

VI CONGRESO DE LA AMET

“La situación laboral de los trabajadores de la construcción en México: un análisis del desempeño institucional”¹

**Soledad Aragón
El Colegio de México
Abril de 2008**

Introducción

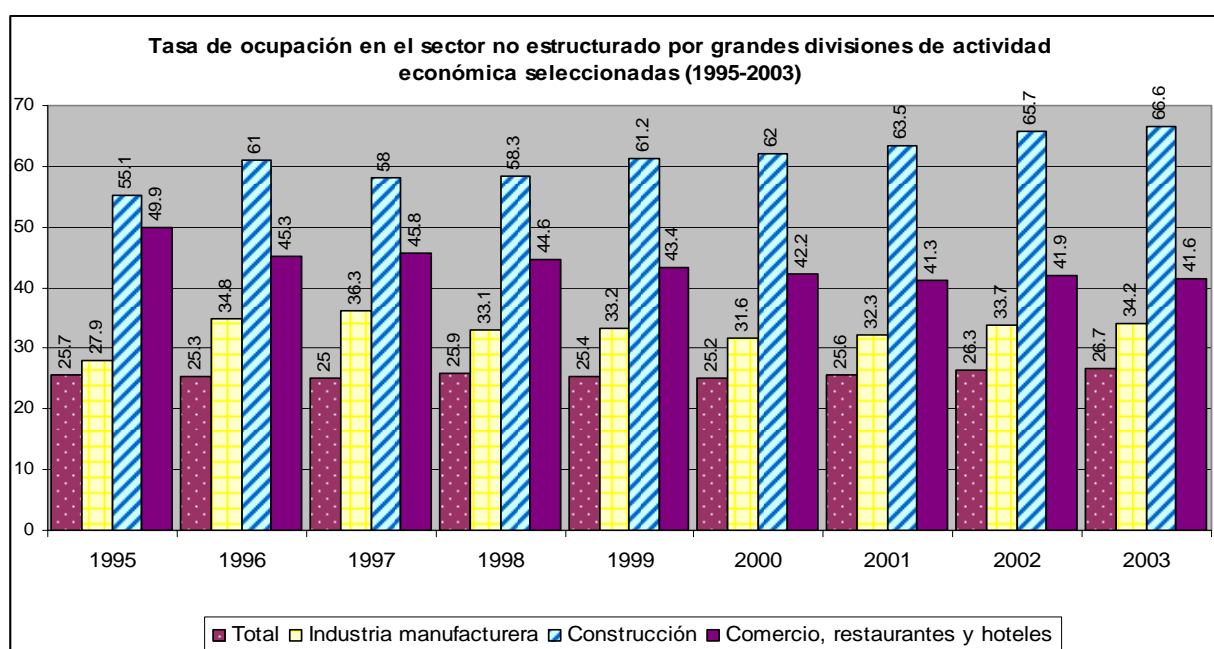
El trabajador de la construcción es uno de los más vulnerables, no sólo por las características de su empleo, que tradicionalmente ha sido inestable, flexible y con condiciones de trabajo precarias, sino también porque no cuenta con instancias que compensen esa vulnerabilidad. Considerando que las instituciones laborales tienen el doble objetivo de contribuir a la eficiencia del mercado y proteger a los actores estructuralmente desfavorecidos, este trabajo muestra cómo funcionan los sindicatos, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y la Inspección del Trabajo e indaga el tipo de problemas que se observan en su diseño y desempeño. Hacemos un diagnóstico general de ambos problemas y analizamos en qué medida esto contribuye a acentuar la mayor vulnerabilidad de estos trabajadores.

1. El empleo en la industria de la construcción

En materia de puestos de trabajo este ramo se puede considerar como “clave”, por la cantidad de empleos directos e indirectos que genera. Los datos acerca de la proporción de ocupados en la construcción respecto a la población ocupada total nos muestran que la tendencia en los últimos años ha sido constante, manteniéndose en 6%, con algunas variaciones ligeras (ENE-INEGI, 1991-2004). No obstante, se observan variaciones importantes en la tasa de crecimiento, registrándose caídas (-3) sobre todo en los años de crisis (1995). Se observan además importantes crecimientos en el periodo 1998-2000. En general, los datos reflejan la inestabilidad del empleo en el sector, el cual se encuentra muy vinculado con la situación económica del país, además de depender también de la naturaleza misma de la actividad.

¹ Para la elaboración de este documento se recuperaron los hallazgos de una investigación elaborada por la autora, Aragón (2006), en la que se realizaron entrevistas a trabajadores, funcionarios de la ILT y de la JLCyA, así como a dirigentes sindicales y a diversos abogados laborales. Asimismo, se revisaron contratos colectivos de trabajo, expedientes de demandas laborales presentadas por los trabajadores así como expedientes de inspección.

Respecto a posición en el trabajo, la ENE reporta un incremento en los trabajadores asalariados, el cual pasó de 61% en 1991 a un 69% para el 2004. Por su parte los trabajadores por cuenta propia han representado un porcentaje menor a 20 puntos en el mismo periodo. Estas cifras estarían mostrando que al ser mayor el número de asalariados, no se estaría ante un proceso de precarización del empleo en el sector de la construcción. Sin embargo estos datos contrastan con la información que también proporciona el INEGI (2004) en su encuesta sobre el sector no estructurado. La gráfica siguiente muestra cómo es el sector de la construcción el que presenta una mayor tendencia a la precarización.



2. Factores que inciden en la mayor vulnerabilidad del trabajador de la construcción

Son diversos los factores que afectan la situación laboral del trabajador de la construcción, al respecto nos interesa señalar brevemente dos prácticas que históricamente han prevalecido en la construcción: **la subcontratación y la intermediación**². Ambas prácticas han sido utilizadas para reducir costos y

² La subcontratación consiste en trasladar a otras empresas la realización de algunas partes del proceso de trabajo. Tanto ésta, como la intermediación tienen como consecuencia que el empleador se deslinda de

deslindarse de responsabilidades. Para el caso de la construcción dichas prácticas no son novedosas. Por ejemplo, el *maestro de obra* es un actor que tradicionalmente ha estado presente como "responsable" -por costumbre- del reclutamiento de personal y de brindar o no las prestaciones a los trabajadores. El maestro de obra forma parte del mercado de trabajo como el principal intermediario entre la constructora y los obreros. Las personas que él a su vez contrata se integran a la construcción como asalariados eventuales. El único control directo que tiene la empresa constructora o quien esté a cargo de la obra sobre los trabajadores, es la lista de raya, que no es más que una manera de tener el registro contable sobre los costos operativos de la obra³.

Por su parte, la subcontratación que si bien se ha extendido a otros sectores es en el de la construcción en donde más se ha generalizado⁴, funciona de la siguiente manera: la empresa constructora solicita los servicios de subcontratistas deslindándose de responsabilidades con el argumento de que con ella no hay ninguna relación laboral. Es decir, este sistema de organización del trabajo se refleja en la ausencia de relaciones directas entre la empresa signataria del contrato de construcción y la mano de obra utilizada. Sin embargo, la Ley señala que la empresa beneficiaria de la subcontratación será solidariamente responsable de las obligaciones contraídas con los trabajadores, y los trabajadores empleados en la ejecución de las obras deberán contar con la mismas condiciones de trabajo que los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa beneficiaria

responsabilidades (reduce sus costos). Sin embargo en la LFT se fijan reglas en cuanto a las responsabilidades patronales en ambos casos. Para el caso de la intermediación se establece en el artículo 14 de la LFT que "Las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados". En el mismo artículo se señala que los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores y que además la empresa beneficiaria será solidariamente responsable de las obligaciones contraídas con los trabajadores.

³ Existen excepciones, sobre todo en las obras de gran magnitud, como las construcciones del INFONAVIT, que se caracterizan por ser administradas de forma más burocrática. En ellas necesariamente hay una estructura formal encargada de la vigilancia del manejo de los materiales y de la fuerza de trabajo reclutada (Bueno, 1994).

⁴ Este tipo de contratación es una forma de flexibilidad extrema que se extendió en todo el mundo en las grandes empresas para reducir costos, con el consiguiente abatimiento de las condiciones de trabajo.

(Art. 15, LFT), derecho que de ninguna manera se cumple en el sector de la construcción.

3. Problemas institucionales

a) El diseño institucional

Los problemas de diseño que subyacen en la legislación laboral y que inciden en la situación del trabajador de la construcción se presentan en dos niveles: derechos individuales y derechos colectivos. El principal problema en materia de derechos individuales es el tipo de protección que establece la legislación. Esta protección, centrada en el puesto de trabajo, fue diseñada pensando que el empleo asalariado y estable en las grandes empresas (petrolera, ferrocarrilera, entra otras) se generalizaría, por lo que se necesitaba proteger al trabajador débil frente al gran empleador. Esta legislación se cumplió en cierta medida en tanto ha sido en las grandes empresas en donde existen los niveles más altos de cumplimiento. El problema es que el empleo se fue generando en las micro y pequeñas empresas, las cuales no han podido cumplir con las responsabilidades laborales que exige la Ley; además de que el trabajo se volvió cada vez más inestable. En ese sentido, quienes laboran en esas empresas o en condiciones de mayor vulnerabilidad son los que menos se benefician de este tipo de protección legal.

La situación del trabajador de la construcción es una muestra de las implicaciones de este problema de diseño. A un trabajador de la construcción, que se caracteriza por su alta movilidad y por laborar la gran mayoría de las veces en empresas pequeñas, no le sirve una protección enfocada en el puesto de trabajo. Más bien podría ver compensada su vulnerabilidad con otro tipo de mecanismos que centren la protección en el individuo, como un seguro de desempleo, figura que no existe en México. Se revela así un serio problema de diseño, sobre todo si consideramos las actuales tendencias en el mercado de trabajo, en el que cada

vez más la inestabilidad, característica de actividades como la de la construcción, está dejando de ser atípica o excepcional.

Otro de los problemas en el diseño de las normas y que afecta al trabajador de la construcción es la falta de claridad en las condiciones en que se fija la responsabilidad solidaria de los actores que intervienen en la contratación (intermediarios, subcontratistas y beneficiarios), por tanto a lo largo de toda la cadena de contratación que se da en este sector, en la que participan el dueño de la obra, el contratista y el maestro de obra, se desdibujan responsabilidades. Es hasta que se presenta una demanda ante la Junta de Conciliación cuando se reconoce al dueño de la obra como el principal responsable de brindar las condiciones de trabajo y las diversas prestaciones que le corresponden al trabajador. Precisamente por esta ambigüedad en las normas, es que se ha generalizado cada vez más la subcontratación y la intermediación en diversos sectores de actividad (aspectos que en la construcción siempre han existido) pues es una forma de que el empleador delegue responsabilidades y reduzca costos.

En materia de derechos colectivos son diversos los problemas que presenta la legislación y que genera una perversión de derechos en el que el trabajador, que en teoría debería verse beneficiado, queda en gran desventaja. El primer problema que conviene resaltar es el que se refiere a la contratación colectiva. De acuerdo con la Ley, el sindicato puede obligar al empleador a firmar un contrato colectivo cuando se utilicen los servicios de dos o más trabajadores. Si el empleador se niega, el sindicato cuenta con facultades para emplazar a huelga. Este poder otorgado a los sindicatos ha generado una degradación en la contratación colectiva, pues es utilizado como mecanismo de extorsión al empleador a cambio de “paz laboral”. Los fines de la contratación colectiva quedan distorsionados por completo, pues los trabajadores no logran obtener los beneficios de una auténtica contratación colectiva en tanto no tienen ninguna participación en esta negociación. El sector de la construcción es una muestra de la problemática descrita pues ahí se ha gestado el nido de los “contratos de

protección”. La descentralización del sector da la pauta al líder sindical para que por cada obra de construcción que exista, firme un “contrato de protección” con el empleador, convirtiéndose sólo en negocio para el líder y en un mecanismo de reducción de costos para el empleador.

Este tipo de contratación en la construcción es reflejo de la mala calidad de los sindicatos. En este sector los sindicatos son de protección al empleador. Incluso el trabajador ni siquiera sabe de la existencia del sindicato y de saberlo no confía en su representación. Lo único que el líder sindical negocia con el empleador es el monto de las cuotas. Es por tanto un caso típico de “sindicalismo de protección o de membrete”, figura que ha encontrado en este sector un ámbito particularmente propicio para desarrollarse. La existencia de este tipo de sindicatos tiene su origen en la propia Ley, pues ésta le otorga un excesivo poder a los sindicatos en materia de contratación colectiva y en el derecho de huelga (poderes que han sido usados por el sindicato como negocio y no como mecanismo para mejorar las condiciones de los trabajadores). No obstante la Ley también presenta fuertes restricciones que permiten al Estado mantener el control de los sindicatos y obstaculizar la creación de sindicatos genuinos

b) Sindicalismo y contratación colectiva

La mayoría de los sindicatos de la construcción pertenece a una de las centrales que tradicionalmente ha sido corporativa, la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Sin embargo, dadas las características que presenta el sindicalismo en la construcción, ni siquiera se inserta en el bloque de *corporativos*⁵. Más bien lo agrupamos en la categoría de *sindicatos de protección o de membrete*. Cirila Quintero hace referencia a éstos como una variante

⁵ Los sindicatos corporativos son corresponsables de la marcha del Estado y, de esta manera, forman parte del sistema político. A cambio de la alianza subordinada, el Estado ha garantizado al corporativismo sindical el monopolio de la representación, a través de las cláusulas de exclusión y exclusividad. Las características estructurales de este sindicalismo son la centralización, la verticalidad en la toma de decisiones y la carencia de democracia interna.

específica del sindicalismo, siendo aquel que se conforma a espaldas del trabajador. La definición de Quintero de este tipo de sindicatos es la siguiente:

"tienen como objetivo principal proteger al patrón de la formación de sindicatos auténticos en las distintas negociaciones, especialmente en industrias clave para el desarrollo industrial o en las que el número de trabajadores, como podría ser la industria de la construcción, pudieran representar un peligro a ciertas políticas de desarrollo. Entre el sindicato de protección y el sindicato subordinado existen diferencias fundamentales; una podría ser que el sindicato de protección puede tener un contrato con un clausulado con todo lo que marca la ley aunque no se revise, pero que nunca lo implementa." (citado en Xelhuantzi, 2000:18).

La presencia de este tipo de sindicalismo en la construcción ha sido identificada en diversos estudios⁶, siendo caracterizado como un "movimiento fragmentado, mal organizado, con una clientela extremadamente inestable que se caracteriza por un bajo nivel de instrucción y de conciencia sindical" (Germidis, 1974:75).

Respecto a la afiliación sindical, en la construcción se observa que es prácticamente nula, pues tan sólo para el año 1998 la tasa de sindicalización de acuerdo con la ENIGH fue de menos del 1% (Herrera y Melgoza, 2003). Según la misma fuente, la tasa de sindicalización de los trabajadores asalariados en la construcción era de 9% para 1989, porcentaje que cayó 7 puntos para el año 2000, al bajar a sólo 2% (Levine y Farris, 2003).

Hasta mayo del 2004 en la JLCyA del Distrito Federal se tenían registrados 90 sindicatos de la construcción. La mayoría de ellos pertenecía a la CTM, mientras los demás se encontraban en centrales como la CROM, la CROC y la COR y sólo 1 independiente, el resto son los que no especifican o pertenecen a otras centrales⁷. La gran mayoría de estos sindicatos tienen una escasa afiliación.

Respecto a la contratación colectiva, un ejemplo claro de cómo se gestan los contratos de protección al empleador y de sus consecuencias lo encontramos precisamente en la construcción, sector en el que proliferó esta forma de simulación antes que en ningún otro. De acuerdo a lo expresado en diversas entrevistas, éstos son por lo general sólo "machotes" (formatos) que reproducen

⁶ Demitri Germidis (1974); Carmen Bueno (1994); Guadalupe Murayama (2002).

⁷ Información proporcionada en la Secretaría General de Registro de Asociaciones en la JLCyA.

las disposiciones establecidas en la ley sin mejorar las condiciones de los trabajadores. Lo anterior se corroboró al revisar un conjunto de 20 contratos colectivos del sector de la construcción, en los cuales los únicos términos que cubren son los estipulados en la LFT.

Cabe señalar que este tipo de contratación es posible porque la legislación permite que el patrón escoja al líder de su preferencia y acuerde con éste los términos de la firma del CCT. Para justificar esta práctica, los empleadores argumentan que estos contratos “de protección” son necesarios para evitar que otros líderes estén continuamente extorsionando a la empresa mediante reclamos simulados de firma o titularidades de CCT, pero en la mayor parte de los casos estos arreglos encuentran su explicación en el interés de impedir que los trabajadores puedan afiliarse al sindicato de su preferencia reclamando un CCT y, por tanto, ejercer los derechos que les otorga la ley laboral

c) La Inspección del Trabajo y la Junta de Conciliación en el DF⁸

Hasta aquí hemos visto que son diversos los elementos que hacen más vulnerables a los trabajadores de la construcción y cómo paradójicamente las características del sindicalismo en el sector tienen una fuerte incidencia en ello. Al no contar con protección por parte del sindicato, corresponde ahora analizar de qué manera las instituciones laborales **encargadas de la vigilancia y aplicación de las normas** (Inspección del Trabajo y Junta de Conciliación) cumplen con ese objetivo.

Comenzamos por señalar, que luego del cambio de gobierno (a partir de 1997) en el Distrito Federal, comenzó una “reestructuración” tanto en la Inspección Local del Trabajo del Distrito Federal (ILTDF) como en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCyA). No obstante, estos cambios fueron mínimos y se centraron fundamentalmente en cuestiones administrativas, dejando de lado

⁸ El análisis del desempeño de las instituciones laborales se elaboró de acuerdo a dos dimensiones: problemas de diseño y problemas de implementación.

los problemas de fondo, como la dependencia de los tribunales laborales respecto del gobierno o su integración tripartita. Subsistieron también la falta de incentivos al personal y la escasez de recursos financieros y materiales, entre otros factores que han contribuido a la persistencia de prácticas como la corrupción, que afectan el buen desempeño de estas instituciones.

La explicación a la ausencia de cambios en el diseño y de estrategias adecuadas puede originarse en la falta de consensos políticos capaces de conducir a una reforma de fondo. Sin embargo también podría suponerse que esta falta de consensos y la limitación de los cambios experimentados a nivel de las estrategias gubernamentales pudieran deberse a la convicción de que una mayor presión sobre los empleadores para que cumplan con las normas laborales podría haber generado la destrucción de los de por sí escasos empleos formales o incluso en un menor ritmo de generación de puestos de trabajo en los sectores más afectados por las recurrentes crisis, como es el caso del sector de la construcción.

La Inspección del Trabajo

En México no existen mecanismos específicos para garantizar que se cumplan con las normas laborales (de condiciones de trabajo y seguridad e higiene) en el sector de la construcción, correspondiéndole estas funciones únicamente a la Inspección del Trabajo. Este sería el primer problema de diseño institucional ya que la mayor vulnerabilidad de este contingente justificaría plenamente la existencia de una instancia dotada de las facultades y recursos necesarios para contrarrestar esa mayor vulnerabilidad, tal como se hace en otros países.

En lo que se refiere a la ILTDF, podemos decir que dicha institución no reúne los elementos necesarios para llevar a cabo una fiscalización eficaz de las condiciones de trabajo en el Distrito Federal. Aunque existe una delimitación de competencias frente a otras instancias, ninguna de sus funciones -ni la asesoría a las partes ni la detección y sanción de las violaciones a los derechos de los

trabajadores- se hacen efectivas, debido a la existencia de problemas tanto de diseño como de implementación. A lo largo del período estudiado (1997-2005), ninguno de estos problemas ha sido resuelto, aunque son conocidos por los principales actores del mundo del trabajo y los responsables de la administración y la justicia laboral.

La debilidad de las instancias encargadas de la vigilancia y aplicación de las normas laborales tiene fuertes implicaciones para todos los trabajadores, sin embargo, como ya hemos hecho referencia, para el sector de la construcción son mayores. En materia de inspección, según la opinión de los funcionarios entrevistados, los sectores productivos en los que se comete el mayor número de infracciones son los de servicios y construcción; no obstante en este último es en donde existen menores posibilidades de inspeccionar e infraccionar a los empleadores, pues por las características del sector que lo hacen altamente inestable, la empresa puede desaparecer en cualquier momento (más del 90% de éstas son micro y pequeñas); además, dado el perfil del trabajador (baja calificación y nivel educativo, falta de conocimiento de sus derechos) y la falta de conocimiento de la existencia de esta institución, difícilmente se acude a la Inspección cuando han sido violados sus derechos laborales. Por otro lado, la característica en común que tienen las empresas infractoras, según lo recabado en entrevistas, es su reducido tamaño, independientemente del sector al que pertenezcan. En ese sentido se estaría corroborando que es en las pequeñas empresas en donde la informalidad y el incumplimiento son mayores.

En general, la ILTDF históricamente ha estado caracterizada por un alto nivel de corrupción por parte del personal que ahí labora y por una serie de dificultades operativas y estructurales que han obstaculizado su buen desempeño y que han afectado la efectividad de las normas. Ejemplo de ello es que en el sector de la construcción, a pesar de ser uno de los sectores identificado como más transgresor, se efectuaron tan sólo 10 inspecciones en el 2002, mismas que para el 2004 habían caducado por falta de seguimiento. Con esto, se estaría dando

evidencia de que aún cuando se han adoptado diversos cambios y estrategias en la ILTDF los problemas no han sido resueltos.

En materia de Inspección, el principal problema de diseño que detectamos es la división de competencias entre la Inspección Federal (dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social) y la ILT (dependiente de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social)⁹. Cada una de estas instancias está subordinada a su vez al gobierno (Federal o Local). Algunas de las principales deficiencias de la Inspección son fruto de esta división de competencias y de la confusión que genera. Este tema ha sido reconocido, por las autoridades laborales de todo el país, como uno de los principales problemas que inciden en el desempeño de la inspección. Sin embargo, tal y como lo han planteado diversos funcionarios¹⁰, dicha problemática no se va a solucionar mientras exista el candado legal que divide las competencias de las distintas inspecciones.

Otro problema que se presenta con esta dicotomía es que, para el caso de México, al depender la Inspección de gobiernos diferentes, que tienen interpretaciones distintas y que se reflejan en las estrategias implementadas, existe una falta de coordinación y cooperación institucional (es lo que sucede con la inspección del Distrito Federal y la Inspección Federal), que conduce a una falta de eficacia en las funciones de inspección. Muestra de ello es que no existen acuerdos entre el ámbito federal y el local respecto a qué instrumento es más adecuado para la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales. Así, mientras que en el Distrito Federal en los últimos años el mecanismo

⁹ A la IFT le compete, cualquiera que sea la ubicación, la vigilancia del conjunto de las normas laborales en las ramas de actividad incluidas en su jurisdicción (véase la Constitución y la LFT, art. 527), asimismo le compete vigilar lo relacionado a condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, capacitación y adiestramiento en el conjunto de las ramas de actividad y del territorio nacional. A la ILT le compete vigilar el cumplimiento de las normas laborales en todas las ramas que se encuentren en su territorio y que no sean de jurisdicción federal, salvo en lo que se refiera a seguridad e higiene en el trabajo.

¹⁰ En un encuentro internacional organizado por la Inspección Federal del Trabajo en México: "Primer Congreso Internacional de la Inspección del Trabajo" que se llevó a cabo los días 9 y 10 de septiembre del 2004, una de las mesas centrales fue la denominada "El Federalismo en México", en ella hubo coincidencia por los directores de inspección de todas las delegaciones del país en que uno de los principales problemas de diseño que inciden en el desempeño de la inspección es la división de competencias.

implementado ha sido la sanción, en el ámbito Federal han optado por el autocumplimiento a través de asesoría y orientación a las empresas.

Refiriéndonos a la ILT, en ella se han seguido diversas estrategias en el procedimiento de inspección intentando superar los obstáculos que la institución enfrenta: corrupción, exceso de trabajo, escasez de recursos, entre otros. Se pueden distinguir tres fases entre 1988 y el 2001: una primera, basada en la estrategia de la sanción, una segunda que priorizaba la orientación, y finalmente, en la tercera se vuelve a la primera estrategia. No obstante, ninguna de éstas ha logrado mejorar el desempeño de la Inspección, por lo que las probabilidades de detectar evasiones son casi nulas. Uno de los factores que ha incidido en esta problemática es la falta de voluntad política del gobierno, pues si bien las autoridades laborales muestran disposición para mejorar el desempeño de la instancia que representan, no se cuenta con recursos suficientes. Al respecto el propio Subsecretario de Trabajo y Previsión Social del Distrito Federal ha reconocido que para elevar el nivel de cumplimiento de las normas laborales no se requiere de un cambio en el diseño de la Ley, sino de voluntad política:

"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 existiera la voluntad política de quienes ejercen el poder para hacerla cumplir, ya que la inspección laboral en todo el país, a nivel federal y local, es una función y atribución de elevada importancia para el equilibrar y armonizar las relaciones obrero-patronales y mantener un ambiente constante de trabajo saludable y de tranquilidad social, pero en los hechos no sucede siempre así"¹¹

Otro de los ámbitos que ha quedado sin reformar en los últimos años es el monto de las sanciones. La unidad de medida es el salario mínimo, y el rango puede ser como mínimo 15 veces y como máximo 315 veces. En materia de reparto de utilidades, el empleador debe pagar además de la sanción a la que se hizo acreedor, la cantidad que evadió. Dos son los problemas centrales que se derivan del monto de las sanciones. El primero tiene que ver con que al haber caído el salario mínimo en más del 70% en los últimos 20 años, esto hizo que disminuyera

¹¹ Benito Mirón Lince (Subsecretario de Trabajo y Previsión Social del D.F). Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de la Inspección del Trabajo, organizado por la STyPS, 9 y 10 de septiembre del 2004.

drásticamente el costo del incumplimiento¹². Además, según la perspectiva de los inspectores entrevistados los costos del incumplimiento se reducen en la práctica. El segundo problema tiene que ver con que al establecerse rangos máximos y mínimos según el tipo de infracción, esto va acompañado por un amplio margen de discrecionalidad de las autoridades del trabajo, quienes son las que deben determinar el monto de éstas. En los criterios de determinación de las multas se deben considerar, por un lado, lo que se estipula en diversos cuerpos legales¹³, y por el otro, los que establece el Reglamento de Sanciones de la Legislación Laboral. Estos son:¹⁴ a) el carácter intencional o no de la acción y omisión constitutiva de la infracción; b) la gravedad de la infracción; c) los daños que se hubieren producido o puedan producirse; d) la capacidad económica del infractor¹⁵, y e) la reincidencia del infractor.

Pero lo bajo de las sanciones no es el problema más grave, sino la capacidad de detección, pues ésta dados los escasos recursos con que cuenta la inspección, **25 inspectores para el D.F.**, es prácticamente nula. Es de esperarse entonces, que si se combinan estos dos factores: **nula probabilidad de detección-bajo costo de las sanciones, los incentivos para evadir las normas laborales sean altos**, en otras palabras, que sea más fácil para el empleador evadir las normas, sobre todo tratándose de pymes (como el caso de la construcción).

Cabe señalar también, que de llevarse a cabo la inspección, las oportunidades con que cuenta el empleador para tratar de corregir su falta son altas (dado que aún prevalecen actos de corrupción), y por tanto la opción de reducir costos por medio de la violación a la normatividad laboral resulta una práctica sencilla. A ello se

¹² Para hacer un contraste de lo bajo de las multas podemos mencionar el caso español, el cual la sanción en caso de ser una violación "leve" oscila de 35 a 250 dólares USA, si la sanción es "grave" la multa va de 351 a 3,500 dólares USA y si es considerada muy grave oscila entre 3,501 y 1000,000 dólares USA.

¹³ Disposiciones aplicables de la LFT, de la ley que regule el procedimiento administrativo aplicable y, cuando resulte procedente, al título Sexto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

¹⁴ Artículo 38.

¹⁵ Se podrá valorar la capacidad económica de los infractores tomando en cuenta, indistintamente, los siguientes elementos: la información relacionada con las cantidades que el patrón haya otorgado a sus trabajadores por concepto de participación de utilidades; el capital contable de las empresas en el último balance; el importe de la nómina correspondiente, o bien, cualquier otra información a través de la cual pueda inferirse el estado que guardan los negocios del patrón.

suma la escasa esperanza que tienen los trabajadores de hacer respetar algún derecho que se le haya vulnerado, debido a la falta de medios y atribuciones de la inspección para dar respuesta a su problema. Además, en caso de que un trabajador acuda a la inspección local a presentar alguna queja, no se le garantiza el anonimato, por lo que es casi imposible que se atreva a emitir una queja, pues correría el riesgo de perder su empleo.

Otro de los problemas de diseño que presenta la inspección se refiere a que, de acuerdo con el reglamento, se le debe avisar a la empresa con 24 horas de anticipación que se le va a realizar una inspección, lo que origina que se cuente con el tiempo suficiente para que al momento de realizar la inspección no se encuentren violaciones a las normas laborales.

Respecto a los **problemas de implementación** que afectan el desempeño de la Inspección del Trabajo sobresalen los escasos recursos humanos y financieros. Este indicador es una muestra de la falta de una estrategia gubernamental adecuada, dirigida sobre todo a proteger a los trabajadores más vulnerables o en otras palabras la falta de interés por parte del gobierno para fortalecer la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales. Ello se expresa en los escasos recursos materiales y humanos destinados a esta instancia; pues con sólo 25 inspectores es imposible cubrir a las empresas registradas en el padrón de la ILTDF, situación que se agrava si se consideran a las empresas no registradas.

Otro indicador del interés en fortalecer a las instituciones son los recursos que se le asignen para desempeñar sus funciones. En materia de Inspección, de acuerdo con los datos obtenidos, el presupuesto ha sido limitado. Según informes del periodo 1997-1999 la ILT carecía de infraestructura técnica y un escaso apoyo de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social (DGTyPS). Cabe señalar al respecto, que la administración saliente, al darse cuenta que un partido de oposición había sido electo, aprobó para el ejercicio de 1998 una reducción presupuestal, que para el caso de la DGTyPS representó una disminución de más

del 50% respecto al año anterior¹⁶. De acuerdo con los datos de la tabla siguiente, existe una fuerte contracción en el presupuesto de la DGTyPS, esto se explica por el cambio en la estructura de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del GDF, pues a partir de 1998 se divide en cuatro Direcciones Generales (incluyendo la Dirección de Inspección), por tanto el presupuesto se reparte entre dichas Direcciones. Sin embargo, tal y como se muestra en la tabla siguiente, el presupuesto asignado a la DGTyPS siguió presentando disminuciones importantes en los siguientes años.

Cuadro No.9
Evolución del presupuesto asignado a la Dirección de
Trabajo y Previsión Social (1994-2004)

Año	Presupuesto asignado	A precios de 1994	TC
1994	33,475,723.21	33,475,723.21	
1995	25,116,353.68	18,604,706.43	-44.42
1996	82,691,250.64	45,582,520.61	145.01
1997	93,560,122.73	42,754,705.81	-6.20
1998	35,121,411.90	13,844,769.75	-67.62
1999	29,934,707.47	10,121,283.29	-26.89
2000	33,144,543.75	10,235,167.76	1.13
2001	26,072,153.88	7,569,212.91	-26.05
2002	26,896,578.99	7,434,512.41	-1.78
2003	26,922,062.55	7,117,941.90	-4.26
2004	25,385,283.95	6,487,148.18	-8.86

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada en la DGTyPS del D.F.

La principal consecuencia de la falta de recursos, humanos y materiales, es que el trabajo se rezaga. Evidencia al respecto surge de la revisión de una muestra de 10 expedientes de inspecciones realizadas en el sector de la construcción, iniciados en agosto-septiembre del 2002 los que para marzo del 2003¹⁷ no tenían resolución y para principios del 2004 caducaron por falta de seguimiento.¹⁸

¹⁶ Diagnóstico a diciembre de 1997" Dirección General de Trabajo y Previsión Social. *Informe de Gestión 1997-2000*. Ciudad de México.

¹⁷ Fecha en la que se revisaron.

¹⁸ El argumento que presentaron los funcionarios de la ILT fue que conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, se cuenta con seis meses para dar resolución a las inspecciones, de no hacerse, el expediente caduca y se envía al archivo.

Estas deficiencias en el funcionamiento de la ILT han dado lugar a distorsiones que llegan incluso a cambiar el principal beneficiario de las regulaciones o a anular por completo el efecto buscado. En suma en lo que se refiere a la vigilancia de las normas laborales en el Distrito Federal no ha habido cambios sustanciales. Más bien los problemas han permanecido. Podría decirse entonces que así como en las administraciones anteriores, la política laboral del actual gobierno del Distrito Federal (aunque se haya retomado la estrategia sancionadora) permite que exista una gran flexibilidad laboral por la vía de los hechos. **Por ello, en lugar de fortalecer la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, ésta se debilitó, siendo la ILTDF, una institución prácticamente inexistente para el sector de la construcción.**

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje

Al igual que la Inspección Local del Trabajo, la Junta de Conciliación del Distrito Federal ha tenido un desempeño deficiente debido a problemas de diseño e implementación, producto del insuficiente interés del gobierno en fortalecer el desempeño de dicha instancia y hacer más efectivas las normas laborales, mediante estrategias novedosas y/o asignándole más recursos. Ambos problemas se ven reflejados en la forma en que son resueltas las demandas presentadas por los trabajadores de la construcción. Puede sostenerse también que dado que los recursos son escasos, y que no se cuenta con incentivos para que el personal realice sus labores eficazmente, históricamente han existido prácticas (sobre todo de corrupción) que inciden en el desempeño de esta institución y que hacen que los costos laborales para el empleador, que en la Ley son altos, en los hechos se reduzcan.

El principal problema de diseño que se identificó fue su integración tripartita (1 presidente, que es el representante del gobierno, 1 representante del trabajo y 1 del capital). De acuerdo con De Buen (2000) la integración tripartita de las juntas presenta problemas en tanto los representantes de los trabajadores no los

representan a ellos sino a las centrales obreras y éstas son corporativas. Tanto la representación obrera como la empresarial son "inútiles" ya que votan a favor de su sector y quien decide, finalmente, es el representante del gobierno. En ese sentido, la dependencia de las juntas a los poderes ejecutivos es el principal problema de diseño, pues sus resoluciones estarán siempre, de manera preferente, al servicio del Estado o de los intereses que lo afecten (De Buen, 2000:255)

Tanto el tripartismo como la falta de autonomía de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por su absoluta dependencia de los poderes ejecutivos, federal y locales, por la vía del nombramiento y por la vía del presupuesto, son dos problemas de diseño que inciden en su desempeño, y que han generado una discusión sobre la necesidad de reformar su estructura e integración.

Respecto a los problemas de implementación, ya mencionamos que un indicador para identificar los problemas en el desempeño de las instancias laborales es el presupuesto que se le asigna en tanto refleja el interés del gobierno en mejorar la efectividad de las normas laborales. Para el caso de la JLCyA, es importante mencionar que a diferencia de la Inspección del Trabajo, sí se presentan incrementos, siendo el del 2001 el más elevado.

Cuadro No. 16
Evolución del presupuesto asignado a la JLCyADF (1999-2004)

Año	Presupuesto asignado	Presupuesto real Deflactado a precios de 1994	T.C.
1999	\$85,135,334.54	\$28,785,276.76	
2000	\$100,350,077.89	\$30,988,505.66	7.7
2001	\$145,768,309.81	\$42,319,149.31	36.6
2002	\$177,160,578.00	\$48,969,146.44	15.7
2003	\$197,139,780.00	\$52,121,916.66	6.4
2004	\$203,053,973.00	\$51,889,953.80	-0.4

Fuente: Elaboración propia con base en Informes Anuales de la JLCyA.

Si bien en la JLCyADF la asignación de presupuesto ha ido incrementándose año con año, desde la perspectiva de los funcionarios entrevistados¹⁹, uno de los mayores problemas que enfrenta esta dependencia es la falta de recursos, esto se argumenta cuando consideran la cantidad de juicios que tienen por resolver.

La falta de personal es otro de los grandes problemas en la Junta de Conciliación. De acuerdo con entrevista a diversos actuarios, se mencionó que la prolongación del tiempo entre una audiencia y otra se debe a las cargas de trabajo y el escaso personal asignado para notificar. Sin embargo, en los últimos años ha habido un incremento en el personal, aunque no ha sido suficiente. De las 709 plazas que existían en el 2000 (mismas que no había presentado cambios desde 1997) para el 2002 se incrementaron a 807.

Dados estos problemas, la JLCyA ha implementado una serie de estrategias, sobre todo para superar los problemas de cargas de trabajo e insuficiencia de recursos humanos y presupuestales, así como para combatir la corrupción. Entre las principales estrategias destaca el tratar de solucionar la mayoría de conflictos **vía conciliación.**

Si bien la preeminencia de la resolución de demandas por medio de la conciliación es obligatoria en las Juntas, la conciliación se ha convertido, en los últimos años, en una estrategia para resolver de manera ágil los conflictos de trabajo, evitando con ello la acumulación de expedientes. Las consecuencias de esta medida se expresan en el monto final que obtiene el trabajador, el cual se encuentra muy por debajo de lo que según la Ley le correspondería, tal y como se ejemplifica con la revisión de expedientes en el sector de la construcción. Cabe señalar, que cuando los trabajadores entablan un juicio ante la JLCyA y obtienen un laudo favorable reciben una indemnización de acuerdo a lo estipulado por la LFT. En ese sentido se puede suponer que la ley es plenamente efectiva sólo si se sigue el juicio. Sin embargo, en la práctica, de acuerdo con diversas entrevistas

¹⁹ Entrevista al Lic. Oscar Alzaga, funcionario conciliador de la JLCyADF

realizadas a litigantes, la mayoría de los juicios que llegan al final no se hacen efectivos. Por ello, tanto litigantes como funcionarios, recomiendan la solución del conflicto vía conciliación.

"En la Junta intentamos conciliar la mayoría de los casos, sobre todo en esta Junta, que es del sector de la construcción. Aquí tenemos mucho trabajo, hay muchos expedientes rezagados, todos los días ingresan nuevas demandas, por eso intentamos resolverlos por la vía conciliatoria. Así, la conciliación permite por un lado, terminar con el rezago y por otro que ambas partes queden conformes"²⁰

Para la mayoría de los litigantes y funcionarios entrevistados, la solución por esta vía para el caso de la construcción, es la mejor manera de que el trabajador obtenga un beneficio:

"llevar un laudo en la construcción a veces es más difícil, porque cuando un trabajador lleva su juicio hasta el laudo y llega el momento de ejecutarlo, la empresa constructora o la empresa contratista ya no aparece, ya no existe. Entonces; como sólo es por tiempo determinado, en ese momento termina la relación. Cuando termina la obra pues la constructora desaparece, entonces ¿a quién demandas, a quién le cobramos?"²¹

Sin embargo, al ser la conciliación una forma de terminar con el rezago de trabajo, deja de ser una vía que resulte beneficiosa para el trabajador. Vemos evidencia de este argumento en los resultados de la conciliación para los trabajadores de la construcción:

Motivo de la demanda	90 % por despido injustificado de éste se derivan otra serie de irregularidades, como la falta de afiliación al IMSS y al INFONAVIT, nulidad de documentos
Tiempo que transcurre en llegar a la conciliación y términos de ésta	Máximo 34 meses, mínimo 4 meses Términos para la conciliación: a) Mes y medio y prestaciones (la ley establece 3 meses) b) Renuncia por parte del trabajador a los salarios caídos c) Término de la relación laboral por mutuo acuerdo d) Aceptación por parte del trabajador de que el empleador siempre cumplió con las obligaciones laborales que establece la Ley e) El trabajador se desiste de la demanda f) Pago de una "gratificación" por los servicios prestados

²⁰ Información proporcionada en entrevista a la Presidenta de la Junta Especial No. 14 (sector de la construcción). Cabe señalar que este argumento coincidió con el de todos los funcionarios entrevistados en esta dependencia.

²¹ Entrevista a litigante de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

	La cantidad convenida se maneja como "gratificación". Este concepto es utilizado con la finalidad de garantizar al empleador que el trabajador ya no podrá volver a demandar, pues por lo regular se establece el pago de gratificación por los servicios prestados y por "cualquier adeudo de alguna prestación". En ese sentido queda establecido en el convenio que el empleador cubrió todas las prestaciones.
--	--

Fuente: elaboración propia con base en una muestra de expedientes revisados en la JLCyA del DF en 2004.

La consecuencia de este tipo de prácticas es la gran distancia entre lo que se tiene derecho y lo que se obtiene en la conciliación, siendo aproximadamente la tercera parte de lo que le correspondería por Ley al trabajador.

Cabe señalar finalmente, que este fenómeno muestra las contradicciones que pueden presentar las normas legales, pues por un lado existen casos en los cuales al trabajador se le paga la tercera parte de lo que le correspondería, pero también hay casos en los que el empleador debe pagar una cantidad muy elevada, cuando la relación de trabajo fue muy corta (de acuerdo al art., 50, LFT). Este problema se acentúa cuando se trata de trabajadores inestables como el de la construcción.

4. Conclusiones

Los problemas institucionales que se estudiaron en este documento afectan a todos los trabajadores (la baja probabilidad de inspección, por ejemplo). Sin embargo, se agrava para el caso de la construcción, por las características particulares de este sector (inestabilidad laboral, falta de capacitación, sindicatos de protección, etcétera). En ese sentido se puede argumentar que en México no existen instituciones adecuadas para proteger a los trabajadores de la construcción, por los problemas que aquí se analizaron: a) problemas de diseño en las normas laborales (protección centrada en el puesto de trabajo, ausencia de seguro de desempleo; b) mala calidad del sindicalismo en el sector, c) problemas de diseño y desempeño en las instancias de vigilancia y aplicación de la ley laboral. Tampoco existe una estrategia destinada a hacer más efectiva la

protección existente, a través de incentivos adecuados, por lo que la generalización de la inestabilidad característica de este sector al conjunto de los asalariados, por la vía de una mayor flexibilidad numérica, se traduciría en precariedad y *exclusión social*²².

Por otro lado, la dinámica actual de las instituciones laborales (alto costo de cumplimiento-bajo costo de incumplimiento-baja probabilidad de detección y sanción) genera efectos perversos que originan que, en lugar de los trabajadores, los beneficiarios sean otros como el líder sindical, el abogado, el empleador. Si bien esto es cierto para el conjunto de los trabajadores asalariados, estos “efectos perversos” son aún más costosos y más extendidos en el sector de la construcción (al igual que en la mayor parte de las pymes y, en general, en las empresas de jurisdicción local), en tanto se trata de prácticas generalizadas y muy arraigadas que difícilmente se combaten.

Dados estos problemas, concluimos que debido a las características de inestabilidad y precariedad del trabajo en el sector de la construcción, son indispensables mecanismos de protección que se dirijan a las distintas etapas y necesidades de la trayectoria laboral del individuo, que trasciendan la defensa del puesto de trabajo. Igualmente se necesita un sindicalismo de diversa naturaleza, auténtico, independiente y dispuesto a defender a los trabajadores de la construcción a lo largo de estas circunstancias, incluyendo a los desempleados.

Se requiere en ese sentido, no sólo un rediseño de las instancias encargadas de vigilar y aplicar las normas laborales, considerando los vacíos existentes en ellas, sino también un aparato fuerte de fiscalización.

²² Se entiende por exclusión social la combinación formada por la falta de recursos económicos, el aislamiento social y un acceso limitado a los derechos sociales y ciudadanos. Representa una acumulación gradual de factores sociales y económicos a lo largo del tiempo. Los factores que podrían contribuir a la exclusión social son los problemas relacionados con las condiciones de trabajo, educación y vida, la salud, la seguridad social, entre otros.

Finalmente señalaríamos que si bien, por parte de distintos actores existe un reconocimiento de que las instancias laborales presentan deficiencias en su desempeño y se acepta que es indispensable combatirlas, esto no será posible si no existe un mayor interés político que se traduzca en incrementos presupuestales y en estrategias adecuadas que combatan los verdaderos problemas de las instancias aquí estudiadas.

Bibliografía

Aragón, Soledad (2006) "Trabajadores de la construcción en el Distrito Federal: vulnerabilidad vs protección institucional". Tesis para obtener el grado de Maestra en Estudios Sociales, línea Estudios Laborales. UAM-Iztapalapa, México.

Bueno Castellanos, Carmen. (1994) *Flor de andamio : los oficios de la construcción de vivienda en la ciudad de México*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.

De Buen, Néstor (2000) "Procuración de justicia laboral". Aportación para el seminario internacional de Derecho del Trabajo: *Relaciones laborales en el siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México.

Germidis, Dimitris (1974) *El trabajo y las relaciones laborales en la industria mexicana de la construcción*. El Colegio de México, México.

Herrera Fernando y Javier Melgoza (2003). "Evolución reciente de la afiliación sindical y la regulación laboral". En: Enrique de la Garza y Carlos Salas (Coords.). *La situación del trabajo en México*. UAM-Plaza y Valdés-IET, México.
INEGI (2004), *Encuesta Nacional de Empleo 2004*, México.

Levine, Edward y David Fairris (2003). *El Declinar del Poder de los Sindicatos en México*. Department of Economics, University of California, EEUU.

Mirón, Benito (2004) "Perspectivas del mundo del trabajo en el Distrito Federal". Ponencia presentada en el *I Congreso Internacional de la Inspección del Trabajo*, organizado por la STyPS el 9 y 10 de septiembre, México.

Murayama, Guadalupe (2002) "El trabajo obrero en la industria constructora y la incorporación de las mujeres". Tesis profesional para optar el grado de Licenciatura en Antropología Social. Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.

Xelhuantzi, María (2000) *La democracia pendiente: la libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México*. STRM, México.

Documentos

Acuerdo del Departamento del Distrito Federal. Dirección General del Trabajo y Previsión Social. México, 10 de abril de 1989.

Comparativo 1997, 1998, 1999 de actividades realizadas de enero a julio en la Inspección Local del Trabajo. México, 1999.

"Diagnóstico a diciembre de 1997" Dirección General de Trabajo y Previsión Social. *Informe de Gestión 1997-2000*. Ciudad de México.

Diagnóstico operativo y político de la Dirección de Inspección Local del Trabajo. México, 3 de enero del 2001.

DDF (1994) *Memoria de Gestión 1988-1994*. Dirección General de Trabajo y Previsión Social, DDF, México, D.F.

DDF (1997) *Memoria de Gestión 1994-1997*. Dirección General de Trabajo y Previsión Social, DDF, México, D.F.

Inspección Local del Trabajo. *Informe Anual de Labores*. Diciembre de 1998.

Informe anual de labores. Dirección de Inspección Local del trabajo. Enero del 2002.

Informe anual de labores. Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal . Enero del 2002.

Informe anual de labores. Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal . Enero del 2003.

Informe anual de labores. Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal . Enero del 2004.