el ministerio público para dar lugar a una acción penal, algo que según la experiencia de los entrevistados simplemente no ha ocurrido jamás. Tal vez ello se explique porque, dada la caída de esta remuneración en más del

⁹⁷ Declaraciones al periódico *La Jornada*, 21 de febrero de 2005.

75% desde los años ochenta a la actualidad, es bajo el porcentaje de trabajadores asalariados que percibe menos de un salario mínimo.

Cuadro 7

MONTO LEGAL DE LAS SANCIONES EN CASO DE VIOLACIÓN A LAS NORMAS LABORALES

Rubro de incumplimiento	Sanción
Diversas obligaciones patronales de menor importancia (art. 132, fracciones IV, VII, VIII, IX, X, XII, XIV, y XXII); duración de jornada, días de descanso, vacaciones, trabajo de mujeres y menores, entre otras.	De 3 a 95 veces el salario mínimo; 3 a 155 veces, según el caso.
Violación a diversas prohibiciones (art. 133, fracciones II, IV, VI y VII). Violación de las normas protectoras del trabajo a domicilio.	De 15 a 155 veces el salario mínimo.
Salario mínimo: incumplimiento de las obligaciones, capítulo VIII, título tercero. Violación de contrato ley o contrato colectivo (art. 1000 LFT). Reparto de utilidades (cap. VIII del título tercero). Capacitación y adiestramiento. Cuando en la instalación del establecimiento no se cuente con las normas de seguridad e higiene o las medidas que fijen las leyes para prevenir los riesgos de trabajo. Al patrón que no permita que se practique inspección en su establecimiento.	De 15 a 315 veces el salario mínimo. Si el incumplimiento se prolonga dos o más semanas, se acumularán las multas. La reincidencia se sancionará con la misma multa, aumentada en 25%. Para este caso, la cantidad se duplica si la irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda.
Salario mínimo (art. 1004). “Al patrón de cualquier negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haga entrega a uno o varios de sus trabajadores de cantidades inferiores al salario fijado como mínimo general o haya entregado comprobantes de pago que amparen sumas de dinero superiores de las que efectivamente hizo entrega” se les castigará con pena de prisión.	Combinación de prisión desde seis meses hasta cuatro años y multa de hasta 200 salarios mínimos. En caso de reincidencia, se duplicarán las sanciones económicas (art. 1004, LFT).
Negativa del empleador a celebrar, revisar o cumplir un contrato colectivo o contrato ley.	Derecho de huelga indefinida con suspensión total de labores, salvo las de emergencia (art. 450).
Injerencia patronal en el surgimiento o durante la vida activa de los sindicatos.	No hay sanción.
Violaciones a las normas legales en materia de rendición semestral de cuentas de la administración del patrimonio sindical.	Se señala que no es dispensable, pero no se impone sanción (art. 373).
Normas procesales.	Se impone pena de prisión de seis meses a tres años y multa de ocho a 80 veces el salario mínimo a funcionarios y abogados cuando sin causa justificada se abstengan de concurrir a dos o más audiencias o se abstengan de promover el juicio durante el lapso de tres meses (artículo 1005).
Presentación de documentos o testigos falsos.	Prisión de seis meses a cuatro años y multa de ocho a 120 salarios mínimos. Si fuera el trabajador, la multa equivaldría al salario mínimo de una semana (art. 1006).

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal del Trabajo.

En caso de detectarse una violación a las restantes normas laborales, el costo de incumplimiento no se puede determinar en principio, ya que hay un margen amplio de discrecionalidad para decidir entre los mínimos y máximos de las sanciones, entre los que existe además una significativa variación que va de 3 a 315 salarios mínimos en una escala que resulta de la intención de imponer sanciones progresivas, según la gravedad de la violación. Sin embargo, aun si se aplicara el monto máximo, lo que de hecho no ocurre, el costo de incumplimiento no sería alto debido a la caída de los salarios mínimos a la tercera parte de su valor de hace 20 años.

La discrecionalidad en los montos de las sanciones que se refleja en este cuadro está restringida de diversas formas, puesto que en los criterios de determinación de las multas se debe considerar, por una parte, lo que se estipula en diversos instrumentos legales y, por la otra, los que establece el RGIAS. Estos criterios son: i) el carácter intencional o no de la acción y omisión constitutiva de la infracción; ii) la gravedad de la infracción; iii) los daños que se hubieren producido o pudieran producirse; iv) la capacidad económica del infractor, y v) la reincidencia del infractor. En cualquier caso, el problema radica en la escasísima probabilidad de que un empleador resulte sancionado, en la tendencia a aplicar los montos mínimos y en una todavía menor probabilidad de que tal sanción se haga efectiva.

Poco más de la mitad de la ocupación corresponde a medianas y grandes empresas, cuya mayor productividad y visibilidad las lleva a un cumplimiento más efectivo de los derechos laborales, por lo que puede suponerse que la parte restante se encuentra en la zona de mayor vulnerabilidad frente a las estrategias empresariales tendientes a trasladar a los trabajadores los costos de adaptación a las exigencias competitivas, vía la violación de sus derechos. Esto no implica que esta situación no ocurra en las grandes empresas, pero sí deja claro que es en las más pequeñas en donde debería haberse concentrado la acción sindical y gubernamental a fin de lograr una mayor efectividad de la protección legal.

3. Resultados de la inspección del trabajo

Muchos se preguntan para qué sirve realmente la inspección, más allá de que la función asignada por la legislación laboral sea muy precisa. Tanto los funcionarios como los abogados y representantes empresariales y sindicales, así como los representantes de las ONG consultados, tienen una percepción negativa sobre la IT, aunque difieren en las razones y soluciones a esta problemática. Mientras que los representantes empresariales se manifiestan a favor de limitar el carácter punitivo y potenciar el papel asesor de la IT, los que velan por los intereses de los trabajadores quisieran tener una autoridad capaz de poner un coto a la impunidad. Ésta es incluso la posición de algunas autoridades federales entrevistadas en 2007, quienes reclaman para la IT una autoridad que actualmente no tiene. En cualquier caso predomina un gran escepticismo acerca de qué es lo que puede lograrse mediante las distintas estrategias que se han venido implementando para mejorar la efectividad, la eficacia o la eficiencia de esta instancia.

En este apartado se analizan los resultados obtenidos mediante la aplicación de las estrategias y los procedimientos antes planteados para la inspección en la jurisdicción federal. Para ello se usa la información recabada de distintas instancias oficiales y académicas, y la resultante del trabajo de campo efectuado en diversas oportunidades entre 2003 y 2007. Además,

esta información se complementa con la proveniente de una muestra de expedientes en el ámbito federal con la que se recogen datos sobre información no existente en otras fuentes. Toda esta información se contrasta con los comentarios de las entrevistas realizadas a los distintos actores para tener un panorama más preciso de los resultados de la inspección.

a) Sobre las fuentes de información en materia de IT

La información con que se cuenta sobre la inspección en el país carece de un registro adecuado en cuanto a los resultados que se obtienen con las acciones de inspección. La situación en la jurisdicción federal es distinta a la situación en la local. A nivel federal se cuenta con información que permite conocer de manera general la situación de la inspección en México en términos de las cantidades: el número total de inspecciones llevadas a cabo por tipo de inspección. Sin embargo, no se tiene información sobre los problemas encontrados y los resultados de esas inspecciones, es decir, no se conoce cuántas de las empresas que se asesoraron, o sancionaron, realmente acataron las observaciones o pagaron la sanción, cuáles fueron los problemas corregidos, cuáles los no atendidos y el tiempo que tardó el proceso. También se requiere conocer el monto al que ascendieron las sanciones y sus motivos. Con información de este tipo, tanto los observadores externos como el mismo órgano de inspección tendrían elementos para hacer mejores evaluaciones, planificar mejor el trabajo y definir los aspectos estratégicos para un mejor y más eficiente desempeño.

Con respecto a la inspección local, la situación es más complicada, empezando por las diferencias que existen en las formas de operación entre una y otra jurisdicción, lo que repercute en la manera como cada uno de ellos lleva sus estadísticas, sin contar con que en muchos estados no hay estadísticas de ningún tipo, o si las hay no están disponibles para personas externas a la dependencia. En este nivel, el propio concepto de lo que se registra llega a ser distinto. Por ejemplo, en el estado de Sonora no se lleva un registro del número de inspecciones realizadas, sino del número de quejas recibidas, las cuales derivan en inspecciones. Como resultado se obtiene el número de quejas resueltas, pero no se conocen los motivos de las quejas ni cuáles de éstas fueron solucionadas. Por otra parte, casi en todos los estados se cuenta con muy poca información fidedigna. Mucho de lo que se tiene es lo programado para realizarse y no lo que realmente se hace.

En resumen, en lo federal se considera indispensable ampliar el registro sobre las actividades de inspección para conocer el impacto que se obtiene para los distintos aspectos considerados. En lo local hay que comenzar por lograr que todos los estados generen información comparable y que ésta no se limite a reportar únicamente lo realizado, sino también los resultados obtenidos.

b) Indicadores de desempeño

Los indicadores que se toman en cuenta para analizar el desempeño de la inspección federal son:

i) La situación de la inspección federal en términos de los recursos que le son asignados: el presupuesto y el salario de los inspectores.

ii) Se analiza el desempeño de la inspección para verificar la efectividad y la eficiencia, considerando varios factores: la cobertura, que expresa el porcentaje de empresas fiscalizadas en función del total de empresas existentes; la calidad de inspecciones, para lo que se toma en cuenta el número de visitas que se realiza para cada empresa, combinado con la carga de trabajo de cada inspector, es decir, el número de empresas que le corresponde fiscalizar a cada inspector. Para complementar lo anterior, también se revisa el tamaño promedio de las empresas. Estos tres indicadores analizados en conjunto develan la estrategia que las autoridades siguen para lograr una mayor cobertura en términos del número de trabajadores “beneficiados”.

iii) Se analiza el porcentaje de solicitudes de sanción, que junto con el monto recaudado por sanciones, constituyen buenos indicadores del sentido de la política que se está llevando a cabo y de los cambios ocurridos en el tiempo.

Prácticamente en todos los rubros analizados sobre el desempeño de la IFT, el año 1998 se muestra como el momento en que las tendencias se modifican. En parte es un reflejo de las políticas de la Nueva cultura laboral y de las restricciones presupuestarias a que se enfrenta la inspección, por lo que se decidió la descentralización de esta actividad hacia los estados y la creación de mecanismos alternos para realizar la inspección como el PASST, cuyo objetivo es fomentar el autocumplimiento.

c) Recursos

Son dos los aspectos de mayor interés para analizar el flujo de recursos para la inspección laboral: el presupuesto y el nivel de salario de los inspectores.

Los recursos que se asignan para la inspección han tenido una fuerte disminución a partir de 1999 (véase el gráfico 6), que es cuando comienza la descentralización de la inspección federal hacia los estados. El fuerte decremento de 2002 (50% con respecto a 2001)⁹⁸ es el reflejo de que en 2001 se concluyó este proceso, con lo cual el presupuesto que antes se asignaba a la Dirección General de Inspección del Trabajo ahora se adjudica a las delegaciones en los estados para que sean éstas las que organicen las inspecciones. Aquí hay que tomar en cuenta dos cuestiones: primero, no se tiene información sobre el monto al que asciende el presupuesto asignado para inspección a cada delegación federal, dado que también realizan otras funciones; segundo, como consecuencia de lo anterior, el presupuesto que recibe la delegación lo administra como se considere más adecuado y nada hay que garantice que la parte que se dejó de adjudicar a la Dirección General de Inspección del Trabajo sea efectivamente utilizado para las tareas de inspección.

Pero no es sólo la descentralización lo que disminuye el presupuesto. También lo afectó la reestructuración de las diversas áreas, así como el programa de “retiro voluntario” implantado dentro del sector público a partir del año 2000.

⁹⁸ Considerando pesos de 1994.

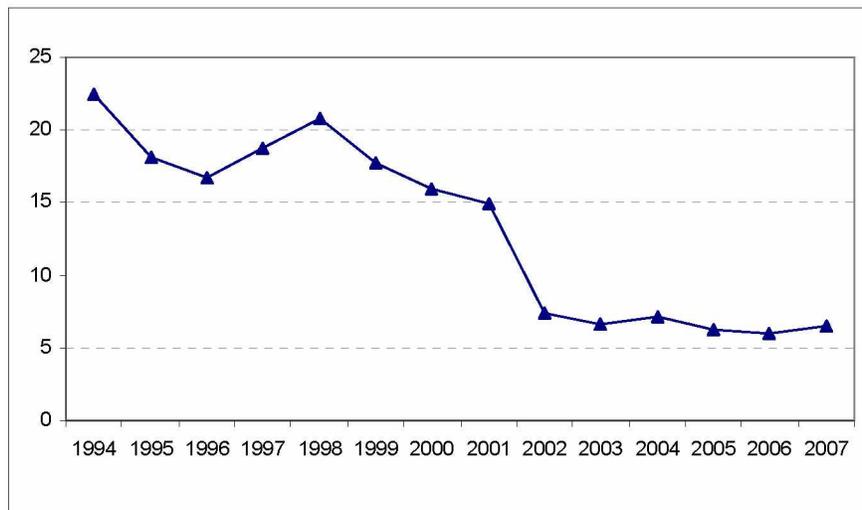
Esta situación contrasta con la evolución del presupuesto global de la STPS en el mismo período (1994-2004), ya que de acuerdo con su informe de labores, este último prácticamente se duplicó en términos reales (STPS, varios años 1990-2004). Queda claro que hubo un viraje en las prioridades de la política laboral, otorgando mayor importancia a otros programas —principalmente a las políticas activas de mercado de trabajo, que se vieron beneficiadas con fondos del BM—, al tiempo que se dedicaron cada vez menores recursos a la actividad fiscalizadora, al punto que sólo se le destinó 0,8% del presupuesto de la STPS, mientras que equivalía a 4,8% una década atrás.

Resulta un hecho generalizado y reconocido por los entrevistados en todas las jurisdicciones que la falta de recursos, información, capacitación al personal y difusión de la labor de la inspección es uno de los principales problemas de implementación de la IT. Un inspector federal de Puebla sintetizó la situación: “Nos proporcionan el peor equipo, los presupuestos no alcanzan, los salarios son indignos”.

Gráfico 6

MÉXICO: PRESUPUESTO DE LA INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO, 1994-2007

(Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el IFAI para los años 1994-2004 en julio de 2005; información proporcionada por la Dirección General de Programación y Presupuesto. Respuesta al requerimiento de información N° STPS/UE/828/07 de 2007 para los años 2000 a 2007).

d) Formas de reclutamiento

Sólo fue muy recientemente que los inspectores comenzaron a ser seleccionados por medio de concursos de oposición en el marco del servicio civil de carrera, estrategia que se siguió en el caso de los 100 nuevos inspectores que se estarían incorporando a partir de 2007. Aun cuando se contemplan tres niveles de competencias en estos procedimientos, no existe diferenciación alguna en materia de remuneraciones. El perfil que se busca está

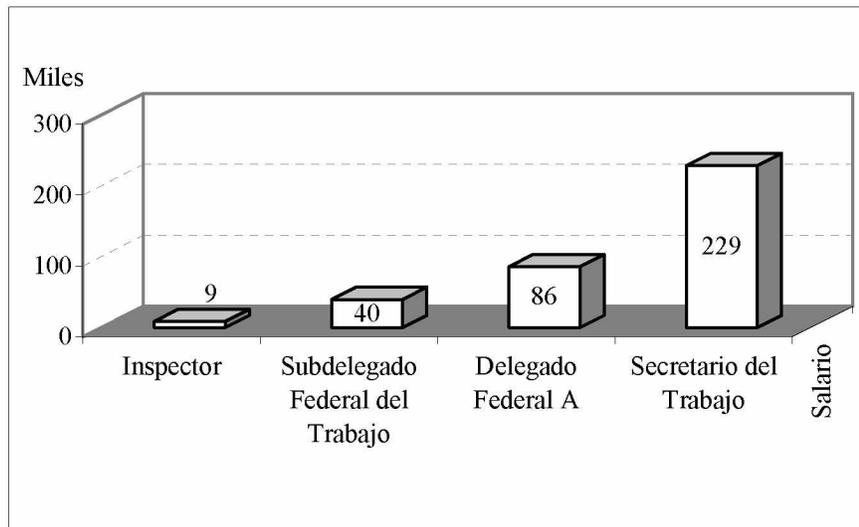
fundamentalmente orientado a abogados (que deberían estar a cargo de las inspecciones en materia de condiciones de trabajo) e ingenieros (con mayores competencias en materia de seguridad e higiene en el trabajo). Sin embargo, en los hechos no se respeta esta división del trabajo según competencias. Sin lugar a dudas, la incorporación de 100 nuevos inspectores será una gran oportunidad para lograr una mayor profesionalización de la actividad, lo que se desalienta en cierta forma al no haber posibilidades de ascenso dentro de la misma función, de modo que los mejores cuadros tenderán a desempeñar otras funciones de mayor jerarquía dentro de la administración federal del trabajo, con el consiguiente desperdicio de la experiencia acumulada en una función de gran complejidad.

e) Salarios

Lo anterior se comprueba al considerar los niveles salariales de los inspectores. El salario de un inspector en el año 2007 era de poco menos de 900 dólares mensuales, lo que resulta bajo en función de que en su gran mayoría son personas con nivel de educación superior (137 ingenieros y 31 licenciados en derecho) y que el impacto de su tarea es de vital importancia para los trabajadores del país. En términos relativos este nivel de salario equivale al 10% de lo que percibe un delegado federal y tan sólo el 3% de lo que percibe el secretario de trabajo y previsión social. La gran disposición de los inspectores para optar por renuncias voluntarias es un reflejo de la escasa motivación a permanecer en esta función.

Gráfico 7

MÉXICO: COMPARATIVO DEL SALARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA STPS



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007 (1° de enero de 2007).

Como se expone más adelante, las brechas son similares en Puebla. Precisamente, una diferencia importante con otros modelos de inspección es que en México ni en la jurisdicción federal ni en la local existe alguna relación entre el salario de los inspectores y el número de empresas fiscalizadas, multas impuestas o trabajadores beneficiados. Se carece de incentivos para mejorar el desempeño, además de que no todos forman parte del servicio civil de carrera.

Finalmente, también como parte de los recursos para la inspección, hay que considerar el número de inspectores, que se redujo 37% entre 2000 y 2006, esto es, de 288 que se tenían en 2000 a 181 para 2006, aunque en 2007 volvieron a incrementarse para llegar a un total de 298 inspectores.

Con todo, la falta de recursos se explica más como el resultado de una decisión política que de la restricción presupuestaria, o al menos ésta es la percepción dominante entre los entrevistados.

f) La inestabilidad de la estrategia: el desempeño

A partir de mediados de los años noventa, la estrategia de inspección se orientó a mejorar la imagen, y se adoptó una actitud proempresarial que en la realidad se materializaba en pasar de una política que sanciona a una que asesora. Los entrevistados han mencionado que hasta bien entrada esa década, la imagen de esta instancia se asociaba frecuentemente a la idea de la corrupción, pero que un par de años atrás esta imagen estaba modificándose, a la par que esta dependencia asumía una visión fuertemente gerencial. Ahora se verá cómo se refleja esta situación en la información recopilada, que no puede registrar todavía la reorientación que tímidamente estaría ocurriendo nuevamente desde el comienzo de la administración 2006-2012 para fortalecer la capacidad de sanción, cambio que mostraría la extrema volatilidad de la estrategia de inspección.

El análisis de las sanciones, las asesorías y los montos recaudados por concepto de las primeras muestra con toda claridad que en el último sexenio el énfasis se puso en la asesoría y se disminuyó la fuerza de la sanción. En ambos casos, conforme fue avanzando el sexenio, se fue profundizando este sesgo.

A partir de 1998 se han estado reduciendo constantemente las actas de inspección;⁹⁹ de hecho, el total de actas disminuyó casi a la mitad entre 2000, con 45.240, y 2006, cuando sólo hubo 22.891. Sin embargo, con respecto al número de solicitudes de sanción es entre 1994 y 1995, y no en 1998, cuando se modifica la tendencia. Hasta 1994, en promedio, se solicitaba sanción en 43% de las actas de inspección; a partir de 1995 esto cambia, llegando en 2006 a 27,4%. En el último sexenio disminuyeron 43%. Hay que tomar en cuenta, además, que la existencia de una solicitud de sanción no implica, necesariamente, que haya habido una sanción real. Más aún, ni la IFT ni la Dirección General Jurídica de la STPS tienen registros de cuántas de las sanciones impuestas fueron realmente pagadas, además de que éstas suelen ser impugnadas en

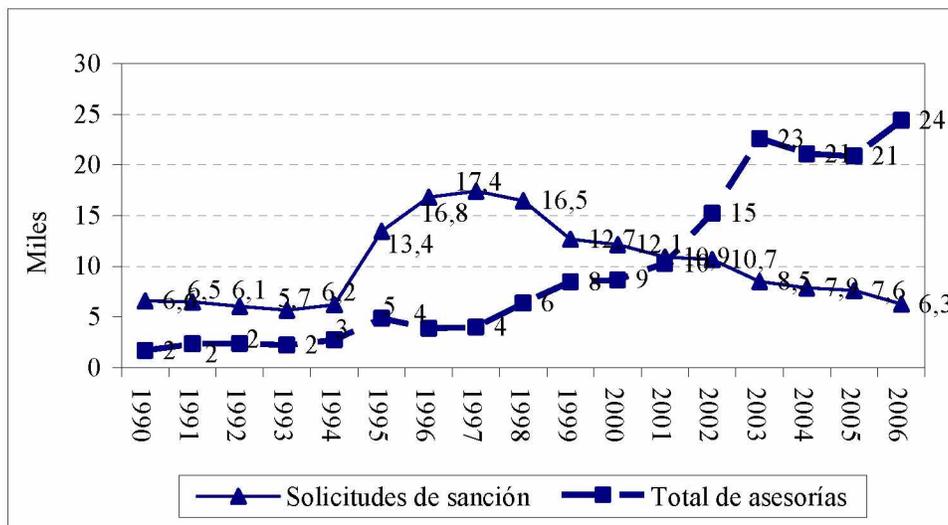
⁹⁹ En 1997 se alcanza un máximo de 60.345 actas de inspección, lo que bien puede entenderse como la culminación de la tendencia al alza que desde 1995 se presenta de forma importante. Todo ello, muy probablemente, producto de la crisis de esos años.

una alta proporción y corresponde a otra autoridad ajena a dicha dependencia el cobro de las multas.

El complemento de la política para fomentar el autocumplimiento es el importante incremento de las asesorías, que aumentaron 82% durante la administración 2000-2006 (a partir del año 2001). En el gráfico 8 se muestran las tendencias de ambos indicadores donde se aprecia claramente que a partir de 2001 la relación entre sanciones y asesorías se invierte. La combinación de estos dos datos —el de las solicitudes de sanción y el de las asesorías— resulta ser un reflejo claro de la política que se ha llevado a cabo en la última década apegada a los principios del Nueva cultura laboral, que en 1995 acordaron la CTM y la COPARMEX, y la adopción de este enfoque por parte de los siguientes responsables de la STPS. En la administración de Zedillo se da el paso importante, en los hechos, respecto de los cambios que en la práctica llevan a sancionar menos y, supuestamente, prevenir más.

Gráfico 8

MÉXICO: INSPECCIÓN FEDERAL. ASESORÍAS VS SOLICITUDES DE SANCIÓN (ANUAL), 1990-2006



Fuente: Dirección General de Inspección Federal del Trabajo STPS, noviembre de 2007.

Otro de los indicadores que reflejan la política asumida de evitar las sanciones y dar prioridad a la prevención para fomentar el autocontrol es el monto que se recaudó por concepto de las sanciones. Desde 1999, y a lo largo de todo el siguiente sexenio, ha habido una disminución de este monto. En el gráfico 9 se muestra la tasa de cambios anuales.¹⁰⁰

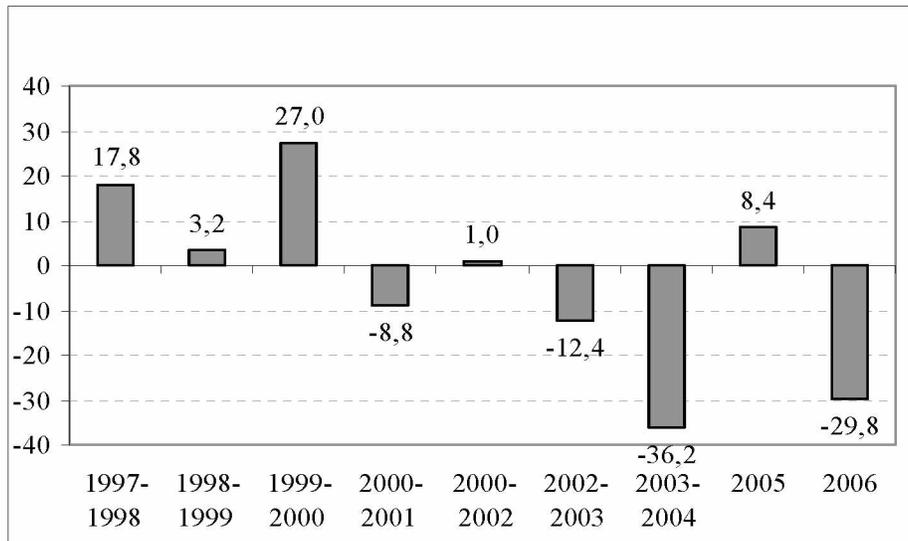
¹⁰⁰ Para el período 2003-2004 se contabiliza el monto de 10 meses. Esto no afecta considerablemente el monto total de lo recaudado y, por lo tanto, la caída sigue siendo considerable.

Antes de 1999 y después de pasado el período de inestabilidad que sufrió el país, los montos habían ido incrementándose cada año. El período de mayor recaudación fue 1999-2000, cuando se alcanzó un monto de 8.756.618 ¹⁰¹ pesos a precios de 1994. Ya para el año 2006, con la política de prevención, la recaudación fue tan sólo de 3.429.645 (Dirección General Jurídica de la STPS).

Si se considera el escaso monto de las sanciones impuestas, la eficacia de la IFT para elevar el costo del incumplimiento de las normas laborales tiende a decrecer, lo que le permite mejorar su imagen ante los empresarios, pero le impide a su vez incrementar su capacidad de persuasión frente a éstos y recuperar credibilidad ante los trabajadores.

Gráfico 9

MÉXICO: INSPECCIÓN FEDERAL. TASA DE CAMBIO ANUAL EN EL MONTO RECAUDADO POR SANCIONES, 1997-2006



Fuente: Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, STPS, noviembre de 2007.

De 1997 a 2003 los períodos considerados son del 1° de septiembre al 31 de agosto.

El período 2003-2004 comprende de septiembre de 2003 a julio de 2004.

Esto parece haber tenido consecuencias en la menor disposición de las empresas a acatar las observaciones incluidas en las actas de inspección, y así se cumple el criterio de que sin capacidad de sanción tampoco hay capacidad de persuasión (Jotobá, 2002). Al comentar esta situación con altos funcionarios de la DGIFT y de la DGSST, se coincidió en que, al haberse dejado de sancionar a las empresas bajo los principios de la Nueva cultura laboral, la IT perdió autoridad y ello se reflejó en un menor cumplimiento de las normas laborales y de seguridad e

¹⁰¹ Fuente: *Informes de Labores de la STPS*, varios años. Se consideran pesos de 1994.

higiene. Además, se señaló en ambas dependencias que el monto de las sanciones por lo menos debía duplicarse si realmente se pretende lograr algún impacto con su aplicación.

Con el propósito de conocer en forma más directa el desempeño de la IFT en materia de aplicación de sanciones, se revisó un conjunto de 36 expedientes en su subdelegación del Distrito Federal, correspondiente al año 2003.¹⁰² Los resultados obtenidos de esta revisión apuntan en el mismo sentido: una política que no perjudique a las empresas por medio de las sanciones.

Se encontró que predominan los casos de empresas pequeñas del sector industrial. La distribución dentro de este sector muestra una marcada concentración de casos de la industria química (31 de 36 casos), lo que refleja la tendencia a inspeccionar aquellas ramas con mayores accidentes y riesgos de trabajo (industria de transformación).

El número promedio de trabajadores que se desempeñan en las empresas inspeccionadas es de 136,5. Solamente fueron sancionadas dos empresas de 15 o menos trabajadores, donde existía maquinaria y proceso productivo, lo que concuerda con la disposición (a la que se hizo referencia en un apartado anterior) para aplicar sanciones a las empresas de menos de 15 trabajadores, que se modificó posteriormente para beneficiar a todas las empresas de nueve o menos trabajadores.

La sanción impuesta a las empresas es por lo general la mínima, independientemente de los sectores (industria, comercio y servicios). El monto promedio de las sanciones alcanzó a 43 salarios mínimos y el monto más frecuente fue de 15 salarios mínimos. Sólo en el caso de que el empleador no hubiera permitido la práctica de inspección, se impuso la sanción máxima (esto sucedió apenas en 3 de 36 casos).

De acuerdo con la entrevista al subdelegado de esa dependencia, este criterio (implementado a partir del 2001) se debe a que se tiene la política de no “dañar” la economía de las empresas, sobre todo si se considera que la gran mayoría son micro o pequeñas. Los resultados de esta indagación se corroboran con la experiencia de la mina de Pasta de Conchos, donde no se llegaron a imponer sanciones a pesar de haberse detectado diferentes violaciones a las normas de seguridad e higiene.

Se comentó que otra de las razones para aplicar sanciones mínimas es agilizar los trámites y “terminar con el rezago de expedientes”, ya que si se aplicara la sanción máxima, el área jurídica de la IFT debería justificar los criterios en los cuales se basó la sanción, lo que tomaría más tiempo. Cualquiera que sea la causa de esta práctica, cabe subrayar que no se utiliza adecuadamente la posibilidad de imponer sanciones progresivas con base en la gravedad de las violaciones y que los montos de las sanciones no son lo suficientemente altos como para disuadir a los empleadores de transgredir las normas, sobre todo considerando que en muchos casos el dejar de cumplirlas supone una reducción considerable de los costos laborales o un margen de libertad mucho mayor para tomar decisiones.

¹⁰² No se tuvo acceso al archivo de expedientes, por lo que los mismos fueron proporcionados por el responsable de la subdelegación de la Inspección Federal del Trabajo del Distrito Federal.

La casi totalidad de las multas impuestas representaron cantidades relativamente bajas para los empleadores, por lo que puede concluirse que el costo de incumplir con las normas en esta materia en México es muy bajo, lo que constituye un fuerte incentivo para seguir tal conducta. Los abogados empresariales entrevistados en diversas localidades confirman esta situación, ya que según ellos ninguno de sus asesorados percibe que el no cumplir las normas puede acarrearles alguna consecuencia adversa, a la vez que no visualizan a la IT como una amenaza. Esta percepción se asocia en general a una muy baja credibilidad respecto de la capacidad estatal para hacer cumplir las normas, se trate de leyes impositivas, de seguridad social o de tipo laboral. Con todo, como aseveraron los inspectores locales del D. F. entrevistados en 2007, la imagen de la IFT es más sólida y con mayor credibilidad de la que tiene la ILT, lo que es reflejo —entre otras cosas— de la disposición de mayores recursos y mayor tolerancia con las empresas.

El período desde que se realiza la inspección hasta que se genera una resolución en el área jurídica (que podrá todavía ser impugnada por el empleador y nunca cumplida) es en promedio de 166 días hábiles, mientras que el tiempo máximo llegó a un total de 486 días. Evidentemente, no es éste un procedimiento expedito para fortalecer el cumplimiento de las normas.

Finalmente, dada la situación de México, la evolución en el número de inspecciones extraordinarias, así como el porcentaje que representan del total de inspecciones, es un excelente indicador de cómo se ha ido abandonando la tarea de inspección en el país con un sentido preventivo. El número de inspecciones extraordinarias ha disminuido de manera constante en los últimos años, pero no así su importancia dentro del total de inspecciones. Para el año 2006 las inspecciones extraordinarias sumaban poco más de la mitad (53%) del total de inspecciones, cuando en 1998 era de 24%. Si además se considera que en México no existe una cultura de la denuncia por parte de los trabajadores y que el empleador puede conocer el nombre de quien denuncia, es sorprendente que las inspecciones extraordinarias crezcan en importancia como lo hacen. Esto refleja, quizá, una de las estrategias de la inspección en la búsqueda por adaptarse al presupuesto: enfocarse en atender los casos para los que se tenga alguna certeza de posibles violaciones, aunque por la superficialidad de la inspección y su enfoque ello no suponga lograr que se reparen ni se genere una percepción de amenaza que fomente el cumplimiento voluntario.

Para esbozar una idea global sobre el sentido de la política de inspección se observan los aspectos sobre los cuales las autoridades laborales expresan mayor interés en tener un control. La materia de la inspección federal incluye los tres rubros que se verifican: condiciones generales de trabajo, condiciones generales de salud e higiene y los recipientes generadores de vapor. De 1995 a la fecha es factible identificar dos patrones de comportamiento con respecto a las materias de inspección: uno que va de 1995 al 2000 y otro de 2001 a 2006. En ambos, lo que más inquieta a los inspectores son las condiciones generales de salud e higiene, las cuales no varían sustancialmente para el segundo período: en el primero de los períodos representa, en promedio, 38% del total de las inspecciones ordinarias, y en el segundo período, 37%. Donde se observa un cambio mayor es en las otras dos materias. En el segundo período las inspecciones sobre las condiciones generales de trabajo se incrementaron hasta alcanzar el 38%, una importancia igual a las condiciones generales de salud e higiene. La materia que menos importancia tiene en ambos períodos es la generación de vapores, la cual pasó de un promedio de 31% en el primer período al 25% en el segundo.

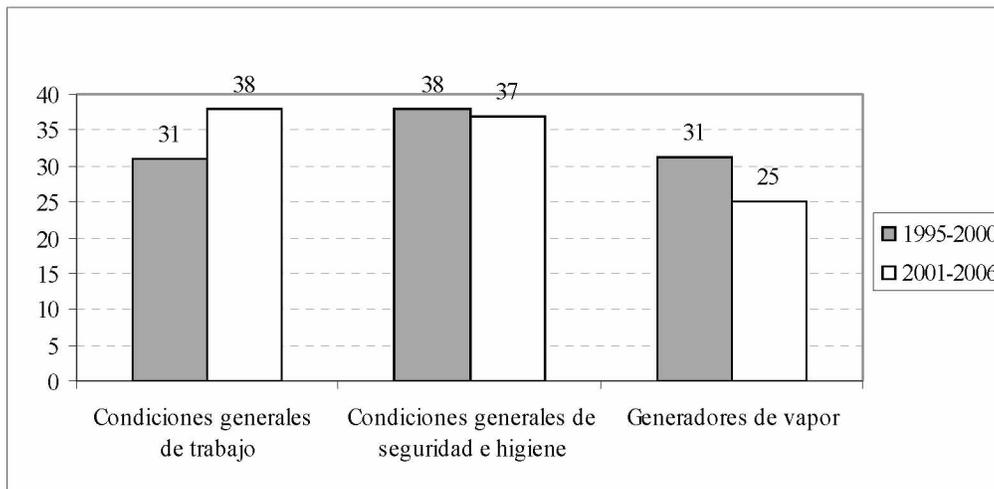
g) Inefectividad de la IFT

A partir de 1998 ha habido una constante reducción en el número de inspecciones, y es desde el año 2000 cuando la caída se presenta de forma consistente ¹⁰³ (véase el gráfico 11). En la administración 2000-2006 el decremento suma el 32%. Sin embargo, no sucede lo mismo en el caso de las empresas inspeccionadas, cuya tendencia en dicho sexenio de Fox fue de un pequeño incremento.

El número de visitas a las empresas inspeccionadas disminuyó, pasando así de tres visitas (2,9) en 2000 a casi dos visitas al año (1,9) en 2006; a la vez, el número de empresas visitadas por los inspectores se incrementó de 43 a un promedio de 75 entre 2001 y 2006. Desafortunadamente, estos datos no están reflejando mejoras en la eficiencia de la inspección, sino que corroboran lo mencionado por los entrevistados sobre uno de los problemas más serios: el carácter superficial de las inspecciones, que limita su eficacia en la detección del incumplimiento, como lo señaló el actual Director General de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Gráfico 10

MÉXICO: PROMEDIOS DE LAS MATERIAS DE INSPECCIÓN POR PERÍODO, 1995-2000 Y 2001-2006



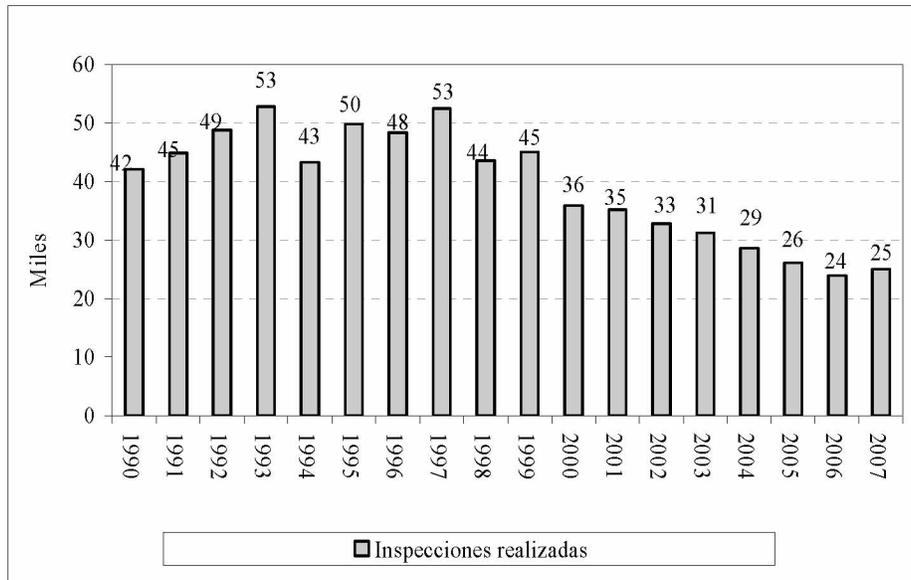
Fuente: Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, STPS, noviembre de 2007.

El tamaño promedio de las empresas inspeccionadas también tiende a disminuir, pasando de 108 empleados en 2000 a 68 en 2006. Es decir, para 2006 la inspección se redujo tanto en el número de empresas inspeccionadas, como en su tamaño.

¹⁰³ Para el año 2003 la mayor parte de las inspecciones se realizaron en seis ramas: alimentos, química, metalúrgica y siderúrgica, textil, elaboradora de bebidas y automovilística.

Gráfico 11

MÉXICO: INSPECCIÓN FEDERAL. EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO ANUAL DE INSPECCIONES, 1990-2007



Fuente: Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, STPS, noviembre de 2007.

El número de empresas que a cada inspector le corresponde fiscalizar se incrementó significativamente de 1999 a 2006. En el último año de la administración de Zedillo el número de inspectores se redujo 15% (de 338 a 288), pero fue en la siguiente administración cuando la situación se hizo crítica, pues de las 43 empresas que a cada inspector le correspondía fiscalizar en el año 2000 se incrementó a 71 empresas por inspector. Al término de ese año el número de inspectores federales era de 181.

Conviene destacar que en la administración del presidente Calderón, en cambio, hay una tendencia a incorporar nuevos inspectores, con una meta para 2008 de 318 inspectores, número por arriba de los que se tenían al inicio del sexenio anterior.

Una manera de comprobar la efectividad de la IFT es considerando el número de trabajadores que se benefician de la inspección. Desde esta perspectiva, la efectividad ha venido disminuyendo desde 1998, cuando el número de trabajadores beneficiarios fue de 1.500.000, en comparación con los 880.000 de 2006.

No se tienen datos para saber si se mejoró realmente la eficacia de la inspección, es decir, si se logró elevar el nivel de cumplimiento de las normas laborales. Sin embargo, aunando lo anterior a lo que comentan los entrevistados, el concepto y el alcance de los “beneficiados” es muy elástico: puede tratarse de inspecciones que no logran detectar ni reparar en alguna medida las violaciones, o de trabajadores de una empresa que se fiscaliza más de una vez en un mismo año, sin que por ello la intervención tenga consecuencia alguna sobre sus condiciones laborales.

Cuadro 8

ESTADÍSTICAS DE LA INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO

Año	Estadísticas				Indicadores		
	Inspectores federales	Inspecciones realizadas	Empresas visitadas	Número de trabajadores beneficiados	Número de visitas por empresa	Número de empresas por inspector	Tamaño promedio de la empresa
1990		42 131					
1991		44 856					
1992		48 783					
1993		52 814					
1994		43 302					
1995	338	49 843					
1996	366	48 373					
1997	330	52 500		1 085 951			
1998	327	43 545		1 547 038			
1999	338	45 040		1 426 240			
2000	288	35 879	12 496	1 348 684	2,9	43	108
2001	202	35 203	14 325	1 327 462	2,5	71	93
2002	200	32 818	14 701	1 295 801	2,2	74	88
2003	190	31 211	15 551	1 131 928	2,0	82	73
2004	181	28 635	13 949	889 091	2,1	77	64
2005	181	26 122	13 403	947 612	1,9	74	71
2006	181	23 976	12 912	882 271	1,9	71	68

Fuente: Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, STPyS, noviembre de 2007.

Una de las conclusiones del aumento de inspecciones por inspector es que existe una mayor eficiencia en el trabajo de éstos, lo que no significa que la eficacia y la efectividad hayan mejorado. De hecho, por lo que han comentado diversos entrevistados, ha habido un trabajo menos adecuado por parte de los inspectores.

En resumen, todos los indicadores revisados muestran en los hechos lo que los funcionarios entrevistados de la IFT mencionaron constantemente: que la nueva política laboral busca mejorar la imagen ante los ojos de los empresarios y generar mayor confianza en las autoridades, aplicando el criterio de la prevención y el autocontrol de las empresas, descuidando la detección de irregularidades y debilitando la capacidad de sanción. Todas las entrevistas realizadas a funcionarios de la IFT y de la DGSST a casi un año de terminar el primer año de la actual administración confirman que esta política no resulta eficaz en cuanto a la protección del trabajador, lo que a fin de cuentas es uno de los objetivos últimos de la inspección laboral. Se muestran críticos respecto del enfoque exclusivamente “asesor” y sostienen que debe encontrarse el equilibrio entre éste y el enfoque sancionador, pero también argumentan que de no lograrse dicho equilibrio, debe darse prioridad a la capacidad de castigar las conductas de incumplimiento y fortalecer la autoridad de la IT frente a los empleadores, perspectiva cuestionada por la administración 2000-2006. En este sentido, las opiniones con respecto al viraje dado en la segunda mitad de los años noventa y continuado en la primera administración panista fueron claramente críticas.

Hay coincidencias entre los comentarios recogidos en las entrevistas y los datos que pudieron recopilarse. Según los entrevistados, las deficiencias en los procedimientos y las estrategias que inciden en la cobertura, la eficacia y los resultados del desempeño de la IT son:

- i) La ausencia de una cultura de denuncia que compense la escasa cobertura de las actividades programadas.
- ii) La falta de un padrón confiable de empresas.
- iii) La necesidad de avisar previamente a las empresas cuando van a ser fiscalizadas.
- iv) La forma inadecuada de los procedimientos en el caso de las pequeñas empresas.
- v) La falta de reglamentos locales que ratifiquen el reglamento federal de inspección.
- vi) La superficialidad de las inspecciones y la imposibilidad de que el inspector decida el cierre de la empresa cuando detecte violaciones graves.
- vii) La falta de coordinación entre las distintas dependencias a nivel federal, local y con el IMSS, así como la falta de sistematización de la información disponible sobre las empresas.

Debido a esta carencia, no se puede saber qué empresas tienen un patrón sistemático de evasión de las obligaciones laborales, ni se pueden aplicar los criterios legales para valorar el monto real de las sanciones por la reincidencia, en el remoto caso de que se llegara a esta situación. En suma, la opinión dominante entre los representantes de los trabajadores, pero paradójicamente también entre los funcionarios federales, es que más que ante una estrategia de innovación, lo que se observó en la IT a partir de 1998 es una evidente abdicación del papel que le asigna la LFT, principalmente porque en México se prefiere tener una baja tasa de desempleo, aunque sea a costa de empleos de pésima calidad.

Sin embargo, altos funcionarios de la DGIFT y de la DGSST reconocieron que el accidente de Pasta de Conchos en febrero de 2006 y el último ocurrido en un pozo petrolero de Campeche en octubre de 2007 marcaron un punto de inflexión en el enfoque de la inspección y que por ello se estaba revisando toda la política en la materia.

h) Inspección Federal del Trabajo en el estado de Puebla

Este ejemplo permite ilustrar en qué situación se encuentran los trabajadores con respecto al control de la aplicación de la legislación laboral en un estado con gran concentración de trabajadores y trabajadoras de la IMV. La inspección federal de Puebla ha sufrido un deterioro importante, principalmente en 2005. De un total de 12 inspectores que se tenía en 2002, para 2005 tan sólo quedaban 5, con lo que el número de empresas que le correspondería inspeccionar a cada uno pasó de 667 a 1.786 en el mismo período.

Otro elemento que muestra la afectación en la inspección del estado es el número de empresas inspeccionadas, que disminuyó de 1.178 en 2002 a 542 en 2005. Sin embargo, el

tamaño de las empresas inspeccionadas se incrementó extraordinariamente, pasando de 190 en 2002 a 429 en 2005. Como consecuencia, el número de trabajadores beneficiarios también se elevó. Finalmente, el número de empresas que cada inspector inspecciona pasó de 98 a 108 entre 2002 y 2005.

Todo lo anterior apunta a que se busca abarcar un número mayor de empleados, disminuyendo los costos de la inspección, pero si se atiende a lo que han mencionado los entrevistados, la calidad del trabajo de inspección ha decaído. Si la situación general es complicada en el estado, lo es peor aun en el caso de la industria de la maquila del vestido que ahí se ubica. En 2002 las inspecciones que se realizaron a esta industria representaron tan sólo 3,8% de todas las inspecciones realizadas en el estado por la jurisdicción federal, y para 2006 esta proporción se redujo a 2,8%. Es decir, proporcionalmente se ha registrado un mayor descenso en la inspección de la industria de la maquila del vestido, que lo que en promedio se ha contraído el conjunto de las ramas en el estado. Estos datos confirman lo dicho en las entrevistas realizadas en esa dependencia en el sentido de que se había dejado de inspeccionar a las empresas de esa industria por “instrucciones superiores”.

A lo anterior habría que agregar que el tamaño promedio de las empresas inspeccionadas dentro de esta industria también se ha reducido sustancialmente, de un promedio de 171 empleados en 2002 a tan sólo 55 empleados en 2005. Esta situación contrasta notablemente con lo que ha sucedido en el estado, donde el tamaño de las empresas inspeccionadas se mantuvo en 185 aproximadamente entre 2002 y 2004, y llegó a ser de 429 para 2005.

Cuadro 9

INSPECCIÓN FEDERAL DEL ESTADO DE PUEBLA

Año	Total de inspectores	Total de inspecciones	Empresas inspeccionadas	Trabajadores beneficiarios	Tamaño de la empresa	Empresas por inspector	Monto recaudado (pesos de 1994)
Total estado							
2002	12	1 427	1 178	215 597	183,02	667	132 928
2003	9	1 471	1 073	212 995	198,50	922	123 326
2004	6	1 212	1 101	209 983	190,72	1 433	116 630
2005	5	763	542	232 454	428,88	1 786	0
2006		678					
Industria maquiladora del vestido (Porcentajes sobre los totales del Estado)							
Año	Inspecciones	Empresas inspeccionadas	Trabajadores beneficiarios	Tamaño de la empresa			
2002	5,0	3,8	3,7	176			
2003	4,8	4,0	2,1	102			
2004	3,8	2,5	1,1	81			
2005	2,4	2,8	0,3	51			

Fuente: Datos proporcionados por la Delegación Federal del Trabajo de Puebla.

Es decir, en los últimos años la industria maquiladora del vestido de Puebla se inspecciona poco o nada y claramente no se inspecciona a las empresas grandes del ramo.

En cuanto al tipo de inspecciones se observa que el número de las que fueron extraordinarias (por quejas u otros motivos) es muy bajo y que igualmente cayó a la décima parte el número de trabajadores “beneficiados”.

4. Inspección local del trabajo: el panorama nacional

Es muy poco lo que se puede decir de la inspección local del trabajo, basándose en las estadísticas disponibles. La falta de información adecuada dificulta la evaluación del desempeño de las dependencias locales dedicadas a la inspección. En general, las dependencias no cuentan con información sistematizada sobre las actividades de inspección y lo que se logró conjuntar presenta discrepancias en los conceptos reportados. Todo lo anterior impide comparar las actividades de las dependencias.

De acuerdo con las entrevistas telefónicas realizadas en todo el país, sólo 15 de los 32 estados reportan la realización de inspecciones, pero sólo nueve cuentan con un padrón de las empresas que les corresponde inspeccionar. En este sentido, los estados necesitan realizar un trabajo de conformación de su patrón y en la realidad ésta es una tarea que muy pocos hacen, además de que faltaría examinar si la metodología es eficaz. De hecho, hay estados en los que ni siquiera existe una dependencia dedicada exclusivamente a la inspección. Las enormes diferencias en los niveles de cobertura estatal plantean la duda sobre lo fidedigno de los datos proporcionados por los estados. Por ejemplo, de acuerdo con esta información, Baja California tiene una cobertura de inspección del 42%, para lo cual los inspectores existentes en la entidad tuvieron que realizar 560 inspecciones en el año; en Durango, los inspectores realizaron 1.200 inspecciones cada uno y lograron una cobertura del 32%. En el lado opuesto se encuentra Puebla, con una cobertura de tan sólo 0,5% y cuyos inspectores apenas realizaron 20 inspecciones anuales (cuadro 9). ¿Cuáles de estas cifras realmente son expresiones de la realidad? Resulta muy difícil saberlo sólo mediante las estadísticas.

Lo que sí refleja claramente esta información es la carencia de conocimiento sobre la situación de cada estado y la debilidad que ello representa para las autoridades encargadas de la inspección. Tal vez hayan algunas excepciones, pero en general se confirma la ausencia de inspección local en México, lo cual resulta un obstáculo muy serio frente a algunas propuestas recogidas en las entrevistas acerca de que la solución de los problemas de competencia consistiría en entregar a los estados la actividad de inspección con la transferencia de recursos correspondientes, al tiempo que la autoridad federal conservaría exclusivamente una intervención de tipo normativo.

5. Estrategias en la Inspección Local del Trabajo del Distrito Federal (ILTDF) y en la Inspección Local del Trabajo en Puebla (ILTP)

a) Distrito Federal (ILTDF)

En la ILTDF se pueden distinguir tres fases: una primera (1988-1996), basada en la estrategia de la sanción; una segunda (1997-1999) que priorizaba la prevención y la orientación (conocida como de “amnistía laboral”) y, finalmente, una tercera que arranca en el año 2000, en la que se regresa a la primera estrategia, todo lo cual muestra nuevamente la inestabilidad en el ejercicio de esta función, como sucedió al analizar la IFT. En febrero de 2007 se elevó a la categoría de Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo la dependencia a cargo de la ILTDF, lo que sería el resultado del interés de la nueva administración en dar mayor importancia a la política laboral en esta jurisdicción. Sin embargo, es muy pronto para saber si esta reestructuración estará acompañada de los recursos y condiciones suficientes para inaugurar una cuarta etapa, en la que la ILTDF asuma realmente en los hechos una estrategia de fiscalización efectiva del cumplimiento de normas laborales.¹⁰⁴

Cuando cambió de manos la administración del D. F. en 1997, los principales obstáculos eran la falta de un directorio de empresas de jurisdicción local y de registro de empresas inspeccionadas; una estructura inadecuada; deficiencias en los procedimientos (cuellos de botella en el proceso de dictaminación, falta de continuidad en el proceso de inspección en sus distintas etapas: inspección-dictaminación y verificación) así como escasez y mala preparación de los inspectores. Además de reestructurarse la ILTDF en esa oportunidad y con el fin de combatir las deficiencias en materia de recursos humanos, se tuvo mayor cuidado en el proceso de selección del personal, priorizando la contratación de recursos humanos con nivel de educación superior, principalmente en las áreas de derecho, ingeniería y medicina. Junto con ello, se amplió la cobertura y se mejoró la calidad de la capacitación impartida a los inspectores del trabajo. Aunque desde 1998 se aprobó el RGIAS para uniformar los procedimientos en la jurisdicción federal y local, en el caso del D. F. este instrumento comenzó a aplicarse recién a partir del 2001. No obstante, se siguió utilizando en esta jurisdicción y en los otros estados que se incluyeron en esta investigación el argumento de que es necesario ratificar formalmente, por medio de un reglamento local, las disposiciones respectivas del instrumento federal para que la autoridad local pueda aplicar sanciones. En el D. F. este argumento se abandonó en 2005 y se comenzó nuevamente a sancionar a las empresas.

Los cambios más importantes en los procedimientos se registraron a partir de 2001. Con la aplicación del nuevo reglamento, el proceso de inspección se hizo más complejo, y se subdividió en dos etapas en las que intervienen las dos subdirecciones de esta institución, con el requisito de obtener el visto bueno del director de la DGTyPS y del director de la ILTDF. El objetivo de dicha estrategia era dejar pocas oportunidades para que se generaran prácticas de corrupción. El costo generado por la incorporación de este doble filtro ha sido la prolongación del tiempo requerido para realizar todas las etapas que componen el proceso de inspección. Así, tan sólo la primera etapa tarda aproximadamente 10 días hábiles, mientras que la segunda puede llegar a tardar entre seis y 12 meses. De acuerdo con la opinión de los funcionarios entrevistados, precisamente los principales cuellos de botella del

¹⁰⁴ Una mala noticia es que no se asignó un mayor presupuesto a esta secretaría, y que solamente contará con el presupuesto de la anterior subsecretaría. Véase *Alcalde*, 3 de marzo del 2007.

proceso de inspección en el D. F. y en los otros dos estados tienen que ver con la posibilidad de que los empleadores jueguen con los tiempos, retardando alguno de los pasos.

En 2007 se tiene una visión realista respecto del alcance de la inspección, como lo sostiene el Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo en la entrevista: "... en la práctica la inspección no existe y hay evidencias suficientes de que como está no sirve para nada... No hay una inspección profesionalizada...". Se argumenta que una buena inspección es positiva para el empresario si se acompaña de la prevención y se aprovechan instrumentos completamente desperdiciados, como las comisiones mixtas de seguridad e higiene. El problema es que "no se llega al fondo del asunto". Agrega que promover una inspección eficaz sería muy benéfico para la productividad y competitividad, por lo que deberían invertirse recursos sustanciales en la prevención de riesgos. Una de las estrategias que se quiere impulsar es tener acercamientos con el sector empresarial y mostrar la importancia de la inspección, rescatando su imagen. Uno de los principales problemas a su juicio es la falta de difusión, a la par de que los sindicatos nunca han tomado en serio el tema de la seguridad y salud en el trabajo.

En cuanto a la actividad sancionadora de la ILTDF, se retomó como política a partir del año 2000 y, en estricto sentido, recién en 2005, aunque el regreso a esta estrategia se había anunciado desde la asunción de nueva administración en 1997. Los inspectores entrevistados están de acuerdo en que es bajo el número de sanciones que se impone, pero creen que ahora que lo hacen se ganó autoridad. Piensan que las empresas que más cumplen o quieren cumplir son las pequeñas, pero que las grandes han aprendido a simular y tienen representantes legales que las defienden, y ello reduce la probabilidad de que se hagan efectivas las sanciones. De todos modos, la información disponible no permite apreciar claramente qué es lo que está ocurriendo.

De acuerdo con los argumentos oficiales, esta baja efectividad obedece a la carencia de recursos, pero también se reconoce la falta de voluntad política para modificar la precaria situación de esa dependencia, sin duda un punto crítico a lo largo de los últimos 10 años. Las condiciones bajo las cuales la administración cardenista recibió el gobierno del D. F. en 1997 se caracterizaron por la ausencia o precariedad de los archivos de las distintas dependencias, además de que por lo general no se contaba con información de los planes, programas y acciones en proceso, y el presupuesto se había reducido dramáticamente. En suma, no existía acervo documental alguno que permitiera a la nueva administración hacer un diagnóstico detallado de la situación de la inspección. Casi 10 años más tarde persisten en gran medida los mismos problemas.

Al igual que se comentó respecto de la IFT y de la DGSST, las autoridades de la ILTDF reconocen que los problemas de coordinación afectan la eficacia de la IT. Mencionan especialmente las dificultades que tienen con la SHCP, dependencia que suele solicitarle la realización de inspecciones por diversos motivos, pero cuando se le pide información se niega a proporcionarla porque la clasifican como "reservada". Enfrentan también problemas semejantes con el IMSS cuando llegan a detectar irregularidades; en cambio, sostienen que la cooperación es mayor con la IFT, donde muchos inspectores locales toman cursos de capacitación. Sin embargo, éstos se quejaron de que el procedimiento seguido por la IFT es superficial y que los empleadores la prefieren porque no temen ser sancionados. El resultado es que se generan problemas frecuentes porque esa dependencia asume atribuciones que le corresponden a la ILT, además de que existe incertidumbre sobre quién es responsable de fiscalizar a las empresas.

i) Resultados. Dado el carácter superficial y documental del procedimiento de la IT, no se logra muchas veces la reparación de la violación, pero tampoco hay datos precisos al respecto. El principal problema es que el aviso de 24 horas permite que las empresas se cubran y ello imposibilita detectar lo que ocurre en los hechos. Si bien la asesoría sería una buena alternativa, todos los entrevistados argumentan que por lo general encuentran escaso interés en las empresas y que éstas solamente acuden cuando ya se detectaron irregularidades.

La información proporcionada por la dependencia parece más un aproximado de las metas que se han establecido que un reporte de la actividad real, y existen varias razones para sostener lo anterior. Primero, porque el universo de empresas y el número de inspectores es el mismo para cada año reportado; segundo, porque el tamaño promedio de las empresas inspeccionadas fue, exactamente, de 10 empleados entre 2001 y 2004, y de 20 en los años posteriores. La falta de actualización del universo de empresas (140.000) y del número de inspectores (32) desde el año 2001 demuestra que no se cuenta con un sistema confiable de información actualizado en forma constante. Además, tampoco existen estrategias de acción para el universo de la inspección, lo que, seguramente, los obliga a actuar sobre lo conocido sin tener respuestas adecuadas para hacer frente a los cambios que van surgiendo. Pese a esto, es posible realizar algunos análisis sobre la actividad de la inspección local en el D. F.

Algunos indicadores provenientes de la información son: la cobertura, el número de empresas que le corresponde a cada inspector, número de inspecciones por empresa y monto recaudado por sanciones sobre violación a las normas en materia de reparto de utilidades. No conviene considerar el número de trabajadores beneficiarios, pues los datos están establecidos para que el tamaño promedio de las empresas sea de 10 empleados entre 2001 a 2004 y de 20 para los años posteriores. Según se explicó en las entrevistas, el total de inspecciones realizadas coincide con el total de empresas inspeccionadas, ya que no se realizan inspecciones de comprobación, porque el procedimiento es netamente jurídico.

Del año 2000 a la fecha las acciones de fiscalización tienen una cobertura de menos del 2%, pero cabe resaltar que en los últimos años esta cobertura ha disminuido y se encuentra en sus niveles más bajos, alrededor de 1%. De los 32 inspectores reportados, aproximadamente 25 son los que realizan funciones de inspección y los restantes llevan a cabo funciones de dictaminación. Con esto en mente y considerando el total de empresas inspeccionadas entre 2001 y 2006, cada inspector fiscaliza 71 empresas por año (poco menos de 6 empresas al mes). Finalmente, el monto de las sanciones se redujo 80% entre 2001 y 2006 (véase el cuadro 11).

ii) Recursos. De acuerdo con la información obtenida de fuentes oficiales, el presupuesto de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del D. F., a la que pertenece la ILTDF, ha tendido a disminuir en forma significativa hasta 2005. Cabe señalar al respecto que la administración saliente en 1997, al tener que entregar el poder a un partido de oposición, aprobó para el ejercicio de 1998 una reducción presupuestaria muy fuerte, que para el caso de la DGTyPS representó una disminución de más del 50% con respecto al año anterior.

Cuadro 10

MÉXICO: COBERTURA DE LA INSPECCIÓN LOCAL POR ESTADO

Estado	Total de inspecciones	Total de inspectores	Padrón de empresas locales	Sanciones	Cobertura de la inspección padrón local (%)	Inspecciones por inspector
Aguascalientes	600	5	9 600	nd	6,3	120
Baja California	2 800	5	6 700	5	41,8	560
Baja California Sur	1 700	10	7 000	0	24,3	170
Campeche	780 a/	4	7 520 b/	32	10,4	195
Coahuila	310	11	ns	0	-	28
Colima	nd	5	nd	nd	-	-
Chiapas	nd	2	nd	nd	-	-
Chihuahua	nd	21	nd	0	-	-
D. F.	1 186	32	100 000	47 c/	1,2	37
Durango	7 200	6	22 000	720	32,7	1 200
Guanajuato	nd	11	nd	nd	-	-
Guerrero	nd	3	nd	nd	-	-
Hidalgo	nd	4	nd	0	-	-
Jalisco	15 000	25	ns	0	-	600
Estado de México	nd	30	nd	nd	-	-
Michoacán	nd	4	nd	nd	-	-
Morelos	80	1	ns	0	-	80
Nayarit	nd	11	nd	nd	-	-
Nuevo León	nd	15	nd	nd	-	-
Oaxaca	600	3	3 000	nd	20,0	200
Puebla	120	6	24 000	nd	0,5	20
Querétaro	0	2	ns	0	-	0
Quintana Roo	60	2	5 000 d/	nd	-	30
San Luis Potosí	nd	6	nd	0	-	-
Sinaloa	nd	19	nd	nd	-	-
Sonora e/	1 200	17	ns	0	-	71
Tabasco	nd	5	nd	nd	-	-
Tamaulipas	nd	11	nd	nd	-	-
Tlaxcala	nd	3	nd	nd	-	-
Veracruz	1 500	13	35 000	nd	4,3	115
Yucatán	0	0	ns	0	-	-
Zacatecas	500	4	ns	nd	-	125

Fuentes: Elaboración propia con información proporcionada por los responsables de la inspección local del trabajo en cada entidad; Unidad de Incorporación al Seguro Social. Coordinación de Afiliación al Régimen Obligatorio. Emisión Mensual Anticipada (EMA). Planeación y Control de la Producción. Datos para octubre de 2007.

a/ Inspecciones programadas hasta diciembre de 2007.

b/ Comprende personas físicas y morales.

c/ Sanciones impuestas por procedimiento de reparto de utilidades.

d/ 5 000 para el área de Cancún; no hay padrón.

e/ Datos anuales para 2006.

nd = Información no disponible.

ns = Desconocen el dato.

Cuadro 11

MÉXICO: INSPECCIÓN LOCAL DEL TRABAJO EN EL DISTRITO FEDERAL

Año	Tamaño de la empresa	Cobertura de inspección	Empresas inspeccionadas por inspector	Monto de sanciones a/ (reparto de utilidades)
2001	10,0	1,1	62	1 120 696
2002	10,0	1,7	95	1 038 161
2003	10,0	1,3	72	948 441
2004	10,0	1,4	81	1 010 872
2005	20,0	0,9	53	573 703
2006	20,0	1,1	61	622 510

Fuente: Elaboración propia con datos de la Inspección Local del Distrito Federal, noviembre de 2007.

a/ A pesos de 1994 con el índice de precios al consumidor de la primer quincena de junio del 2002.

Esta fuerte contracción en el presupuesto de la DGTYPS también se explica por el cambio en la estructura de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del GDF. Sin embargo, el presupuesto asignado a la DGTYPS siguió sufriendo reducciones en años posteriores, lo que paradójicamente refleja la escasa importancia asignada a esta dependencia, incluso en un gobierno proveniente de la izquierda del espectro político. La consecuencia es que, de manera sorprendente, en 2004 el presupuesto equivalía aproximadamente a la quinta parte del que esa dirección tenía en 1994, lo que, de ser correcto, no resultaría coherente con la estrategia seleccionada al proponerse mejorar su capacidad de sanción.

Las contracciones en el presupuesto se reflejan en la notoria escasez de recursos materiales, lo que se identificó como uno de los principales problemas para el desempeño de esta instancia en el Distrito Federal. Los inspectores entrevistados subrayaron que no es posible tener un buen desempeño y que el costo más alto es el traslado a los lugares sujetos a inspección, el que es soportado individualmente por los mismos inspectores. Una alta funcionaria comentó que ella misma tuvo que adquirir cuatro años atrás computadoras con sus propios ingresos para que los inspectores encargados de la dictaminación pudieran hacer su labor. La continuidad en los problemas a lo largo de los 10 años estudiados muestra que los cambios adoptados en ese período fueron insuficientes e inadecuados y que no hubo interés real en darle una mayor presencia a esta dependencia y brindarle mayores recursos, a pesar de que en este ámbito territorial se concentra todavía buena parte de las empresas del país y de que la grave situación económica presionó a las empresas para reducir costos y obligó a los trabajadores a renunciar a sus prestaciones. Cuando se realizaron las entrevistas en la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, recién creada en febrero del 2007, su titular comentó que apenas se estaba negociando el presupuesto para esa dependencia correspondiente al año 2008. El monto asignado será un buen indicador de hasta qué punto la Asamblea del Distrito Federal ha tomado conciencia de lo que acarrea desatender esta función y si, a pesar de las diferencias que predominan dentro de la fracción mayoritaria de ese

cuerpo legislativo por sus distintos alineamientos del PRD, han logrado al menos blindar a esta dependencia de los efectos negativos de la dinámica política de ese partido.

iii) Reclutamiento, perfil del inspector y salarios. La ILTDF ha tenido una política de renovación del cuerpo de inspectores en los años recientes que inició en 1998. Algunos fueron cesados y se generó presión para que renunciaran otros que no estaban dispuestos a cambiar las inercias de esa dependencia. Se contrataron también 10 nuevos inspectores, la mayor parte abogados jóvenes que se dedican a la dictaminación. Según las autoridades, la renovación ha sido muy benéfica porque poco se puede hacer con los viejos inspectores: “Si toman cursos y mantienen todas sus mañas de nada sirve...”. En la actualidad están solicitando 150 nuevos inspectores, ya que tienen algunos que son enfermeras o médicos, lo que no se apega al trabajo que realizan son porque la ILTDF no hace inspecciones de seguridad e higiene. Reconocen, por tanto, que si se quisiera hacer una inspección de otra naturaleza —menos burocrática y más proactiva—, lo primero que deberían hacer es cambiar el perfil del inspector y brindarle la capacitación necesaria. Por eso, se sostiene que en caso de conseguirse las nuevas contrataciones propuestas las harían mediante un nuevo procedimiento —concursos abiertos de oposición—, en lugar de limitarse al reclutamiento directo.

Un problema del perfil actual es que no existe especialización cuando debería haberla: hoy dictaminan expedientes y dan asesoría, lo que impide hacer bien el trabajo. Dado que a pesar de que está reglamentado, el acto de inspección es “subjetivo”, y sería fundamental tener mejores condiciones de trabajo y competencia para desempeñarse con eficacia.

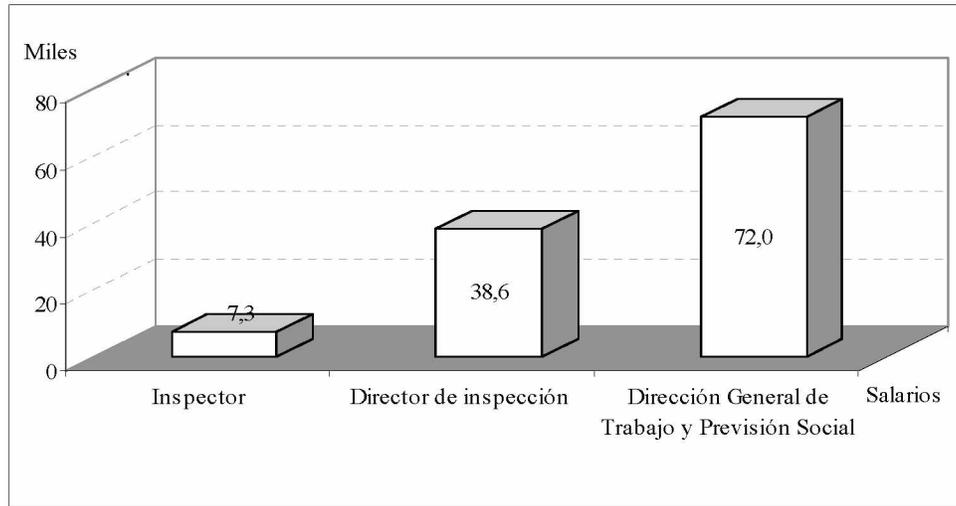
El salario bruto de un inspector local del D. F. es de 7.308,49 pesos (670 dólares aproximadamente), que equivale al 18% del que percibe el Director de Inspección. Al igual que en la jurisdicción federal, estos inspectores tienen estudios superiores, aunque la mayoría son pasantes: 6 tienen título profesional y los otros 26 son pasantes.

El cambio constante del responsable de la dirección de ILTDF durante la anterior administración —tres sustituciones sólo entre 2001 y 2004— muestra, según lo comentado en entrevista por un alto funcionario, la dificultad de asumir tal función en tan precarias condiciones y el escaso apoyo entonces brindado para superar las numerosas deficiencias. En resumen, la importancia, visibilidad y credibilidad de esta instancia no sólo no ha mejorado, sino que ha tendido a disminuir bajo las nuevas administraciones del D. F. En cualquier caso es evidente que la grave situación por la que atraviesa la ILTDF tampoco se corresponde con la importancia económica del D. F. (concentraba 22% del PIB en 2002 y reunía a 9% de la población ocupada del país). Coincidente con ello, algunos funcionarios entrevistados consideraron incluso que el problema no está en el diseño institucional sino en la ausencia de voluntad política para lograr un mejor desempeño de la ILTDF: “A mi juicio, al menos en materia de inspección, lo que se requiere no es cambiar la ley, sino hacer que se cumpla y, desde luego, que exista la voluntad política de quienes ejercen el poder para hacerla cumplir”.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Esto fue expresado por el Subsecretario de Trabajo y Previsión Social del D. F., Benito Mirón Lince, en una ponencia presentada en un congreso internacional sobre el tema de la Inspección del Trabajo (Mirón, 2004). Cabe señalar que este funcionario está a cargo de la nueva Secretaría del Trabajo del D. F. y reiteró esa opinión en la entrevista realizada en octubre de este año.

Gráfico 12

MÉXICO: COMPARATIVO DEL SALARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ILTDF



Fuente: Dirección de Inspección del Trabajo, febrero de 2007.

iv) Problemas de organización. La división del trabajo en esa dependencia parece generar una dinámica negativa entre las dos áreas: dictaminación e inspección. Si bien los abogados dictaminadores mantienen buenas relaciones y cooperan entre sí, hay resentimiento de éstos frente a los inspectores. Una razón es que la jornada de los dictaminadores comienza a las 9 y termina a las 18 horas, lo que les impide tener otro trabajo. Por el contrario, los inspectores argumentan que ellos destinan parte de sus salarios para los gastos de traslado, su trabajo es mucho más desgastante y los dictaminadores califican mal su desempeño: “se sienten agredidos”. Otro factor es la diferencia generacional entre los recién llegados y los que tienen mayor antigüedad. Lo que se comentó es que no existe la idea de que están en el mismo equipo y de que la relación entre ambas áreas es poco fluida; incluso, la distribución de espacios no es propicia para la cooperación.

v) Las percepciones de los inspectores del Distrito Federal. Para conocer las percepciones de los inspectores se realizaron entrevistas grupales y se aplicó un cuestionario a 27 inspectores de la Dirección General de Trabajo y Previsión, quienes supuestamente deberían controlar la aplicación de las normas laborales en un total de 140.000 empresas, y de los cuales 10 se dedican exclusivamente a labores de dictaminación. Puesto que uno de los objetivos ha sido que la inspección sirva para orientar y dar asesoría a las empresas, buscando fomentar la autorregulación y ayudar a incrementar su productividad, los aspectos relevantes en estas entrevistas se exponen a continuación.

En cuanto a su preparación:

- 1) Su grado de escolaridad.
- 2) La experiencia que tienen los inspectores.

3) La capacitación que han recibido para ejecutar mejor su trabajo y, en específico, para realizar las acciones de asesoría y ayuda para el incremento de productividad de las empresas.

4) La manera como perciben la utilidad de la capacitación recibida (en caso de que se hubiera proporcionado).

En cuanto a la actitud y las aspiraciones de los inspectores:

5) Los objetivos de su trabajo de inspección.

Desde la perspectiva de los objetivos tradicionales de la justicia laboral, el papel de los inspectores es vital, pues su buen desempeño repercute en beneficio de las personas que constituyen la fuerza de trabajo del país. Desde la perspectiva del modelo “asesor” resultan ser pieza clave, a fin de lograr uno de los más importantes objetivos planteados, el incremento de la productividad de las empresas, lo que facilitaría el cumplimiento de las normas. Desde ambas perspectivas, la importancia del inspector es indiscutible: ¿se refleja esto en los salarios y los estímulos que reciben? Para ello, se analizó lo siguiente:

6) Nivel de salarios de los inspectores.

7) Posibilidades de crecimiento dentro de su dependencia.

8) Beneficios que le retribuye su trabajo.

Finalmente, se tuvo interés en conocer cómo reaccionan los empresarios ante la inspección, para lo que se preguntó por la relación de los inspectores con los empleadores y con los trabajadores.

Respecto de las características y capacitación de los inspectores:

1) La experiencia promedio de los inspectores dentro del trabajo de inspección es de 6 años, tres de cada cinco ingresaron a la inspección por una recomendación o por invitación.

2) Prácticamente todos los inspectores entrevistados son pasantes de una licenciatura o ya adquirieron el grado, principalmente en derecho e ingeniería de algún tipo.

3) En cuanto a la capacitación recibida para llevar a cabo su trabajo, poco más de la mitad requirió un curso propedéutico antes de ingresar. Curiosamente, todos los que ingresaron entre 2004 y 2005 no tuvieron que hacerlo; sin embargo, el inspector entrevistado que ingresó en 2007 sí cursó un propedéutico. La gran mayoría de los cursos son cortos, de menos de un mes; siete de cada 10 ha tomado más de seis cursos de capacitación o actualización. En general, los inspectores opinan que estos cursos son de mucha utilidad, pero es claro que están lejos de ayudarlos a mejorar su eficacia en la labor que desempeñan.

Los inspectores identifican dos objetivos primordiales, involucrarse en el aumento de la productividad de la empresa (78%), lo que en entrevistas se expresó más bien como el reconocimiento de que la baja productividad es la razón de gran parte del incumplimiento, por lo que merece mucha más atención por medio de políticas públicas, y en segundo lugar, asesorar al trabajador para que no se violenten sus derechos (75%). Esto muestra que la visión gerencial ha penetrado en cierta forma en la conciencia de los inspectores, llegando a estar apenas por encima de la defensa del trabajador.

Otros dos aspectos que son identificados como los principales objetivos son contar con la aceptación del mayor número posible de trabajadores (59%) y ser aceptado por el mayor número de patrones (54%). Esto se explica porque sólo muy recientemente han logrado mejorar su imagen, antes fuertemente asociada con la idea de la corrupción. No obstante, las mismas autoridades reconocen que el problema no desapareció por completo, aunque el grado de discrecionalidad está sumamente limitado y existe un fuerte control vertical de los inspectores, al punto que durante los fines de semana deben dejar sus credenciales en las oficinas, lo que evitaría que las utilicen para realizar extorsiones. Esta práctica es reveladora de la nula confianza que hay entre inspectores y autoridades.

Los incentivos dentro de la inspección, tanto por el lado económico, como por el emocional, son prácticamente nulos. De acuerdo con lo que reportaron los inspectores, en promedio reciben un salario neto de 6.780 pesos (620 dólares, aproximadamente), semejante al indicado oficialmente.¹⁰⁶ Además, ellos deben hacerse cargo del transporte y viáticos, por lo que la lucha por obtener las inspecciones en zonas cercanas a las oficinas es constante. Los inspectores no perciben que el buen desempeño sea algo que les ayude a alcanzar un mejor puesto dentro de la organización, y tampoco sirve para recibir algún estímulo económico. La única vez que tuvieron un sistema competitivo para impulsar una mayor productividad en el desempeño se hizo con un premio simbólico (aportado por la funcionaria responsable del servicio) acompañado del privilegio de escoger la zona a inspeccionar. Se comentó que este sistema generó muchos conflictos internos, por lo que terminó por suprimirse.

El desencanto parece mayor entre los inspectores que realizan labores de dictaminación: “Hay mucha monotonía, excesivo burocratismo, el margen de creatividad es nulo”. Tampoco perciben que se les apoye para mejorar su formación académica. Estos resultados permiten concluir que las posibilidades de crecimiento dentro de la dependencia son muy pocas. Sostienen que otros profesionales con las mismas o menores responsabilidades ganan mucho más. Los funcionarios entrevistados en la DGT reconocen también que “hace falta mayor técnica y profesionalismo pero también mejor remuneración”. Las consecuencias de todo ello es un personal con escasa motivación y preparación, fácilmente manipulable por los empleadores, como reconoció una alta funcionaria de la DGT. Aun así, durante las entrevistas los inspectores que realizan esa función reconocieron que su autoestima y motivación mejoran cuando logran que se reparen las violaciones y mencionan unos pocos ejemplos, confirmando que se trata de casos excepcionales, pero que es justamente aquí donde debería empezarse por corregir la situación de la inspección. “Como el sistema no promueve la reparación de las violaciones,

¹⁰⁶ Los dos inspectores que mejor salario reciben tienen 2 y 3 años de antigüedad. Es de llamar la atención que aquellos con mayor antigüedad ganen menos. Esto se une a otras dos características más: ingresaron por invitación y no tuvieron necesidad de tomar algún curso propedéutico para ingresar.

desanima al que lo hace y a quién debiera beneficiar, aunque seguramente genera confianza en el que pudiera verse afectado por una sanción”, comentó en entrevista un inspector.

Los inspectores consideran el trabajo de inspección como algo apenas medianamente seguro. En función de todo esto: ¿por qué una persona se quedaría en un trabajo que lo considera sin posibilidades de desarrollo, que no es del todo seguro, donde además le pagan mal, no le proporcionan los medios para realizarlo y no le dan tampoco ningún tipo de estímulo por un buen desempeño? A esto hay que agregar que en las empresas los trabajadores los miran con indiferencia y sólo unos cuantos (30%) piensan que pueden ser sus aliados. Con los empresarios es peor, ya que poco más de la mitad comenta que les resultan indiferentes y el resto los siente como enemigos.

De acuerdo con los inspectores, hay una motivación que es muy importante —tener vocación de servicio—, pues el principal beneficio que identifican es el servicio a la comunidad y en segundo lugar, una motivación muy humana, contar con un medio de supervivencia. Por medio de las entrevistas se profundizó sobre las razones de permanecer a pesar de los bajos salarios y la falta de viáticos y transporte. Al respecto se expresó que los horarios facilitaban a las inspectoras (70% del personal son mujeres) el ocuparse de su familia (entran a las 9 horas pero se desocupan alrededor de las 14 horas, dependiendo del lugar de las inspecciones). Se comentó, además, que algunos tenían otro empleo (sobre todo los hombres) y que todos dejarían el empleo si encontraran otro mejor; además de que una razón poderosa para ingresar en la ILTDF era que no había trabajo en sus profesiones. Con todo, sostienen que es muy difícil llegar a trabajar con posterioridad en la empresa privada, aunque sí conocen casos de inspectores federales que lo han hecho.

Entre los problemas más importantes señalados en las entrevistas, además de los mencionados, se hallan las cuestiones operativas que tienen que enfrentar los inspectores, como el cambio frecuente de razón social de las empresas y la gran simulación en las de mayor tamaño, que disponen de asesoría para simular el cumplimiento, a diferencia de las pequeñas, que quieren cumplir, pero no pueden por sus bajos niveles de productividad y falta de asesoría legal. Asimismo, se reiteró el problema de la subcontratación e intermediación, forma bajo la cual se encuentran numerosos empleos y crece de manera mucho más rápida que el “trabajo típico”. De esta forma, se deja sin fiscalizar las condiciones de trabajo de segmentos de trabajadores importantes, como los policías privados, trabajadores de limpieza —quienes no trabajan en las instalaciones de sus empleadores formales— y los trabajadores a domicilio.

Un comentario relevante recogido en las entrevistas grupales con relación a las sanciones, es que al menos en lo que respecta a la jurisdicción local, muchas veces son los mismos trabajadores los que se oponen y piden que no se impongan multas, porque esto sería “la puntilla final” que llevaría al cierre de la empresa. Frente a esto, el inspector no tiene margen de maniobra una vez que la infracción ha sido detectada, pero reconocen que finalmente hay muy pocas probabilidades de que la sanción se haga efectiva. También se señaló que brindar asesoría técnica a las empresas en materia de productividad se vería simplemente como un acto de corrupción y que éste es un problema cultural, difícil de resolver. Para ellos, al igual que se comprobó en entrevistas a nivel federal, no hay que permitir más discrecionalidad sino acotarla: “asegurar que se cumpla la legalidad y dar mayor capacitación a todos, empleadores, inspectores, abogados y trabajadores”. En este sentido, todos reconocieron que habría que desarrollar una estrategia más

preventiva que reactiva y que las MYPE requieren de una política específica, en virtud de su gran heterogeneidad.

Finalmente, se respondió que los empresarios no le temen a la inspección, pero a lo que sí le tienen miedo es a una auditoría fiscal, lo que sugiere la posibilidad de hacer inspecciones conjuntas ahí donde el riesgo de que haya evasión laboral, fiscal y de seguridad social sea mayor. Si además de los problemas que enfrenta la inspección se suma la probabilidad de que los mejores inspectores abandonen su puesto de trabajo por la falta de perspectiva de desarrollo profesional, queda claro que es necesaria y urgente una reestructuración a fondo de este servicio. Entre los funcionarios entrevistados existía conciencia de esta necesidad, por lo que estaban preparando un plan de acción a emprender en un futuro próximo, al que lamentablemente no se tuvo acceso en esta ocasión.

b) Puebla (ILTP)

La ILTP empezó a funcionar apenas a partir de 2005, al crearse la nueva Secretaría de Trabajo y Competitividad, posiblemente como resultado de la acción colectiva emprendida por los trabajadores, que obtuvo gran resonancia al ser apoyada por diversos organismos defensores de derechos laborales y por la presión de las marcas internacionales del vestido para que se respetaran esos derechos.¹⁰⁷ La estrategia que ha seguido desde su creación está orientada a la prevención, la asesoría y el cumplimiento voluntario, con un enfoque claramente empresarial y receptivo de los principios de la Nueva cultura laboral. Aun así, no parece haber generado resultados positivos hasta la actualidad, ya que todos los entrevistados en las organizaciones defensoras de derechos humanos y en medios profesionales argumentaron que la estrategia era crear un clima favorable a las inversiones.

Entre las situaciones de mayor importancia que ha enfrentado esta dependencia se encuentra la de haber tenido que dar una respuesta a los conflictos originados en Tehuacán por el cierre de la empresa Tarrant y el mayor activismo de grupos de defensa de los derechos humanos laborales a partir de ese conflicto. Las indagaciones en Puebla acerca de la presencia de la IT en sectores como la IMV encontraron que ésta es prácticamente nula: nadie parece saber qué es o para qué sirve la IT y esto afecta incluso a los defensores de los derechos laborales que, en el mejor de los casos, dan testimonio de distintas experiencias en las que la inspección fue incapaz de detectar las numerosas irregularidades en las condiciones de trabajo e incluso el trabajo infantil, aunque eran hechos del dominio público. Esto se corrobora al examinar los datos que se ofrecen a continuación, más que como indicadores de resultados, como prueba de su escasa presencia en el Estado.

¹⁰⁷ El decreto de creación de esta dependencia, previa reforma a la ley de administración pública, se emitió el 5 de marzo de 2005. En esta dependencia se encuentran sectorizados la junta local de conciliación y arbitraje, la procuraduría de la defensa del trabajo, el tribunal de arbitraje de los trabajadores al servicio del gobierno del Estado y de los municipios, la dirección del empleo —a cuyo cargo está el servicio estatal del empleo— y la dirección de previsión social, que se ocupa de otorgar los permisos de trabajo a los menores de edad y de las inspecciones a las empresas. Al mismo tiempo se creó el Instituto Poblano para la Productividad Competitiva (destinado a capacitar a los empleadores) y el Instituto de Capacitación a los Trabajadores de Puebla.

Hechos, violaciones y recomendaciones en el accidente en la mina de Pasta de Conchos. Para concluir con esta revisión del sistema mexicano de IT y dar al accidente de Pasta de Conchos el espacio necesario para que se pongan de manifiesto algunas de las debilidades institucionales que han llevado a tan trágico evento, se exponen a continuación los hechos y las violaciones a las normas, así como las recomendaciones elaboradas por diversos organismos públicos y privados, con la intención de delimitar las responsabilidades de la IFT, así como de la empresa. Este acontecimiento parece estar en el origen de un reposicionamiento de la IT en el país, por lo que se hace necesario evaluar en el futuro próximo si se trató o no de un simple cambio retórico.

Aun cuando el deterioro experimentado por la IT no había suscitado gran interés en México, al punto de que por primera vez entró a la agenda de las reformas de la LFT en noviembre de 2007 (STPS, 2007), las consecuencias del nuevo enfoque “pedagógico” y de la mala calidad de las inspecciones en la IFT quedaron expuestas a la opinión pública en forma dramática después del trágico acontecimiento en la mina de Pasta de Conchos, Coahuila, en el que murieron 65 mineros el 19 de febrero del 2006, cuyos cuerpos (salvo dos) no han podido ser rescatados después de transcurrido más de dos años.

Al respecto, la recomendación 26/2006 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estableció la responsabilidad de la STPS en este suceso, debido a la omisión de la Delegación Federal de la Inspección del Trabajo de Coahuila en el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de fiscalización de las normas de seguridad e higiene, lo que ha generado que el titular de esa dependencia y otros funcionarios fueran puestos bajo investigación de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría de Justicia del Estado, sin más consecuencias que el pago de indemnizaciones a los damnificados.

Al revisar los antecedentes de este suceso, la CNDH encontró que en la visita de los inspectores en dos ocasiones anteriores se había detectado el incumplimiento de las responsabilidades patronales y se habían indicado las medidas que debían tomarse, pero no se hicieron las comprobaciones necesarias, además de que no se realizaron las mediciones para corroborar si el volumen de gas metano rebasaba la Norma Oficial Mexicana de Seguridad e Higiene (NOM-023-STPS-2003). A pesar de que la empresa no cumplió con las exigencias estipuladas en la inspección, los inspectores no tomaron algún tipo de medida para obligar a corregir las deficiencias, hasta que finalmente se produjo el accidente. Inclusive, pocos días antes del accidente (el 9 de febrero), la inspección redujo sin justificación alguna el número de irregularidades detectado en la inspección previa. Paradójicamente, los mineros fallecidos en esta mina seguramente aparecerán en los registros oficiales de la IFT, formando parte de los “trabajadores beneficiados” con las inspecciones realizadas en 2005 y en 2006.

Cabe acotar que, junto a la STPS, la Comisión de seguridad e higiene de la mina de Pasta de Conchos, de la que forma parte el sindicato (SNTMMSRM), tampoco cumplió con su responsabilidad en la prevención del accidente, ya que debió asumir un papel proactivo y denunciar ante la autoridad (incluyendo a la STPS y a la Secretaría de Economía) las deficientes condiciones de la mina, en la que se continuó trabajando aunque el volumen de gas superaba la NOM- 023-STPS-2003. Además, más de la mitad de los trabajadores fallecidos pertenecían a una empresa contratista —General de Hulla— en beneficio de la Industrial Minera México, con base en un acuerdo avalado por la propia STPS y el SNTMMSRM, empresa que le proporcionaba a este último una cantidad de dinero por trabajador subcontratado, inscritos éstos en condiciones desventajosas en el IMSS.

Igualmente, ni la Secretaría de Economía ni el IMSS habían cumplido con las obligaciones que les compete con relación a la vigilancia de las condiciones de seguridad en las minas.

A juicio de la Secretaría, esta dependencia no tenía responsabilidad alguna en el accidente, a pesar de que los inspectores no recomendaron oportunamente la suspensión temporal a la delegación federal (única facultada para tomar tal medida), además de que alegó que no le correspondía pagar indemnizaciones en ninguna circunstancia, las que quedaron en definitiva a cargo de la empresa. La STPS aceptó en cambio en un primer momento las demás recomendaciones de la CNDH: ¹⁰⁸ 1) deslindar las responsabilidades de los servidores públicos que incurrieron en las violaciones documentadas por la CNDH; 2) coordinar las acciones para el rescate de los cuerpos con otras autoridades federales y locales; 3) evaluar periódicamente el perfil y los conocimientos en materia de derechos humanos de los servidores públicos de las delegaciones federales del trabajo; 4) mejorar la selección del personal, su capacitación y adiestramiento, y la evaluación en materia de seguridad e higiene; 5) proporcionar los recursos materiales, económicos y humanos suficientes para prevenir enfermedades y accidentes de trabajo, ¹⁰⁹ y 6) reanudar las actividades de la Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene del Trabajo en Coahuila (había dejado de funcionar desde hacía más de tres años). (CEREAL, 2007, p. 13).

La resolución de la CNDH puso de manifiesto las consecuencias de haber abandonado la función punitiva por parte de la IT, sin siquiera mejorar su capacidad preventiva, como lo prueban los acontecimientos que precedieron a este accidente. Según altos funcionarios con competencia en la materia, se mostró de manera fehaciente que sin capacidad de sanción se pierde también la capacidad de persuasión, lo que parece haberse aceptado tardíamente por parte de las autoridades laborales al promover reformas al sistema de IT, aunque todavía no se conoce su alcance.

Después del accidente se realizó una campaña de inspecciones extraordinarias en minas ubicadas en 23 estados del país, donde se practicaron 171 inspecciones y se sancionó a 64 de éstas por violaciones a las normas de seguridad e higiene, y a un número semejante por violaciones a las normas de trabajo (CEREAL, 2007). ¹¹⁰

¹⁰⁸ Sin embargo, en una entrevista televisiva realizada el 19 de febrero del 2007 al nuevo Secretario del Trabajo y Previsión Social, Javier Lozano, este funcionario rechazó de manera general los términos de la resolución de la CNDH y cualquier responsabilidad de la dependencia a su cargo, señalando que a lo sumo podría haberse configurado negligencia por parte de los inspectores.

¹⁰⁹ Cabe mencionar que en 2004 se asignó a la actividad de fiscalización a cargo de la inspección un presupuesto que equivalía al 0,8% del presupuesto de la STPS, cuando correspondía al 4,8% una década atrás. A su vez, el número de inspectores había descendido a menos de la mitad del que se tenía en 1995.

¹¹⁰ El hecho de que se hayan impuesto sanciones a ese número de empresas no significa, sin embargo, que realmente se hayan hecho efectivas, debido a que pueden ser impugnadas judicialmente mediante un largo y azaroso procedimiento. Cabe señalar que, después del accidente, tomando en cuenta esta campaña, el porcentaje de aplicación de sanciones con relación al total de inspecciones casi se duplicó con relación a la tendencia seguida por esta dependencia, en tanto era del orden del 15% en 2003 a nivel de la Inspección Federal del Trabajo, volviendo de esta manera a los porcentajes de fines de los ochenta y comienzos de los noventa, cuando la Nueva cultura laboral no había causado todavía estragos en la de por sí mermada eficacia de la IT. Este efecto puede observarse al comparar el monto de lo recaudado por sanciones, que en 2004 descendió a poco más de la mitad de lo que se recaudaba en el año 2000.

Cuadro 12

MÉXICO: INDICADORES PARA PUEBLA (INSPECCIÓN LOCAL DEL TRABAJO), 2005-2006

	No. inspecciones	No. asesorías	No. empresas	No. empresas inspeccionadas del sector de la maquila del vestido	Tipo de inspección			No. de sanciones	Resultado	
					Ord.	Extra.	Orient.			
2006 a/	100	336	4 000	nd	na	na	na	na	na	
2006 b/	26	84	4 000	nd	na	na	na	na	na	
2006 c/	38	nd	4 000	3	37	1	nd		Cumplió	8
									Falta documentación	26
									Negativa	1
									ne	3
2005 d/	127	nd	nd	4	102	7/18 e/	nd	ne	Cumplió	14
									Falta documentación	43
									Permisos vencidos / Sin Bitácora	1
									Trabajadores de la tercera edad del DIF	1
									Baja empresa	1
									Domicilio falso	1
									ne	66

Fuente: Cuadro elaborado a partir de datos proporcionados por el Departamento de Normativa, Dirección de Previsión Social (Secretaría del Trabajo y Competitividad) y por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla.

a/ Estimado para todo el año.

b/ Estimado para los meses de enero a marzo.

c/ Real para enero a marzo (inspecciones pares).

d/ Corresponde de junio a diciembre de 2005.

e/ Se refiere a condiciones de menores.

nd = Datos no disponibles.

na = No aplica.

ne = No especificado.

De acuerdo con el informe de CEREAL (2007), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU tuvo conocimiento en mayo del 2006 del tercer informe periódico de México y del Informe alternativo sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de México. El Estado mexicano recibió en esa oportunidad una recomendación sobre la seguridad en el trabajo, en el que se le instaba a la adopción de medidas eficaces para mejorar las condiciones de trabajo, para lo cual se debería aplicar la legislación pertinente y realizar con eficacia un número mayor de inspecciones de trabajo, sancionando a los empleadores que violen las normas laborales mínimas.

Las recomendaciones hechas por el Foro consultivo científico y tecnológico a la STPS y las irregularidades detectadas por la CNDH y por la Comisión Episcopal Pastoral Social, constituyen evidencias acerca de las graves deficiencias cometidas en el ejercicio de esta actividad. Se impone la necesidad de prestar mayor atención a la manera en que el Estado mexicano, en sus diversas jurisdicciones, se ajusta a la obligación legal de fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad e higiene, además de exigir una mayor transparencia y rendición de cuentas respecto de la forma en que la STPS y los gobiernos de los estados utilizan los recursos destinados a la IT y de los resultados que obtienen. Regulaciones dispersas e inadecuadas; inspectores que se limitan a registrar las mismas irregularidades durante años sin darles un seguimiento riguroso o incluso a considerarlas subsanadas sin verificarlas en los hechos; inconsistencia de las actas de inspección así como de las correspondientes a la Comisión de seguridad e higiene; omisión en el cumplimiento de obligaciones por parte del IMSS y de la SE; un sindicato que cobra a la empresa por permitir la subcontratación de trabajadores y ni siquiera se ocupa de verificar cómo han sido dados de alta en el IMSS a pesar de las consecuencias que esto trae en caso de accidentes, muerte o jubilaciones; inspectores que dejan de hacer inspecciones por falta de recursos o que no comprueban lo que ocurre por el rezago de trabajo; sanciones que alcanzan un monto menor que lo que cuesta cumplir con las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo; son todos éstos lamentablemente hechos generalizados en el país. En suma, este grave accidente puede tal vez haber servido para poner de manifiesto algo que ocurría a la vista de todos, pero que se visualizaba como una estrategia “innovadora”, destinada a generar “confianza” entre los empresarios e inversores. Lo que es seguro es que poco cambiará salvo que la sociedad mexicana ejerza la presión que corresponde para que el Estado asuma en adelante su papel en la promoción de regulaciones adecuadas y su fiscalización consistente. (Véase el anexo II).

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En América Latina la necesidad de ofrecer protección a los trabajadores asalariados sigue estando presente, tanto o más que en los orígenes de la legislación laboral. Ahora bien, en la actualidad debe visualizarse como parte de un sistema de protección social más amplio y reformularse en el marco de un nuevo pacto social, que conciba a esta meta como un fin en sí mismo, pero a la vez como condición para lograr una economía competitiva. Se requiere un clima de verdadera confianza entre los interlocutores para dejar atrás el viejo supuesto de que el trabajo asalariado es la única puerta de acceso a los derechos sociales, así como para transformar los resabios de corporativismo estatal o el excesivo liberalismo en las relaciones laborales.

Tanto los sujetos beneficiarios de la protección como los que deben proporcionarla atraviesan por una mayor incertidumbre y procesos de creciente diferenciación que no son bien captados por las políticas públicas, ni por las instituciones o las estadísticas. Muchos instrumentos de intervención resultan hoy inadecuados o insuficientes, y se requieren nuevos marcos conceptuales para abarcar las nuevas realidades sociales y económicas inéditas. Además, los equilibrios entre la necesidad de flexibilidad laboral y protección, o entre ésta y la búsqueda de eficiencia económica, resultan siempre difíciles de determinar, pero la correlación de fuerzas y la voluntad política siguen siendo factores decisivos, como lo prueban diversas experiencias en la región.

En este trabajo se pretendió mostrar que una problemática tan compleja y con tantas implicaciones para el bienestar de la sociedad, la productividad de las empresas y la competitividad de los países requiere de una aproximación que trascienda los enfoques unilaterales convencionales discutidos en el capítulo I de este documento, que visualizan en la menor protección a los trabajadores un indicador de la presencia de un clima favorable a las inversiones. Sin embargo, para superar la crisis por la que atraviesa la efectividad de la legislación laboral en América Latina y sus efectos nocivos sobre la calidad de los empleos, se debe corregir la contradicción que se observa entre algunos de los supuestos que subyacen en los diseños originales y las nuevas circunstancias de los mercados de trabajo, crear los mecanismos de intervención apropiados y tener estrategias de *enforcement* fuertes, creíbles, coherentes y persistentes. También se debe actuar sobre los contextos más amplios, en la medida en que inciden en su efectividad tanto o más que la calidad misma de los diseños. Por una parte, se requieren políticas de crecimiento económico centradas en la generación de empleo formal de calidad, sin lo cual ninguna ley resolverá los problemas existentes. Por otra, la construcción o, en su caso, la consolidación del estado de derecho y de un estado de bienestar universal, apoyados en esfuerzos sistemáticos por dotar de legitimidad y exigibilidad a los derechos sociales, convirtiendo a los trabajadores en verdaderos ciudadanos, podrían compensar en parte las deficiencias de la fiscalización laboral, lo que es indispensable cuando todo indica que los recursos destinados a ello serán siempre insuficientes.

El reto que deben enfrentar los países de la región tiene, no obstante, diverso grado de dificultad. Mientras que algunos han avanzado hacia estas metas mediante sucesivas reformas en las instituciones y las políticas, muchas veces en direcciones contrarias, México ha postergado

estas decisiones y afronta hoy la necesidad de cambios de mayor envergadura. Así, la fatiga generada por las reformas fallidas en aquellos países o el temor a dar un salto institucional abrupto hacia nuevas estructuras e incentivos que moldeen las relaciones laborales en México pueden frenar la búsqueda de mejores diseños. Las alternativas pueden encontrarse en arreglos que habrían funcionado en contextos diversos, reconociendo que no existe una sola vía institucional para el logro de un mismo propósito y la necesidad de atender la especificidad del entorno en donde deben operar las normas y las políticas públicas.

En todo caso, dada la inestabilidad que se registra en este terreno y lo reciente de las transformaciones emprendidas, todavía no se puede asegurar con certeza lo que vendrá. Habrá que ver si con las reformas experimentadas o que se promuevan en una u otra dirección, se postergará el derrumbe del viejo modelo de regulación y la emergencia de uno nuevo, y si se lograrán ajustes de fondo capaces de afianzar finalmente su azarosa existencia de las dos últimas décadas del siglo XX y lo que lleva el nuevo siglo, volviendo al sentido protector de la intervención estatal previo al Consenso de Washington, aunque sea revitalizando viejos instrumentos como los sindicatos y la negociación colectiva. El mito de Sísifo ofrece seguramente una imagen útil para pensar en lo ocurrido y lo que nos aguarda en el futuro en este escarpado terreno. Pero es seguro que el Estado tendrá que volver a asumir un papel fundamental para diseñar las políticas públicas que, atendiendo a la heterogeneidad que caracteriza a los trabajadores y sus condiciones de empleo y las de sus empleadores, se convierta en reductor de riesgos y fiel de la balanza entre intereses que seguirán siendo en gran medida contrapuestos.

El caso de México comparte muchas de las tendencias observadas en otros países con relación a la incapacidad de las regulaciones laborales para frenar la precariedad que afecta a los empleos en el contexto de la globalización pero, a la vez, es singular. No hubo necesidad de reformas en la legislación laboral porque desde su origen fue posible contar con mecanismos corporativos de adaptación de los niveles de protección laboral a las necesidades de una estructura productiva marcadamente heterogénea. A partir de la década de 1980 la flexibilización entró por la puerta de atrás y se extendió a los contingentes de trabajadores privilegiados durante el ya agotado modelo de sustitución de importaciones. Las fronteras entre zonas de alta, baja o nula protección comenzaron a desdibujarse y los indicadores del mercado de trabajo se acercaron a los de otros países que habían hecho reformas sustanciales en esa dirección. Sólo se realizaron aquí reformas legales en la seguridad social porque era imposible privatizar las pensiones de los trabajadores por la vía de los hechos. El resultado de la enorme brecha entre normas y hechos en México es una pérdida significativa de credibilidad sobre las instituciones, una de las cuales —la IT— nunca había llegado a operar eficazmente como instancia de reforzamiento del cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Pero el debilitamiento de los sindicatos —tanto los tradicionales como “el nuevo sindicalismo”— y el enfoque gerencial que animó a la política laboral en forma consistente desde mediados de los años noventa terminaron por minar cualquier resabio de confianza en las instituciones estatales por parte de los trabajadores. Paradójicamente, en lo que respecta a la IT se encontró en esta investigación un consenso casi absoluto con respecto a su total ineficacia, a sus causas y a las opciones para fortalecerla, algo muy difícil de lograr en los restantes temas laborales, por lo que a continuación nos centraremos en el diagnóstico y en las recomendaciones encaminadas a mejorar su desempeño.

De acuerdo con la información oficial, las entrevistas con los distintos actores, el análisis de los programas alternos para la inspección y las entrevistas con los inspectores, se puede

concluir que la tarea de inspección siguió experimentando un serio deterioro en el sexenio 2000-2006. Hay coincidencia en que los inspectores no inspeccionan o lo hacen sin consecuencia alguna; intentan en el mejor de los casos asesorar, pero no logran que se reparen las violaciones; predomina un enfoque proempresarial que no permite aplicar sanciones, aunque se detecte de manera reiterada el incumplimiento de la normativa, incluso cuando está en peligro la vida de los trabajadores. El PASST, que había arrancado con buen augurio en los últimos años de la presidencia de Zedillo y era un complemento —si se quiere perfectible— de la inspección para ampliar la cobertura, fue “abandonado” en el siguiente gobierno; el presupuesto se ha reducido sustancialmente y la percepción de los entrevistados es que se tiene una inspección superficial e ineficaz.

Hay fuertes problemas de coordinación entre instancias federales (así como dentro de éstas, como ocurre entre la DGIFT y la DGSST) y locales; las facultades concurrentes no se ejercen y no hay programa alguno en el ámbito de la IT para participar en forma conjunta con el IMSS, de manera consistente y sistemática, en la detección de la omisión de los empleadores en el cumplimiento de normas de seguridad social, aunque se registra esta situación y se denuncia ante ese organismo, en caso de detectarse. El seguimiento de esta situación queda exclusivamente a cargo del IMSS, pero no se ha buscado una mayor coordinación entre ambas, lo que trae serios perjuicios a los trabajadores, se trate de la falta de inscripción o de la subdeclaración de sus salarios, evasión que suele descubrirse cuando el trabajador es despedido o sufre un riesgo de trabajo, tal como ocurrió en el accidente en la mina de Pasta de Conchos en febrero de 2006. Además, estas dependencias tienen estrategias distintas; el IMSS privilegia el enfoque punitivo, aunque orientado hacia la subdeclaración, más que a la falta de registro, mientras que la IFT trató de dar más peso al enfoque educativo y preventivo (al menos retóricamente), a pesar de que la falta de inscripción en ese instituto y el incumplimiento de los demás derechos laborales (tales como duración de las jornadas, vacaciones y aguinaldo) están fuertemente asociados. Aunque el IMSS debería realizar igualmente tareas de prevención de riesgos en coordinación con la STyPS, dado que tiene facultades para efectuar visitas domiciliarias y pedir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que fija la ley y emprender acciones encaminadas a tal fin, esto no ocurre en los hechos.¹¹¹ Tampoco hay una coordinación adecuada con la SHCP, ya que quienes evaden impuestos al mismo tiempo eluden el cumplimiento de sus obligaciones patronales, como el caso del reparto de utilidades, entre otros.

Llama la atención que un país con una economía relativamente grande a escala mundial, en la que se ha avanzado en el establecimiento del gobierno electrónico, no disponga todavía de una base de datos común a los distintos servicios que se encargan de la fiscalización de las empresas (fiscales, de seguridad social y de seguridad e higiene, y entorno laboral) ni haya logrado coordinar sus estrategias. A diferencia de lo ocurrido en países con niveles de ingresos semejantes o incluso menores, y que recientemente se propusieron fortalecer la fiscalización, como Argentina, Brasil y Chile,¹¹² en México no se han hecho esfuerzos por mejorar sustancialmente las remuneraciones de los inspectores (aunque recientemente se están incorporando al servicio civil de carrera) ni promover una formación especializada y permanente. Tampoco aumentaron gradualmente los recursos presupuestarios ni el número de inspectores en

¹¹¹ Esta facultad se deriva de lo establecido en el artículo 268 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. Véase, al respecto, CEREAL, 2007, p. 18.

¹¹² Con relación a las características de la inspección en esos países, véase Bensusán, 2006.

la medida necesaria a fin de fortalecer la fiscalización y desalentar la evasión como forma de reducir costos laborales, algo que sólo se ha logrado cuando se ha dado una fuerte presión de la opinión pública y de los medios de comunicación sobre las autoridades laborales en virtud de la posible responsabilidad de éstas en el accidente en la mina de Pasta de Conchos. Por el contrario, hasta 2006, el número de inspectores federales había disminuido en razón del programa de renuncias voluntarias implementado por el gobierno, lo que da una idea del escaso interés en esta función y de lo poco atractivo que resultaba el cargo de inspector. Incluso hay delegaciones federales, como la de Yucatán (con un número importante de empresas de prendas de vestir), donde si bien hay especialistas (por ejemplo, en medicina en el trabajo) que forman parte de la burocracia, ya no existen inspectores a quienes asesorar porque de los cuatro inscritos actualmente en esa dependencia ninguno realiza realmente funciones de inspección (Piore y Schrank, 2006). Con respecto al ámbito local en ese estado, no existe propiamente una inspección del trabajo, aunque algunas de sus funciones quedan a cargo del Servicio de empleo, trabajo y previsión social, pero simplemente no se ejercen.¹¹³

Las carencias en materia de recursos, infraestructura, transporte y sistemas de cómputo son notorias en las dependencias estudiadas, al igual que el número de inspectores, deficiencia que se utiliza como pretexto para descuidar o simplemente abandonar las labores de inspección y comprobación. Además, un grave problema en este país es que la estrategia modernizadora dominante en la IT buscaba hasta muy recientemente mejorar la imagen frente a los empleadores en el marco de los principios de la “Nueva cultura laboral”, que dieron fundamento a la política laboral de las tres últimas administraciones federales, independientemente del partido en el gobierno. No se hizo nada en cambio para ganar credibilidad ante los trabajadores a nivel federal, pero tampoco en la ILTDF, gobernada por un partido ubicado a la izquierda del espectro político desde 1997, con un discurso proobrero, pero que hasta ahora tampoco dedicó los recursos que permitieran mejorar la eficacia de la IT.

Considerando las evidencias reunidas entre los problemas relativos al procedimiento de inspección sobresalen, primero, la necesidad de ofrecer a los trabajadores garantías suficientes de que las denuncias se mantendrán en el anonimato y las violaciones detectadas serán reparadas; luego, eliminar el preaviso para la realización de inspección lo que permitirá suscribir el Convenio 81 de la OIT en materia de IT; además, se debe inducir entre los empleadores la percepción de que transgredir las normas tiene consecuencias y puede implicar costos más altos que el cumplimiento voluntario, para lo cual se debe recuperar la capacidad de sanción y elevar su monto; garantizar que el procedimiento de inspección sea integral —derechos individuales, colectivos y seguridad social—, dejar atrás el carácter burocrático y concentrarse en la detección de las irregularidades en los hechos (en palabras del DGSST, que sea una inspección “fáctica”) y

¹¹³ En entrevista telefónica realizada a esa dependencia se comentó que si bien prestan servicios de asesoría en la formación de comisiones de seguridad e higiene a nivel de las empresas de jurisdicción local y deberían realizar visitas de inspección programadas para vigilar el cumplimiento de las normas en materia laboral, además de coadyuvar con la STPS, las visitas están sujetas a que se les extienda una invitación por parte de las empresas. Inclusive se reconoció que la Directora de la Cámara de la Industria del Vestido en ese estado le manifestó al titular del SEETPS que los empresarios de esa rama están dispuestos a que se hagan visitas para verificar obligaciones en materia de capacitación (de jurisdicción federal) pero no a que se realicen otro tipo de inspecciones. Entrevista telefónica a un alto funcionario de la SEETPS.

que las estrategias de las distintas dependencias (IFT, ILT, IMSS) resulten coherentes entre sí. Muchos de estos cambios no suponen mayores recursos, pero es claro que los presupuestos actuales muestran la escasa importancia asignada a esta función dentro de la misma STPS y en las entidades federativas. Aun cuando es evidente que difícilmente podría ampliarse de forma sustanciosa la cobertura en el corto o mediano plazo por limitaciones en los recursos, los programas de autocumplimiento y autogestión deberían verse como complementarios, no como alternativas, y articularse a inspecciones de seguimiento y verificación en los hechos. Es posible que una inspección aleatoria bien realizada y la persistencia en el seguimiento de la reparación de las violaciones pudieran generar un efecto positivo no sólo en la conducta de los empleadores fiscalizados, sino también en su entorno más amplio, aunque la cobertura aumente imperceptiblemente.

Finalmente, deben corregirse las prácticas que suponen alteraciones a las obligaciones de la autoridad establecidas en las leyes y no están actualmente incluidas en el RGIAS. Es el caso, por ejemplo, de la exención de sanciones a las empresas de nueve o menos trabajadores, lo que de considerarse conveniente debería establecerse a nivel de la LFT y combinarse con mecanismos como cursos de capacitación obligatorios, que preparen a los responsables de las empresas para tener un cumplimiento efectivo de las normas. Si se reincidiera, se deberían aplicar las sanciones correspondientes, incluso en las MYPE, puesto que en caso contrario se estaría dejando en la total indefensión a millones de trabajadores.

Si bien en esta investigación (2007) se encontró una mayor apertura y transparencia en la información disponible a nivel de la IFT, y sobre todo de la DGSST, que la existente tres años atrás, todavía no se dispone de la necesaria para evaluar rigurosamente el desempeño del sistema de inspección. Así, no se tienen datos acerca de cuál es el tamaño real de las empresas inspeccionadas ni las multas efectivamente cobradas, ni se puede hacer el seguimiento del comportamiento de las empresas auditadas y no auditadas. No se puede conocer por tanto cuál es el impacto real de esta actividad sobre la reparación de las irregularidades detectadas en la actividad de inspección, aunque las evidencias directas e indirectas reunidas sugieren que ésta no sirve para modificar el comportamiento de los empleadores ni mejorar los niveles de cumplimiento.

Si bien existen diferencias en las estrategias desplegadas para orientar el desempeño de la IT (persuasión versus sanción), por lo general éstas se diluyen en los hechos y en ninguno de los casos analizados —sin importar el partido que gobierne— se han logrado avances sustanciales para aumentar la cobertura, prevenir las violaciones a los derechos de los trabajadores y mejorar la capacidad de detección, reparación y sanción, todo lo cual se traduce en un muy bajo costo de incumplimiento, si no es que nulo. Ésta es una causa de raíz de los problemas que enfrentan los trabajadores para gozar de los derechos que les otorga la legislación mexicana y, por ende, para mejorar la calidad de los empleos, por lo que predominan los contratos temporales sin justificación, la falta de inscripción en la seguridad social, el encubrimiento de relaciones laborales bajo contratos de servicios profesionales y las jornadas excesivas, entre muchos otros signos de precariedad y abuso.

Otra diferencia respecto de los países de América del Sur mencionados en el cuarto capítulo es que en México la inspección del trabajo es un órgano de escasa, si no es que nula, visibilidad ante los trabajadores, mientras que en los otros casos se trata de una instancia con

mayor poder político y presencia en los medios de opinión pública. Esto se debe, en ocasiones, a que en esos países la inspección tiene funciones que impactan más sobre la distribución del poder entre trabajadores y empleadores al participar en la prevención y resolución de conflictos, así como en la interpretación del alcance de las normas laborales. Estas funciones han asegurado una mayor presencia de la IT que la que se derivaría del solo acto de inspección, de por sí con un efecto muy limitado sobre los supuestos “beneficiarios”. Además, debido a la escasa confianza de los individuos respecto de las instituciones públicas, predomina en México una muy limitada cultura de denuncia, lo que por el contrario en otros países se convierte en el principal impulsor de la actividad fiscalizadora de la IT, aunque en algunos de ellos están aumentando las inspecciones de oficio u ordinarias.

Sin embargo, hay que reiterar que en el último año y a raíz de lo acontecido en el sector minero, en la administración iniciada en 2006 se observa una voluntad más proclive a fortalecer la inspección, al menos en el nivel federal. Tal parece que los accidentes de Pasta de Conchos, y más recientemente el de las plataformas petroleras, no dejaron margen para ignorar el deterioro de las condiciones de trabajo y la ineficacia de la supuesta política de asesoramiento, al menos en la forma en que la ha promovido hasta ahora la Secretaría. Hoy se vuelve a poner sobre la mesa la necesidad de la sanción, pero es claro que el problema no se limita a lograr el equilibrio entre ambas estrategias o a privilegiar una u otra según las circunstancias, sino que más bien se debe impulsar un patrón consistente, creíble y sólido de fiscalización que aliente el cumplimiento voluntario y la reparación de las violaciones a la legislación laboral, en un sentido amplio.

A la vez, es preciso tener un marco normativo adecuado al nuevo entorno en el que operan las empresas, que deje el menor margen posible de incertidumbre y discrecionalidad respecto de cuáles son sus obligaciones, muy particularmente en lo que respecta a las normas de seguridad y salud en el trabajo. No hubo una sola opinión favorable a la posibilidad de ampliar el margen de discrecionalidad de los inspectores para atender a las causas del incumplimiento o a la situación particular de las MYPE, o para decidir qué norma resulta aplicable, aunque se reconozca que el acto de inspección tiene una fuerte carga de subjetividad. Más bien al contrario, se insistió en que la discrecionalidad debe ser acotada al máximo, y que si hubiera que utilizar criterios o procedimientos diferenciados, deberían estar definidos precisamente en la legislación, eliminando cualquier posibilidad de arbitrariedad.

El enfoque de la OIT con relación a la “pirámide del cumplimiento” en las MYPE —combinando persuasión y sanción— puede ser conveniente y sobre todo viable si queda bien reglamentado, creando a la vez una mayor confianza tanto de empleadores como de trabajadores, en tanto éstos también suelen privilegiar la defensa de los empleos al cumplimiento estricto de las normas en determinadas situaciones, y estarían dispuestos a contribuir al incremento de la productividad si de ella se deriva la preservación de la empresa. En cambio, de acuerdo con los resultados obtenidos en esta investigación, la IT no parece ser la vía más adecuada para lograr que las MYPE incrementen su productividad y competitividad, lo que sin duda es una condición para mejorar los niveles de cumplimiento. Proponer una transformación semejante tal vez lleve a mezclar los objetivos de las distintas dependencias oficiales, según lo comentaron en entrevista los funcionarios del D. F., pero también de manera contundente los funcionarios federales. Al respecto, un entrevistado mencionó lo siguiente: “La Secretaría de Economía está para apoyar a las empresas mientras que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debería velar por la justicia laboral, además de que ofrece apoyos específicos a las MYPE en materia de capacitación, que

incluyen a los mismos empleadores con el propósito de aumentar la productividad en las unidades de menor tamaño”.¹¹⁴ Pedirle a los inspectores que asesoren en cuestiones de productividad al fin de cuentas resultaría inconveniente para las empresas, que quieren guardar los secretos de producción y se resisten a compartir “las mejores prácticas”; al tiempo que sería frustrante para los inspectores porque no cuentan con los elementos adecuados para realizar este trabajo y no serán personas del todo gratas en las empresas si conservan la facultad de recomendar sanciones; costoso para la administración pública porque se duplicarían funciones; y sin beneficio para los trabajadores que requieren la protección de sus derechos laborales. ¿Quién ganaría con una estrategia semejante?

Con todo, la IT podría contribuir a impulsar esta meta al menos de dos maneras. Primero, los inspectores pueden convertirse en coadyuvantes de otras instancias a cargo de políticas específicas para este segmento empresarial y difundir en éste la relación que existe entre el cumplimiento de la legalidad y la eficiencia económica, lo que mejoraría las oportunidades de supervivencia de las empresas. En segundo lugar, con base en su experiencia, los inspectores deberían volverse un actor fundamental en la elaboración de propuestas encaminadas a promover el diseño de una reforma institucional que tome en cuenta la heterogeneidad de la estructura productiva, estableciendo obligaciones que puedan ser atendidas por todos, al mismo tiempo que se crean incentivos para elevar la productividad.

En lugar de reformas unilateralmente encaminadas a flexibilizar las reglas del mercado de trabajo, tal vez hoy se encuentre un espacio más propicio para que la sociedad decida, por conducto de sus representantes en el poder legislativo y con base en un diagnóstico realista, cuáles son los problemas laborales nacionales a colocar en el centro de la agenda y cuánta protección se desea y puede ofrecerse para mejorar la calidad de los empleos, de forma tal que resulte compatible con la necesidad creciente de las empresas de adaptarse a un entorno inestable y fuertemente competitivo. No se piensa, sin embargo, que una reforma institucional, aunque indispensable dada la enorme distancia entre normas y hechos que se registra en este ámbito, sea el remedio para todos los problemas que enfrentan trabajadores y empresas.

Es evidente que dentro del mismo segmento —las MYPE— se encuentran unidades productivas y contingentes de trabajadores con problemáticas muy distintas, por lo que contrarrestar la vulnerabilidad frente al riesgo de ocupar empleos precarios o sucumbir por las cargas fiscales y laborales, no es algo que pueda atenderse con base en una solución única. Son varios los factores que podrían conjuntarse para lograr este mismo objetivo, tomando en cuenta las lecciones derivadas de otras experiencias: desde reformas legales hasta el cambio de estrategias en la justicia laboral y la adopción de políticas particulares en muy diversos campos. En este sentido, además de mejorar la eficacia de la fiscalización con base en una reestructuración que trate los puntos críticos o focales de la IT ya referidos, y que han sido atendidos en otros países de la región, habría que adoptar regulaciones que promovieran la generalización de mecanismos de mercado complementarios, como la supervisión a lo largo de la cadena productiva por parte de las empresas beneficiarias que desalienten el uso de la subcontratación (de procesos y productos así como de mano de obra) como estrategia para evadir responsabilidades laborales. En la nueva legislación chilena, en la que se establece la

¹¹⁴ Es el caso del Programa de Apoyo a la Capacitación, cuyo origen se remonta a 1988, antes con el nombre de CIMO (Capacitación Industrial de la Mano de Obra).

responsabilidad solidaria de la empresa beneficiaria con las proveedoras por el cumplimiento del conjunto de las normas laborales y de seguridad social (sin condiciones), se fijan nuevos requisitos para permitir el uso de estas modalidades y se dan nuevas funciones a la IT en materia de registro de las relaciones de subcontratación. Este ordenamiento significa una solución que reduce la necesidad de contar con un ejército de inspectores a lo largo de la cadena productiva y que, a su vez, favorece el aumento de la productividad de las empresas pequeñas. Ello se debe a que ha quedado demostrado en diversas investigaciones que cuanto más intensa sea la interacción entre las empresas con vínculos de subcontratación, mayor será el nivel de cumplimiento de las normas laborales y mejor la organización del trabajo en las unidades subcontratistas.

A la vez, debe promoverse el mejoramiento de las condiciones institucionales para lograr una representación colectiva de calidad y una efectiva participación de los sindicatos en la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral y la de seguridad y salud en el trabajo, un proceso que en varios países de América del Sur está devolviendo paulatinamente a la organización y negociación colectiva el lugar que le corresponde en el diálogo social a niveles muy distintos: comités de seguridad e higiene en la empresa, comités consultivos nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, o en temas salariales, productividad y competitividad, y de diverso tipo. Es un hecho comprobado que la presencia de sindicatos verdaderamente representativos y con reconocimiento social y político es un factor que incide tanto en las características del Estado de bienestar como en el cumplimiento de los derechos sociales que a éste se vinculan.

Posiblemente el rediseño institucional de puntos críticos como los expuestos en esta investigación no sería más difícil de lograr que la expectativa de que la IT sea capaz de ayudar a generar por sí misma aumentos tan sustanciales en la productividad y competitividad de las MYPE como para que puedan soportar los costos laborales adicionales que supone el cumplimiento de una legalidad que, en algunas de sus dimensiones, fue diseñada con base en las capacidades de las grandes empresas. Por expedita que resulte la primera vía sobre la segunda, se teme que, aplicado a la realidad latinoamericana y muy en particular al caso mexicano, el remedio podría resultar más peligroso que la enfermedad.

Aun cuando se constató que existe un consenso sin fisuras respecto del largo trecho por recorrer antes de contar con un sistema de IT coherente y eficaz, capaz de suscitar la confianza de sus supuestos beneficiarios —en lo que coincidieron especialistas, funcionarios de alto nivel en distintas jurisdicciones, abogados, defensores de derechos humanos y sindicalistas—, de ello no se deriva seguridad alguna de que habrá voluntad política para dar los pasos necesarios. Es muy posible, en cambio, que sin la presión constante de la opinión pública —desinteresada por lo general en esta problemática— se abandone el interés hoy mostrado por los altos funcionarios de la STPS en avanzar en esa dirección y se vuelva a las inercias observadas antes del accidente de Pasta de Conchos. Ello se debería a que siempre es más fácil dejar de fiscalizar el cumplimiento de normas que podrían provocar el cierre de empresas que apenas sobreviven por muy diversos motivos, que reorientar las políticas o corregir los factores responsables de la falta de crecimiento económico y la generación de empleos de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado Ramírez, José Antonio y otros (2006), “El combate al subregistro y a la subdeclaración de las obligaciones de seguridad social: El caso del Instituto Mexicano del Seguro Social”, *Estudios de la Seguridad Social*, N° 97, pp. 25-50.
- Anner, Mark (2006), “The impact of labor law reform in Latin America: When more protection is not enough”, Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, marzo.
- Auer, Peter y otros (2005), “¿El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 124, N° 3, OIT, Ginebra, pp. 345-372.
- Bayón, Cristina y Gonzalo Saraví (2002), “Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: impacto de la crisis en el Gran Buenos Aires”, en Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (coords.), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Editorial Cebra, pp. 61-132.
- Bensusán, Graciela (2007a), “La efectividad de la legislación laboral en América Latina”, *Documento de Trabajo IIEL*, OIT, Ginebra.
- _____ (2007b), Normas, hechos y percepciones: la situación laboral en la industria del vestido en México, Reporte de investigación, Fundación Levi's/UAM-X, México.
- _____ (coord.) (2006), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X/M. A., México, Editorial Porrúa.
- _____ (2006a), “Introducción”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X/M. A., México, Editorial Porrúa, pp. 11-44.
- _____ (2006b), “Diseño legal y desempeño real: México”, en Graciela Bensusán (coord.), *op.cit.*, pp. 313-410.
- _____ (2006c), “Las instituciones laborales en una perspectiva comparativa”, en Graciela Bensusán (coord.), *op.cit.*, pp. 411-497.
- _____ (2005), “Estrategias sindicales en América del Norte”, en Carlos Alba, *A diez años del TLCAN. T. 3: Reorganización Institucional y Social*, PIERAN/Colegio de México.
- _____ (2003), “Reformas Laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional”, *Perfiles Latinoamericanos* N° 22, México, FLACSO, junio, pp. 11-49.

- _____ (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, FES/Plaza y Valdés/FLACSO/UAM-X.
- _____ (1992), "Las razones de la reforma laboral", en Graciela Bensusán (coord.), *Las relaciones laborales y el TLC*, México, UAM/FES/FLACSO/Porrúa.
- Bergman, Marcelo (2003), "Tax reforms and tax compliance: The divergent paths of Chile and Argentina", *Journal of Latin American Studies* 35, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 593–624.
- _____ (2002), "Compliance with norms: The case of tax compliance in Latin America", *Documento de trabajo N° 5*, CIDE.
- _____ (2001), "La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?", Documento para el Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- Bergman, Marcelo y Armando Nevárez (2005), "¿Evidar o pagar impuestos? Una aproximación a los mecanismos sociales del cumplimiento", *Política y Gobierno*, Vol. XII, N° 1, pp. 9-40.
- Bertola, Giuseppe y otros (2000), "Protección del empleo en los países industrializados y necesidad de nuevos indicadores", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 119, N° 1, pp. 61-78.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), "Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales en América Latina", Washington D. C.
- BM (Banco Mundial) (2007), *Doing Business 2008*, Washington, D. C.
- Botero, Juan y otros (2004), "The Regulation of labor", NBER *Working Paper Series*, disponible en <<http://papers.nber.org/tmp/16478-w9756.pdf>> [Revisada: julio de 2006].
- Bronstein, Arturo (1999), "La subcontratación laboral", Seminario Internacional sobre Derecho del Trabajo ante el Nuevo Milenio, República Dominicana, San José, OIT, abril.
- Campos, Martín y Galín Pedro (2006), "La experiencia internacional sobre políticas para la regularización del empleo no registrado", *Revista de Trabajo/Instituciones del Trabajo I* (Buenos Aires), año 2, N° 2, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 133-154.
- Cardoso, Adalberto y Telma Lage (2006), "Diseño legal y desempeño real: Brasil", en Graciela Bensusán (coord.) *op.cit.*, pp. 167-240.
- Castel, Robert (2004), *La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- Castillo, Gerardo y Álvaro Orsatti (2006), "Estrategias de sindicalización de otros trabajadores", inédito, OIT.

- CCL (Comisión para la Cooperación Laboral) (2000), *Prácticas “normales” y “avanzadas” en la industria del vestido en América del Norte*, Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, Washington, D. C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile.
- _____ (2006b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (2006c), *Panorama social de América Latina 2006*, Santiago de Chile.
- _____ (2003), *Panorama social de América Latina 2002-2003*. Santiago de Chile.
- Cook, Maria Lorena (2007), *The Politics of Labor Reform in Latin America, Between Flexibility and Rights*, Estados Unidos, The Pennsylvania State University Press.
- Córdova, Efrén (1986), “Del empleo total al trabajo atípico: ¿Hacia un viraje de las relaciones laborales?”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 195, N° 4, Ginebra, pp. 431-449.
- Davidov, Guy (2006), “The reports of my death greatly exaggerated: ‘Employee’ as a viable (Though over-used) legal concept”, Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *op.cit.*, pp. 1-10.
- Davidov, Guy y Brian Langille (2006), “Introduction: Goals and means in the regulation of work”, en Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *op.cit.*, pp. 1-10.
- Daza, José Luis (2005), “Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo”, *Documento N° 9*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, Ginebra, OIT.
- Ermida, Óscar (2006), “Caracteres y tendencias del derecho del trabajo en América Latina y en Europa”, *Revista de Derecho Social-Latinoamérica*, N° 1, Buenos Aires, Bomarzo Latinoamericana, pp. 7-28.
- Feres, María Ester (2007), “El papel del estado en las relaciones laborales”, Chile, inédito.
- Figuroa, Rodrigo (2006), “Diseño legal y desempeño real: Chile”, en Graciela Bensusán (coord.), *op.cit.*, pp. 241-312.
- Fudge, Judy (2006), “The legal boundaries of the employer, precarious workers, and labour protection”, en Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *op.cit.*, pp. 295-315.

- García, Brígida (2006), “La situación laboral actual: marcos conceptuales y ejes analíticos pertinentes”, en *Sociología del Trabajo* 58, Nueva Época, Siglo XXI de España Editores, pp. 3-32.
- García Vior, Andrea (2007), “Aspectos críticos del Plenario “Ramírez”, inédito.
- Gianibelli, Guillermo (2006), “Expresión y construcción de subjetividad en el conflicto: desempleo y trabajo en la Argentina neo-liberal y después de la crisis”, en *Revista de Derecho Social-Latinoamérica*, N° 1, Buenos Aires, Bomarzo Latinoamericana, pp.101-130.
- Godínez Vargas, Alexander (2007), “La inspección de trabajo en Costa Rica: un balance de su gestión”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, N° 6, México, enero-junio de 2008, IJ-UNAM, pp. 3-28.
- Goldín, Adrián (2007), Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina”, *Documento de Trabajo IIEL*, Ginebra, OIT.
- _____ (2006a), “Sobre las causas de la ineffectividad de derecho social. El caso argentino”, inédito.
- _____ (2006b), “Labour subordination and the subjective weakening of labour law”, en Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *op.cit.*, pp. 109-132.
- Goldín, Adrián y Silvio Feldman (1999), *Protección de los trabajadores. Informe argentino*. OIT.
- Goodin, Robert (comp.) (2003), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Hepple, Bob (1999), “A race to the top? International investment guidelines and corporate codes of conduct”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, N° 20, University of Illinois, pp. 347-363.
- IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), *Informe anual*, 2004, México.
- Iranzo, Consuelo (1999), *Venezuela*, OIT.
- Itzigsohn, José (2000), *Developing poverty: The State, Labor Market Deregulation and the Informal Economy in Costa Rica and the Dominican Republic*, Estados Unidos, The Pennsylvania State University Press.
- Jaque, José Miguel (2007), “Chilenos temen ejercer sus derechos”, *La Nación*, 27 de abril.
- Jatobá, Vera (2002), *Labour Inspection within a Modernized Labour Administration*, Lima, OIT.
- Javillier, Jean-Claude (2006), “The employer and the worker: The need for a comparative and international perspective”, en Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *op.cit.* , pp. 355-272.

- Juárez, Huberto (2002), “Las maquiladoras del vestido en México”, *Trabajadores en Línea*, N° 33, Año 6, México, noviembre-diciembre, Universidad Obrera de México, disponible en: <www.uom.mx> [revisada: marzo de 2007].
- Kaplan, David, Gabriel Martínez y Raymond Robertson (2004), “Worker–and job-flows in Mexico, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Centro de Investigaciones Económicas, México, inédito.
- Langille, Brian (2006), “Labour law’s back pages” en Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *op.cit.*, pp. 13-36.
- Léopore y otros (2006), “Evolución del empleo registrado y no registrado durante el período 1990-2005”, *Trabajo, ocupación y empleo: Salarios, empresas y empleo 2003-2006*, Serie de Estudios 5, septiembre, Argentina, MTEySS, pp. 127-151.
- Lora, Eduardo y Carmen Pagés (1996), *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Marin Boscan, Francisco (2007), “Aspectos de la inspección del trabajo en Venezuela”, *op. cit.*, pp. 49-64.
- Marshall, Adriana (2006), “Comparative Labor Regulations and Unionization Trends: Argentina, Chile and Mexico”, presentado en: LASA, San Juan de Puerto Rico, marzo.
- Martínez de Ita, María Eugenia (2005), “Condiciones de trabajo en la industria del vestido en Puebla: 1996-2002”, *Aportes México*, N° 28 enero-abril, Año X, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Martínez de Ita, María Eugenia y otros (2006), “El trabajo en la industria textil y del vestido en México: 2000-2003”, en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coords.), *La situación del trabajo en México 2006*, UAM/Editorial Plaza y Valdés, México, pp. 277-292.
- Mesa Lago, Carmelo (2007), “La extensión del seguro y la protección de salud en relación al mercado laboral: problemas y políticas en América Latina”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, 1/2007, pp. 3-32.
- Molina, Carlos Ernesto (2007), “La inspección de trabajo en Colombia”, *op. cit.*, pp. 65-92.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2007), *Las Naciones Unidas y la reforma: novedades en el sistema multilateral*, Consejo de Administración, Ginebra.
- _____ (2006a), *Panorama laboral 2006*, América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2006b), “Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas”, presentado para ser discutido por la Mesa de la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) en su 297ª reunión, Ginebra, Consejo de Administración, noviembre.

- _____ (2006c), *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, Informe del Director General en la XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo, Francia.
- _____ (2005), *La dimensión laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades*, Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana, Washington D. C.
- _____ (2002), *Panorama Laboral 2002 de América Latina y el Caribe*, Lima.
- _____ (2000), *Las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido*, Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido, Ginebra.
- Ortega Castillo, Bertha Xiomara (2007), “La inspección de trabajo en Nicaragua: sus próximos retos”, *op. cit.* pp., 93-112.
- Palomino, Héctor (2007a), “¿Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? El debate incipiente sobre la instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina”, inédito.
- _____ (2007b), “Empleo y sindicatos en una nueva agenda”, inédito.
- Pérez H. Pantoja, Luis Manuel (2007), “Riesgos de trabajo, seguridad, higiene y medicina del trabajo”, en Alfonso Bouzas Ortiz (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, México, UNAM/Grupo parlamentario PRD, Cámara de Diputados, México, pp. 249-270.
- Perry, Guillermo y otros (2007), *Informalidad: escape y exclusión*, Washington D. C., Banco Mundial (BM), pp. 21-248.
- Petit, Philip (2003), “El diseño institucional y la elección racional”, en Robert Goodin, *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa.
- Phelan, Craig (2007), “Worldwide trends and prospects for de trade union revitalisation”, en Craig Phelan (ed.), *Trade union revitalization. Trends and prospects in 34 countries*, Alemania, Peter Lang, pp. 11-38.
- Piore, Michael J. y Andrew Schrank (2007), “Norms, regulations and labor standards in Central America”, *Serie estudios y perspectivas N° 77*, México, CEPAL.
- Piore, Michael y Sean Safford (2006), “Changing regimes of workplace governance, shifting axes of social mobilization, and the challenge to industrial relations theory”, en *Industrial Relations*, Vol. 45, N° 3, University of California, julio, pp. 299-325.
- Posner, Richard A. (1997), “Social norms and the law: An economic approach”, *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2, pp. 365-369.

- Rojas, Georgina (2007), “La precarización del empleo en México 1995-2004”, inédito.
- Romero Gudiño, Alejandro (2007), “Inspección Federal del Trabajo en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social México*, N° 6, enero-junio de 2008, IJ-UNAM, pp. 113-143.
- RSM (Red de Solidaridad de la Maquila) (2007), “Revisión del año 2006: La mayor competencia global es un test de los límites de las iniciativas de RSC”, *Memorando. Actualización sobre Códigos*, N° 21, RSM, febrero, pp. 1-40.
- Rueda Peiro, Isabel y Nadima Simón Domínguez (coords.) (2006), *El dilema de la industria del vestido en México. Los casos de Aguascalientes y Yucatán*, México, Editorial Porrúa.
- Saavedra, Jaime (2003), “Labor markets during the 1990s”, en Pablo Kuczynski (ed.), *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*, Nueva York, Institute for International Economics.
- Samaniego, Norma (2006), “Evolución reciente del mercado de trabajo en México”, borrador para discusión, BID.
- Senén, Cecilia y Héctor Palomino (2006), “Diseño legal y desempeño real: Argentina”, en Graciela Bensussán (coord.), *op.cit.* pp. 95-166.
- Stallings, Bárbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- Stigler, George J. (1970), “The optimum enforcement of laws”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 75, N° 3, mayo-junio, pp. 526-536.
- Stiglitz, Joseph (2000), *Democratic development as the fruits of labor*, Boston, Banco Mundial.
- Stone, Katherine (2006), “Rethinking labour law: Employment Protection for Boundaryless”, en Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *op.cit.*, pp. 155-180.
- STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (2007), Mesa de Trabajo con la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y otras organizaciones/Anteproyecto para discusión: Hacia un nuevo pacto social para la gobernabilidad democrática, 20 de noviembre.
- Supiot, Alain (2005), *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Estados Unidos, Oxford University Press.
- Topet, Pablo Arnaldo (2007), “La inspección del trabajo en la República Argentina: un informe general y algunas reflexiones particulares”, *Revista de Derecho Social Latinoamericano op. cit.*, pp. 165-186.

- Trebilcock, Anne (2006), "Using development approaches to address the challenge of the informal economy for labour law", en Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *op.cit.*, pp. 63-86.
- Ugarte Cataldo, José Luis (2007), "Inspección del trabajo en Chile: vicisitudes y desafíos", *op. cit.* pp. 187-206.
- Uthoff, Andras (2006), "Brechas del estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 89, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 9-37.
- Vega Ruiz, María Luz (2006), "No discriminación e igualdad: Su incidencia en la reforma", laboral", documento de trabajo en preparación, Ginebra, OIT.
- _____ (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, Lima, OIT.
- _____ (2001), *La reforma laboral en América Latina*, Lima, OIT.
- Velásquez Pinto, Mario (2005), "La protección frente al desempleo en América Latina", *Serie Financiamiento del Desarrollo* 166, Santiago de Chile, CEPAL.
- Von Richthofen, Wolfgang (2003), *La inspección de trabajo. Guía de la profesión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Weller, Jürgen y Michael Van Gelderen (2006), "Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico", en Graciela Bensusán (coord.), *op.cit.* pp. 45-94.
- Weller, Jürgen (1998), "Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina", *Serie Reformas Económicas 10*, Santiago de Chile, CEPAL.

Anexos

Anexo I**ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

Secretaría del Trabajo y Previsión Social		Fecha
Subsecretaría del Trabajo, Seguridad y Previsión Social		
-Dirección General de Inspección Federal del Trabajo		
Lic. Víctor Mejía Domínguez	Director de Planeación y Estrategia Inspectiva	24/octubre/2007
Ing. Ligio Díaz García	Subdirector de Normativa y Control de la Actividad Inspectiva	24/octubre/2007
Lic. David Zorrilla	Director de Normas de Trabajo	24/octubre/2007
Ing. Enrique Utrera Austria	Departamento de Informes y Estadísticas de Inspección	24/octubre/2007
-Dirección General de Asuntos Jurídicos		
Lic. Eduardo Andrade Salaverria	Director General de Asuntos Jurídicos	24/octubre/2007
Lic. Paul Rodolfo Ortiz Arámbula	Subdirector de Información Jurídica	24/octubre/2007
-Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo		
Lic. José Ignacio Villanueva Lagar	Director General de Seguridad y Salud en el Trabajo	21/noviembre/2007
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal		
Lic. Benito Mirón Lince	Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo	10/octubre/2007
-Dirección General de Trabajo y Previsión Social		
Lic. Isabel Espinosa Allegretti	Directora General	15/octubre/2007
Lic. María de Lourdes Hernández Vázquez	Directora de Inspección del Trabajo	15/octubre/2007
Lic. Georgina Rochin Bravo	Subdirectora de Notificación	29/octubre/2007
Ángel Fajardo Mendoza	Inspector Local de Trabajo Dictaminador	15/octubre/2007
Carlos Rodríguez García	Inspector Local de Trabajo	29/octubre/2007
Diana Vega Ortiz	Inspector Local de Trabajo Dictaminador	15/octubre/2007
Marco Antonio Morga González	Inspector Local de Trabajo Dictaminador	15/octubre/2007

/Continúa

Anexo I (Continuación)

Secretaría del Trabajo y Previsión Social		Fecha
María Del Rocío Medina Colín	Inspector Local de Trabajo	29/octubre/2007
Mario Magos Casimiro	Inspector Local de Trabajo	29/octubre/2007
Miguel Ángel Camargo Tiburcio	Inspector Local de Trabajo Dictaminador	15/octubre/2007
Nelly Calderón Amaya	Inspector Local de Trabajo	29/octubre/2007
Rosa Marlén Peñaloza Barrera	Inspector Local de Trabajo	29/octubre/2007
Yolanda Garza Hernández	Inspector Local de Trabajo	29/octubre/2007
Wendy Areli Xolalpa Molotla	Inspector Local de Trabajo Dictaminador	15/octubre/2007
INSPECCIONES LOCALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		
	<i>Entrevistas telefónicas realizadas en octubre y noviembre del 2007</i>	Octubre/noviembre/2007
Lic. Lorena Reyes	Jefe de Departamento de Inspección/Aguascalientes	Octubre/noviembre/2007
Cesar Álvarez	Jefe de Inspección/Baja California	Octubre/noviembre/2007
Dr. Juan Ángel Peraza Peraza	Jefe del Departamento de Inspección/Baja California Sur	Octubre/noviembre 2007
Lic. Rosely Alejandra Cocom Couoh	Jeja del departamento de Inspección/Campeche	Octubre/noviembre/2007
Lic. Francisco. Javier Almaguer Valdés	Director de Trabajo y Previsión Social/Coahuila	Octubre/noviembre/2007
Armando Larios Ortega	Coordinador de la Inspección del Trabajo/Colima	Octubre/noviembre/2007
Lic. Juan Gabriel Moreno Cruz	Jefe de la Inspección Local del Trabajo/Chiapas	Octubre/noviembre/2007
Lic. José Armando Rocha Acosta	Jefe de la Inspección Local del Trabajo/Chihuahua	Octubre/noviembre/2007
Lic. Ana Margarita Villalobos Ortega	Directora de Trabajo y Previsión Social/Durango	Octubre/noviembre/2007
Lic. Erasto Javier Bautista Sanjurjo	Jefe del Depto. de Inspección de CGT/Estado de México	Octubre/noviembre/2007
Lic. Juan Manuel Cueva Aranda	Director de Inspección del Trabajo/Guanajuato	Octubre/noviembre/2007
C.P. Ramón Álvarez	Inspección Local del Trabajo, Responsable del Área/ Guerrero	Octubre/noviembre/2007
Lic. Carlos Zamora Campuzano	Director de Normativa Laboral/Hidalgo	Octubre/noviembre/2007
Lic. Alfredo Pérez Muñoz	Director de la Inspección Local del Trabajo/Jalisco	Octubre/noviembre/2007
Lic. Raúl Durán Pérez	Jefe Del Departamento de Inspección, Trabajo, Higiene y Seguridad Industria/Michoacán	Octubre/noviembre/2007
Lic. Jorge Morante Román	Jefe del departamento de Inspecciones/Morelos	Octubre/noviembre/2007
Lic. María del Carmen Ribera Bernal	Jefa del Departamento del Trabajo y Previsión Social/ Nayarit	Octubre/noviembre/2007
Lic. Alba Donají Moreno Tello	Jefa de la Unidad de Trabajo y Previsión Social/ Oaxaca	Octubre/noviembre/2007
Lic. Rubén Meneses	Inspección Local del Trabajo/Puebla	Octubre/noviembre/2007

/Continúa

Anexo I (Conclusión)

Secretaría del Trabajo y Previsión Social		Fecha
Lic. Elizabeth Ruiz Mendel	Jefa del Departamento de Inspección/Querétaro	Octubre/noviembre/2007
Lic. Miguel Peyrefitte Ferreiro	Director General del Trabajo y Previsión Social/ Quintana Roo	Octubre/noviembre/2007
Sra. Magdalena Vega	Jefa del Departamento de Inspección Local Trabajo/ San Luis Potosí	Octubre/noviembre/2007
Lic. Jesús Villa Ortega	Director de la Inspección Local del Trabajo/Sonora	Octubre/noviembre/2007
Lic. Alma Arianel Guzmán	Jefa del Departamento de Inspección/Tabasco	Octubre/noviembre/2007
Lic. Mariana Silva Esparza	Jefa del Departamento de Inspección del Trabajo/ Tamaulipas	Octubre/noviembre/2007
Lic. Edith Padilla	Directora del Trabajo y Previsión Social/Tlaxcala	Octubre/noviembre/2007
Lic. Christopher Cristiani Cházaro	Jefe de Inspección Local/Veracruz	Octubre/noviembre/2007
Lic. Rafael Chacón	Titular de la Unidad de Trabajo y Previsión Social/ Yucatán	Octubre/noviembre/2007
Armando Estrada	Encargado del Departamento de Inspección/Zacatecas	Octubre/noviembre/2007

Anexo II**ACCIDENTE EN LA MINA PASTA DE CONCHOS**Hechos**19 de febrero del año 2006**

Explosión en la Mina 8, Unidad Pasta de Conchos.

65 muertos

11 heridos

La empresa suspende el rescate de sobrevivientes, argumentando altas concentraciones de gas.

24 de febrero

Queja anónima ante la CNDH por violación al Derecho a la vida e integridad física de los trabajadores de la empresa Industrial Minera México S.A. de C.V., y los trabajadores de la contratista General de Hulla, S.A. de C.V.

25 de febrero

Llaman a las viudas para ofrecerles 750.000 pesos, casa, becas para los estudiantes, y el pago del triple salario hasta que sean entregadas las indemnizaciones y las pensiones.

La empresa anuncia que se suspenden las labores de rescate, ya que no existen las condiciones para la subsistencia humana.

28 de febrero

Familiares y ONG emiten el primer boletín de prensa denunciando que las condiciones estructurales y laborales de la mina Pasta de Conchos eran deplorables y pidiendo a la empresa que hiciera públicos los análisis de incombustibilidad de la mina y las actas de inspección, y al Sindicato, las Actas de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene.

2 de marzo

Familiares respaldados por ONG interpusieron una queja ante la OIT, que posteriormente sería ampliada al 25 de abril del mismo año.

20 de junio

Las familias interponen una queja ante la CNDH que se suma a la presentada el 24 de febrero.

20 de marzo de 2007

La Procuraduría del estado de Coahuila gira cinco órdenes de aprehensión contra funcionarios menores de la empresa Industrial Minera México, S.A., acusándolos de homicidio culposo.

Los funcionarios depositan 180.000 pesos para cada una de las familias, para con ello, y de acuerdo con la ley del Estado, reparar el daño.

4 de abril

De manera unilateral, la empresa Industrial Minera México, S.A. de C.V. (IMMSA) ordenó el cierre de su Mina, 8 Unidad Pasta de Conchos, donde aún se encuentran los restos de 63 de los 65 mineros que murieron en febrero del 2006, estando a menos de 150 metros de donde se encuentran los primeros restos.

12 de abril

Las familias acuerdan con el Secretario del Trabajo Federal realizar un peritaje que dictamine las condiciones de la Mina 8 para determinar una estrategia para la recuperación de los cuerpos, en la cual participarían durante todo el peritaje tres familiares designados por las familias. Se solicitó también de manera inmediata iniciar los trabajos para la conservación en el interior de la mina de los sectores recuperados; que fueran integrados en todo el proceso del peritaje los peritos recomendados por la FITIM y que fuera retirado del Departamento de Apoyo Humanitario a las Familias el Dr. Enrique Valverde Durán.

17 de julio de 2007

Las familias interponen una segunda queja ante la CNDH contra la STPS, el IMSS, la SFP y los que resulten responsables, debido a que el 17 de julio del 2006 dicha Comisión emitió la *Recomendación 026/2006 sobre el caso de los trabajadores de la empresa Industrial Minera México, S.A. de C.V. (Unidad Pasta de Conchos)*.

30 de agosto

Los familiares interponen una tercera queja ante la CNDH debido a que, dada la negativa de las autoridades federales, se les ha negado el acceso a la justicia y, por tanto, se han vulnerado sus derechos. Reclaman principalmente el derecho a que les sean entregados los cuerpos de sus familiares atrapados en la mina por la acción y omisión concertada del Estado para encubrir a Industrial Minera México y autoencubrir a las autoridades, tanto del gobierno anterior como del actual.

17 de septiembre

Familiares directos de los mineros muertos se trasladan al D. F. a partir del anuncio del Secretario del Trabajo de que se entregaría el dictamen de las investigaciones que el Foro Consultivo Científico y tecnológico realizó en la mina 8 para determinar cómo podrían darse las condiciones de seguridad para permitir el rescate de los cuerpos de los mineros.

18 de septiembre

Se inicia un plantón indefinido en la STPS ante la negativa del secretario de trabajo de recibirles si ellos pretendían tener un registro de su conversación y compromisos que pudieran mostrar a las familias en la zona.

Hasta ese momento, las familias habían cedido a las exigencias del secretario de que pasaran a hablar con él sin sus asesores.

Violaciones	Recomendaciones
<p><u>CNDH:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La actuación de los servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, adscritos a la Delegación Federal de Trabajo en el estado de Coahuila, violó los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica, respeto a la integridad física y a la vida, tutelados en los artículos 4 y 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Los servidores públicos de la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no actuaron con apego a los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, que los obliga a cumplir con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado, así como abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, o de incumplir cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público. Con dichas omisiones dejaron de observar lo previsto en el artículo 8º, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 	<p><u>CNDH:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar sustantivamente el número de inspectores adscritos a la Delegación Federal del Trabajo en Coahuila. • Dotarlos de los instrumentos necesarios para la identificación y evaluación de riesgos. • Capacitarlos permanentemente para que su función la desarrollen con seriedad, oportunidad, calidad, profesionalismo y que se garanticen verdaderamente condiciones seguras para los mineros. • Diseñar y ejecutar programas destinados a satisfacer todas las necesidades preventivas de siniestros y efectuar, de inmediato, con el propósito de prevenir futuros siniestros, una acuciosa revisión a todas y cada una de las minas de nuestro país, verificando cuidadosamente que sus condiciones garanticen plenamente la seguridad de las personas que en éstas laboran. • Que las conductas de los servidores públicos sean investigadas por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el procedimiento de investigación administrativo DE/66/2006 para que, en su caso, se apliquen las sanciones que conforme a derecho correspondan.

/Continúa

(Conclusión)

Violaciones	Recomendaciones
<p>- Omisiones de la STPS para dotar de los suficientes recursos humanos y materiales a la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila.</p>	<p><u>Foro Consultivo Científico y Tecnológico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sector minero: mejorar sus métodos de ingeniería, seguridad y mantenimiento. • Gobierno: Mejorar los protocolos para el diseño y actualización de sus normas y estándares. Dar seguimiento y hacer cumplir las normas. • Gobierno estatal y federal: Promover una legislación que fomente la desgasificación de las minas de carbón. • Que exista notificación y respuesta rápida a situaciones de emergencia. • Instalar sistemas de comunicación dentro y fuera de la mina al igual que sistemas de rastreo. • Adoptar nuevas tecnologías y equipo de seguridad en las minas de México. • Elaborar un reglamento para establecer cuadrillas de rescate estatales en apoyo a las minas de la región. • Dar continuidad y seguimiento al entrenamiento y capacitación de los mineros. • Diseñar albergues de refugio de emergencia en las minas subterráneas de carbón. • Actualización continua, por sistemas computarizados, de planos digitales de rescate de las minas. • Equipos de rescate de las minas próximos a ellas. • Revisión cuidadosa del proceso mediante el cuál el gobierno federal aprueba las normas mineras.

IRREGULARIDADES DOCUMENTADAS POR LA CNDH	IRREGULARIDADES DOCUMENTADAS POR LA CEPS
<p>* Omisión durante el procedimiento administrativo de inspección periódica de condiciones generales de seguridad e higiene. El 2 de julio de 2004, los SP2 y SP3 llevaron a cabo la visita de inspección de la empresa Industrial Minera México, S. A. de C. V. (Unidad Pasta de Conchos) y fue hasta el 8 de julio de 2005, es decir, casi un año después, cuando el SP4, emitió el oficio D-25 (08-VII-2005), por el cual se emplazó al representante legal de la citada empresa, para que diera cumplimiento a las diversas medidas de seguridad e higiene tanto en el interior como en el exterior de la mina, proveído que fue notificado a la empresa hasta el 5 de septiembre de 2005, por el SP8.</p> <p>*Del análisis de la declaración ministerial del 3 de marzo de 2006, rendida por el SP3, se advierte que no se realizó la comprobación del cumplimiento de las medidas impuestas a la empresa minera, debido a que no contaban con el correspondiente oficio de comisión y éste fue recibido hasta el 27 de noviembre de 2005 por dicho servidor público; por otra parte, dicho servidor público menciona que no tenían los recursos (viáticos y vehículo), para la realización a tiempo de dicha comprobación y que, inclusive, el SP9 instruyó al SP para se detuvieran las inspecciones por cuestiones de rezago en el trabajo.</p> <p>*Del análisis que se realiza a la declaración ministerial rendida el 10 de marzo de 2006, por el SP2, se advierte que éste desconoce, por una parte, la periodicidad con que se deben realizar las visitas de inspección en las empresas mineras y, por otra, si existe reglamentación al respecto; además, consideró que de no cumplirse con las medidas números 4, 7, 8, 9, 2, 22 y 23, podía actualizarse una explosión o problemas eléctricos.</p> <p>*El análisis que se realiza a la declaración ministerial rendida el 3 de marzo de 2006, por el SP9, se reconoce que es común la dilación en la realización de las visitas de verificación del cumplimiento de medidas recomendadas en visita de inspección periódica, así como de los correspondientes emplazamientos de medidas a las empresas.</p> <p>*Aun cuando los propios servidores públicos de la Delegación Federal del Trabajo dieron cuenta, en el acta de inspección del 2 de julio de 2004, que la empresa Industrial Minera México, S. A. de C. V. (Unidad Pasta de Conchos) no contaba con las 9 documentales que le fueron requeridas en materia de seguridad e higiene y de protección civil, no realizaron pronunciamiento alguno tendiente a que la referida empresa subsanara dichas deficiencias, ya que del oficio D-25 (08-VII-2005), suscrito por el SP4, por el cual se emplaza al representante legal de la Unidad Pasta de Conchos a acatar diferentes medidas, tampoco se advierte que se pronunciara en relación con tales deficiencias.</p>	<p>*Desde la inspección del año 2000 las condiciones de seguridad e higiene en la Mina 8 ponían en riesgo la salud y la vida de los trabajadores. Dichas condiciones continuaron incluso después del siniestro, como lo deja ver el análisis del Acta de Inspección Extraordinaria llevada a cabo el 3 de marzo de 2006.</p> <p>*Desde el año 2000 existió una muy grave negligencia por parte de los Inspectores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como de la Delegación de la misma Secretaría del estado de Coahuila.</p> <p>*Desde la inspección del año 2000 nunca se le exigieron a la empresa la documentación que no presentó en el momento en que se lleva a cabo la inspección.</p> <p>*Hasta mayo de 2006 la Delegación Federal de la Secretaría del Trabajo emplazó a la empresa para que entregara la documentación que no presentó en la inspección periódica de julio de 2004.</p> <p>*La Inspección Extraordinaria por Existir Presuntas Violaciones a la Legislación Laboral en Condiciones de Seguridad e Higiene en lo que se refiere a la Ventilación del año 2001 resulta un claro ejemplo de este historial de negligencia tanto de la empresa, Industrial Minera México S.A. de C.V., como de la Delegación Federal de la Secretaría del Trabajo, negligencia a la que también se suma el Tribunal Fiscal de la Federación.</p> <p>*Todos los formatos de las Actas de las Inspecciones Regulares o Extraordinarias; todos los formatos de los Emplazamientos de Medidas de Seguridad e Higiene, y todas las Actas de Inspección de Comprobación de las Medidas Emplazadas que han sido analizadas son diferentes entre sí.</p> <p>*Los interrogatorios a los trabajadores se hacían frente a los representantes de la empresa y del sindicato, y sus respuestas quedan asentadas en el Acta, en contradicción de lo establecido en el artículo 20 del <i>Reglamento General para la Inspección de Sanciones por Violación a la Legislación Laboral</i>.</p> <p>*No hay concordancia entre la información que proporciona la empresa sobre el número de trabajadores dados de alta ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y las Hojas Obrero Patronales que se analizaron. Tampoco hay concordancia, excepto en el año 2004, de la Prima de Riesgo. En las Actas de Inspección donde aparece desglosado el número de trabajadores que sufrieron enfermedades de trabajo, tampoco hay concordancia con las Hojas Obrero Patronales.</p>

/Continúa

(Conclusión)

IRREGULARIDADES DOCUMENTADAS POR LA CNDH	IRREGULARIDADES DOCUMENTADAS POR LA CEPS
<p>* Omisión en que incurrieron los servidores públicos de la Delegación Federal del Trabajo en el sentido de no justificar fundada y motivadamente las razones por las cuales el SP4, en el oficio D-25 (08-VII-2005) excluyó el cumplimiento de la totalidad de las medidas que habían sido detectadas en el acta de inspección del 2 de julio de 2004, pues es el caso que durante la visita de inspección que llevaron a cabo en esa fecha los SP2 y SP3 precisaron que, previo recorrido por las instalaciones de la mina, detectaron actos o condiciones adversas en materia de seguridad e higiene, las cuales se asentaron en 48 medidas que debían ser observadas y cumplidas por la empresa minera; sin embargo, en el multicitado oficio de emplazamiento D-25 (08-VII-2005) sólo se incluyeron 34 de las 48 medidas.</p> <p>*A pesar de que el SP3, durante la diligencia del 7 de febrero de 2006, al interior de la mina número 8 (Pasta de Conchos), fue notificado por los trabajadores de las indebidas condiciones de seguridad en que se estaba laborando en dicha empresa y del riesgo que representaba no atender inmediatamente tales irregularidades, el referido servidor público ciñe su actuación a verificar el cumplimiento de las medidas emplazadas, las cuales, al compararse con las detectadas por los trabajadores, permiten afirmar que en realidad no se cumplieron a cabalidad por parte de la empresa Industrial Minera México, S. A. de C. V., y que el multicitado servidor público omitió dar cuenta del acta suscrita por los representantes de los trabajadores al Director de Asuntos Jurídicos de la Delegación Federal del Trabajo en Saltillo, Coahuila de las irregularidades ahí asentadas.</p>	<p>*En los Emplazamientos de Medidas que se le hacen a la empresa todos estos años, hay algunas de éstas que se repiten sistemáticamente, aunque todas sean de observancia permanente.</p> <p>*La empresa no cumple con las medidas emplazadas, y en este sentido, las Actas de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene son de contenido contradictorio y/o sin sustento.</p> <p>*Los inspectores no verifican físicamente el cumplimiento de dichas medidas, como lo dejan asentado en las Actas y, en este sentido, el contenido de las Actas también en ese aspecto carece de sustento.</p> <p>*No cumplir con la legislación laboral vigente en nuestro país no le representa a la empresa un gasto mayor de 580.000 pesos por inspección, cantidad inferior de lo que debería de invertir en seguridad e higiene cada año.</p> <p>*Se constata la omisión de las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, a pesar de estar obligadas a en términos del artículo 82 de la Ley del Seguro Social para llevar a cabo las investigaciones sobre riesgos de trabajo y las recomendaciones que deberá emitir a efecto de prevenir la realización de dichos riesgos por parte de Industrial Minera México, S.A. de C.V.</p> <p>*Se constata la ausencia de la Secretaría de Economía de supervisar al titular de la concesión minera, en este caso a la empresa Industrial Minera México, como lo estipula el artículo 34 de la Ley Minera para que se tomaran "...las medidas necesarias para prevenir accidentes".</p> <p>*No existen constancias, al menos conocidas por los trabajadores, en que Inspectores de la Secretaría de Economía hayan revisado la mina como está obligada en términos del artículo 37 de la citada ley.</p>

SIGLAS

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CEREAL:	Centro de Reflexión y Acción Laboral
CNDH:	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONACYT:	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
COPARMEX:	Confederación Patronal de la República Mexicana
CTM:	Confederación de Trabajadores de México
CUT:	Central Unitaria de Trabajadores
DB:	Doing Business
DGSST:	Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo
DGT:	Dirección General del Trabajo
ENIGH:	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE:	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
INCRA:	Instituto Nacional de Colonización y Reforma
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE:	Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
IFT:	Inspección Federal del Trabajo
ILT:	Inspección Local del Trabajo
ILTDF:	Inspección Local del Trabajo del Distrito Federal
ILTP:	Inspección Local del Trabajo de Puebla
IT:	Inspección del Trabajo
LFT:	Ley Federal del Trabajo
MTESS:	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MYPE:	Micro y Pequeñas Empresas
NCL:	Nueva Cultura Laboral
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ORIT CSI-ORIT	
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PAMI:	Programa de Asistencia Médica Integral para Jubilados y Pensionados
PAN:	Partido Acción Nacional
PASST:	Evaluación del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo
PEA:	Población Económicamente Activa
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
SEETPS:	Servicio Estatal de Empleo, Trabajo y Previsión Social
STPS:	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPEUR :	Trabajadores permanentes y eventuales urbanos
UNT:	Unión Nacional de Trabajadores