

LA CONSOLIDACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD LABORAL Y EL NECESARIO TRÁNSITO A LA BUENA GOBERNANZA LABORAL

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *De la gobernanza a la buena gobernanza*. III. *La buena gobernanza laboral*. IV. *Los retos de la gobernabilidad laboral en México*. V. *La buena gobernanza laboral en México: un modelo por construir*. VI. *Consideraciones generales*.

I. INTRODUCCIÓN

El gobierno entendido como un orden jerárquico basado en la autoridad, que en ocasiones parece alejado de la sociedad o incluso en contra de ésta, poco a poco ha dado lugar a una necesaria buena gobernanza caracterizada por el diálogo, la negociación, y el consenso entre Estado y sociedad (II). Buena gobernanza que se ha manifestado y ha sido promovida en el ámbito laboral (III). En el caso de nuestro país, es necesario hablar en primer lugar de ciertos problemas de gobernabilidad laboral (IV) para poder estudiar los tres presupuestos fundamentales en materia de buena gobernanza laboral (V), lo cual nos permitirá hacer una serie de consideraciones generales (VI).

II. DE LA GOBERNANZA A LA BUENA GOBERNANZA

La gobernabilidad implica estabilidad política y condiciones básicas para la toma de decisiones públicas. Involucra la existencia de instituciones capaces de reconocer y enfrentar problemas. Se fomenta y fortalece la misma, a través de políticas públicas coherentes que responden a las necesidades de cada país. La gobernabilidad es la manifestación de la estabilidad institucional y política, así como efectividad en la toma de decisiones y en la administración del Estado.

¹ Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Coordinador del área de derecho social del propio Instituto.

Por su parte, el término “gobernanza”, lejos de lo que se pudiera pensar, no es un neologismo, sino un antiguo término de raíz latina que había desaparecido del lenguaje corriente. Esta palabra remite a “gobierno”. Por ejemplo, para el *Diccionario de la Real Academia Española*, la gobernanza es la “acción y efecto de gobernar o gobernarse”.

La gobernanza se aleja de la noción “gobierno” como sinónimo del añejo orden jerárquico, es decir, el modelo tradicional de autoridad estatal, para dar paso a una modalidad “horizontal”, basada en el diálogo, la negociación y el consenso. Debe señalarse también, que si bien la gobernanza nace bajo la crítica al Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, para algunos autores ha implicado un acercamiento a un Estado que renuncia al paternalismo redistributivo, que privatiza servicios y que colabora en un plan de igualdad con los privados.²

Lo cierto es que hoy en día, a las constantes crisis mundiales han vuelto a traer a debate el papel del Estado en la gobernanza y su lugar central como agente regulador de los mercados financieros y de las políticas sociales, que para nada hace pensar en la declinación del Estado social. Por otro lado, la buena gobernanza ya no parte de la dominación ni la violencia legítima, sino, de la negociación y la cooperación con otros entes, que pueden actuar en concertación con el Estado y que pueden reforzarlo.³

En 1995, la *Commission on Global Governance* europea entendía la gobernanza como la manera en que los individuos e instituciones públicas y privadas gestionan intereses comunes así como conflictivos, bajo un esquema de cooperación y negociación permanentes. Para el año 2000 la misma Comisión Europea en su *Libro Blanco de la gobernanza europea*, entiende a la gobernanza como un conjunto de reglas, procesos y comportamientos basados en la apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia.⁴

² Kagancigil, Ali, “Apprivoiser la mondialisation: vers une régulation sociale et une gouvernance démocratique”, en: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (Dir.) *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?*, París: UNESCO, 2003, p. 49-65; Zurbriggen, Cristina, “Gobernanza; una mirada desde América Latina”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Flacso, México, diciembre 2011, pp. 64-39; Zurbriggen, Cristina, “De la gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina”, *Revista Estado y Políticas*, No.2, Flacso, Argentina, 2014, pp. 47-64; Serna de la Garza, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público*, UNAM, México, 2010, pp. 53 y ss.

³ OIT/Cinterfor. *Diálogo social y gobernanza en la era del “estado mínimo”*, Montevideo, 2005. (Papeles de la oficina técnica, 16). p. 13.

⁴ *Comission European Governance—a white paper*, COM (2001) 428 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&rid=2> (Consultado el 8 de octubre de 2014.)

En la segunda mitad de los noventa, la “buena gobernanza” comienza a asociarse con la optimización del funcionamiento del sistema político-administrativo, así como con la reforma de la función pública (la transparencia, la responsabilidad administrativa), elecciones “libres y justas”, sistema de partidos “razonablemente bien organizado y competitivo”, protección de las libertades públicas y derechos fundamentales, estímulo a la sociedad civil y a la formación de grupos de interés con participación activa en los asuntos públicos.⁵

III. LA BUENA GOBERNANZA LABORAL

La buena gobernanza implica la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad, la democracia y el respeto de las libertades fundamentales. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 (*Declaración sobre la Justicia Social*) considera que son cuatro los convenios internacionales que revisten mayor importancia en relación con la gobernanza:⁶

1. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
2. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).
3. El Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).
4. El Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

Como se puede apreciar, los convenios se refieren al tripartismo, a la política de empleo y a la inspección del trabajo. Para la OIT la promoción constante del trabajo decente requiere crear potencial e instituciones nacionales capaces de promover el empleo, amén de fortalecer los sistemas nacionales a fin de garantizar el cumplimiento de las normas de trabajo, en particular mediante la inspección del trabajo y consultas tripartitas (*Declaración sobre la Justicia Social de 2008*).

⁵ Rosenbaum, Allan, “Gouvernance et décentralisation, leçons de l’expérience”, *Revue Française d’Administration Publique*. n. 88, oct.-dic.1998, p.507-516.

⁶ OIT, Plan de acción (2010–2016) para la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de los convenios de gobernanza. Adoptado por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo en su 306a sesión (noviembre 2009), Ginebra, p. 1.

Los cuatro convenios de gobernanza forman parte de una estrategia, conjuntamente con los ocho convenios fundamentales, de recuperación de la crisis mundial que nos ha aquejado los últimos años, según se ha establecido en el Pacto Mundial para el Empleo de 2009.⁷

Así mismo, la OIT ha destacado los vínculos existentes entre los cuatro convenios de gobernanza.⁸ Mientras el Convenio Núm. 122 (sobre política de empleo) se centra en la generación de empleo, los Convenios Núms. 81, 129 (ambos sobre inspección del trabajo) y 144 (sobre la consulta tripartita) establecen las condiciones previas para que el empleo generado sea decente, gracias al fomento del tripartismo y la libre participación de los interlocutores laborales. Lo mismo se puede decir de la relación del Convenio 122 y los Convenios 81 y 29 sobre la inspección del trabajo, ya que no puede existir una política de empleo eficaz, si no existe un adecuado sistema de inspección del trabajo.

En el caso de México, es necesario hablar en primer término de la necesaria consolidación de la gobernabilidad en el ámbito laboral, es decir, la existencia de un marco jurídico y de instituciones capaces de reconocer y enfrentar los problemas que representan la informalidad laboral, el desempleo, el subempleo y la economía criminal, entre otros temas (III), para estar en condiciones de analizar las premisas desde el ámbito internacional, de lo que implicaría la existencia de una buena gobernanza laboral partiendo de los tres tópicos fundamentales señalados por la OIT: *política de empleo, inspección del trabajo y consulta tripartita*.

IV. LOS RETOS DE LA GOBERNABILIDAD LABORAL EN MÉXICO

Existen diferentes temas que nos permiten reflexionar sobre los grandes retos que enfrenta la gobernabilidad laboral en nuestro país: la tasa de desempleo (1), la subocupación, el subempleo y la existencia de trabajadores pobres (2), la generación de trabajadores pobres (2), el incremento de la economía criminal y la aparición en consecuencia de ocupaciones dentro de la misma (3), la presencia de la informalidad laboral preponderante (4),

⁷ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Ginebra, 2009.

⁸ OIT, Plan de acción (2010–2016) para la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de los convenios de gobernanza. Adoptado por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo en su 306a sesión (noviembre 2009), Ginebra, p. 1.

así como la ausencia de un marco jurídico especializado para el trabajo independiente (5).

1. *Tasa de desempleo*

La Población Económicamente Activa (PEA) en México equivale al 57.8% de la población total, de los cuales 50.4%⁹ son jóvenes (14 a 29 años). La tasa de desempleo nacional es del 5.36% y la de los jóvenes es de 8.6%; prácticamente el doble de la tasa de desempleo.

POBLACIÓN OCUPADA POR EDAD

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Entre los 14 a 19 años</i>	<i>Entre los 20 a 29 años</i>
2010	43,809,329	3,504,257	10,657,695
2009	44,535,314	4,014,306	10,586,380
2008	43,255,617	3,772,596	10,308,601
2007	44,005,604	4,433,555	10,355,835
2006	42,846,141	3,982,164	10,432,199
2005	41,880,780	3,961,093	10,326,602

FUENTE: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2010.

Concentrándose el desempleo juvenil, de una manera más preponderante, entre los jóvenes de 20 a 29 años:

POBLACIÓN DESOCUPADA POR EDAD

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Entre los 14 a 19 años</i>	<i>Entre los 20 a 29 años</i>
2010	2,482,727	409,578	924,083
2009	2,506,595	408,546	949,536
2008	1,922,596	364,403	714,307
2007	1,616,081	316,552	627,201
2006	1,600,891	308,478	644,712
2005	1,351	265,223	538,876

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

⁹ *Ocupación*, INEGI, 2011, <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiccoy.exe/603?s=est&c=13033> L Consultado el 13 de junio de 2011)

Se ha señalado que la población juvenil integra el bono demográfico del país en la medida en que representa un alto porcentaje, en relación con la población adulta (nueve millones) pensionada (tres millones). Los jóvenes mexicanos seguirán aumentando hasta el año 2015, cuando llegue a su máximo histórico de 29.5 millones, a partir de ese momento, se iniciará el descenso de la población joven.¹⁰ Sin embargo, el mencionado bono demográfico encuentra el problema del desempleo, prácticamente del doble de la población en general.

2. *El subempleo y trabajadores pobres*

La OIT identifica al subempleo como la “diferencia entre el empleo efectivo de los recursos de mano de obra y el empleo de los recursos disponibles en ciertas condiciones”. Por su parte, la *IX Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo* considera que existe subempleo cuando personas provistas de empleo no trabajan tiempo normal y podrían o desearían efectuar un trabajo suplementario del que prestan efectivamente, o cuando sus ingresos o su rendimiento se verían aumentados si, teniendo en cuenta sus aptitudes profesionales, dichas personas trabajas en mejores condiciones de producción o cambiaran de profesión. Además, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, la subocupación ocupa un lugar importante entre los jóvenes.

POBLACIÓN SUBOCUPADA POR EDAD

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Entre los 14 a 19 años</i>	<i>Entre los 20 a 29 años</i>
2010	3,316,090	255,707	763,263
2009	3,899,692	295,221	902,779
2008	3,083,301	251,357	671,897
2007	3,141,516	266,154	703,634
2006	3,008,027	228,558	719,894
2005	2662,255	209,843	625,466

FUENTE: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2010.

¹⁰ *Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud* en <http://www.blogs.imer.gob.mx/arreglandoelmundo/files/2011/02/juventud0.pdf>

La consecuencia natural de la existencia de población subocupada es la generación de la aparición de trabajadores pobres¹¹, es decir, personas que a pesar de contar con un trabajo estable, los ingresos que éste les proporciona no son suficientes para poder satisfacer las necesidades económicas, sociales, culturales y de esparcimiento, tanto personales como familiares. Fenómeno que ha sido observado en los últimos años alrededor del mundo y del cual México no es ajeno. De hecho, la actual discusión que se vive en nuestro país para incrementar el salario mínimo responde justamente a la persistencia de las condiciones de pobreza, incluso entre quienes trabajan. Para algunos autores, el mercado de trabajo se ha convertido en un generador de crecientes niveles de desigualdad y pobreza, convirtiendo a la política de salarios mínimos en un instrumento de la estabilización macroeconómica y de ventaja comparativa en mercados de exportación.¹²

3. *La economía criminal*

La generación de empleos normalmente proviene del sector estructurado o formal de una economía. Su aumento o disminución está en función de los ciclos económicos. Disminuye el empleo en épocas de recesión, e incrementa cuando existe un período de bonanza económica

Al respecto, nos tendríamos que preguntar qué ocurre en aquellas economías en donde el sector no estructurado o informal son generadores de empleo, debido a las dificultades que presenta el sector formal para crearlos o debido a lo poco atractivos que son los empleos del sector formal, principalmente por su bajo nivel de remuneración, así como la precariedad del empleo —trabajos por tiempo determinado, el no otorgamiento de la totalidad de prestaciones laborales y la ausencia de seguridad social—.

Más aún, qué pasa en aquellas economías en donde las actividades ilícitas, —léase narcotráfico, trata de personas, secuestro, entre otras—, se presentan de manera creciente como un país determinado. Qué pasa, igualmente, en aquellas economías en donde, además de los anteriores dos

¹¹ Auvergnon, Philippe, “El fenómeno de los trabajadores pobres: revelador de las funciones y tendencias del derecho social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, UNAM; México.

¹² Bensusan, Graciela y Flores, Nelson, “Desigualdad, mercado de trabajo e instituciones en México”, *Seminario “Las desigualdades y el progreso en México: enfoques, dimensiones y medición”*, El Colegio de México- INEGI, 20 marzo 2013. <http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/desigualdades/doc/P-GracielaBensusan.pdf>, (Consultado el 1° de noviembre de 2014.)

factores, se agrega una falta de preparación para el trabajo de los jóvenes y en general de la población económicamente activa. Finalmente, qué sucede en aquellas economías en donde los jóvenes que han terminado una educación superior, cuentan con una preparación deficiente y han sido “formados” en profesiones clásicas, ya de por sí muy saturadas en el mercado de trabajo.

La respuesta, indudablemente, es la conjugación de los anteriores factores en la generación de ocupaciones, relacionados directa o indirectamente con la delincuencia. Dadas las circunstancias actuales de nuestro país, al lado de la economía formal, se desarrollan otras economías, la informal¹³ y la criminal.¹⁴ Guardando éstas dos últimas ciertas relaciones. Generando así, en referencia a la tesis del presente trabajo, una economía criminal, productora de ocupaciones criminales, incluso, de dimensiones globales.¹⁵ La economía criminal se: *integra con la proliferación y constelación de actividades económicas que transgreden normas legales, de fenómenos y procesos criminales: fraude fiscal; trabajo clandestino; transferencias ilegales; producción y distribución de bienes y servicios ilegales, contrabandos (bienes suntuarios, divisas, armamento, alcohol y tabaco, drogas, juegos ilícitos). Abarca también los delitos de cuello blanco y los actos y tráfico ilícitos que aprovechan las posibilidades abiertas por el intervencionismo estatal en la economía y sus principales mecanismos e instrumentos.*¹⁶

¹³ No se debe confundir al sector informal con la economía ilícita o criminal, ya que una de las características fundamentales del sector informal, es que no se tiene la intención de crear una fuente de empleo, de no violar la ley, según se desprende de la definición operativa de sector informal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para la OIT, el sector informal representa: “Un conjunto de unidades que producen bienes o servicios en vista principalmente de crear empleos e ingresos para las personas concernidas. Estas unidades tienen un bajo nivel de organización operan en pequeña escala y de manera específica, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital en tanto que factores de producción. Las relaciones de empleo —cuando existen— están sobre todo fundadas sobre el empleo ocasional, las relaciones familiares o las relaciones personales y sociales más que sobre acuerdos contractuales formales”. B.I.T., *Quinzième Conférence internationale de statisticiens du travail. Rapport de la conférence*. Geneve, OIT, p.61.

Aunque resulta innegable la relación que puede haber entre la economía informal con la economía criminal. Como la hay, de hecho también entre la economía criminal y la economía formal o lícita.

¹⁴ Para un estudio de la economía criminal desde el análisis económico del derecho ver: Roemer, Andrés, *Economía del Crimen*, INACIPE/Noriega Editores, México, 2002, 512 pp.

¹⁵ Mendoza Bremauntz, Emma, *Delincuencia Global*, M.E.L. Editor, Córdoba, Argentina, 2005, 312 pp.

¹⁶ Marcos Kaplan, *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, México, Editorial Porrúa-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991, p. 77.

Hoy en día, la crisis y el desempleo generaron una reserva de mano de obra no sólo para el sector informal o estructurado y para la economía informal, sino también para la economía criminal; ocasionando un incremento gradual, sostenido y diversificado de la participación de la población en las actividades ilícitas. Si en un primer lugar el rasgo característico había sido la participación de campesinos en el cultivo de estupefacientes, 50, 000 jornaleros en los setentas y 200 a 300 mil entre los ochentas y los noventas. En la actualidad, sin conocer las cifras exactas, las ocupaciones delictivas no se concentran sólo en el campo, ya que hay nuevas ocupaciones que requieren otro tipo de competencias y habilidades: transportistas, cargadores, conductores, pilotos, abogados, secretarías, asesores e ingenieros financieros, así como vigilantes y sicarios.¹⁷

De hecho, la economía criminal, así como la economía legal dispone de obreros en pequeñas, medianas y grandes empresas. La economía criminal realiza actividades delictivas (tráfico de estupefacientes) y reinvierte sus beneficios en la economía y finanzas legales (bancos, mercados financieros).¹⁸

Para algunos autores, la escasez de empleos legales, la crisis de la agricultura y el deterioro de los salarios, hacen que la producción y el tráfico de drogas sea un medio de supervivencia para grupos sociales numerosos.¹⁹ Dando lugar a una economía criminal²⁰ caracterizada por la ilicitud de sus actividades y representando un gran problema de materia de gobernabilidad laboral.

4. *La informalidad laboral*

La noción del sector informal presenta varios problemas, sobre todo a causa de la existencia de diversas definiciones sobre el mismo. El sector informal, es denominado de diferentes maneras: economía paralela,

¹⁷ Serrano, Mónica, “Narcotráfico y gobernabilidad en México”, *Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México*, no. 1, 2da. Época, 2007.

¹⁸ Curbet, Jaume, “La globalización de la (in)seguridad”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 206, p. 22.

¹⁹ Velasco, José Luis, “Drogas, seguridad y cambio político en México”, *Nueva Sociedad*, número 198.

²⁰ La economía criminal, puede estar ligada a la economía legal. Según los jueces italianos, la mitad de los beneficios de la Mafia provienen de actividades aparentemente lícitas. Curbet, Jaume, *La globalización de la (in)seguridad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 206, p. 21.

economía invisible, economía negra, economía escondida, economía subterránea, economía popular, economía alternativa, etc. Sin embargo, la noción que había imperado sobre otras, es la de sector informal. Esta denominación apareció por primera vez en la teoría económica del desarrollo. En 1971, Keith Hart fue el primero en utilizar este término, pero es el informe de la OIT sobre Kenia el que lanza y vulgariza el concepto a partir de 1972.²¹

Recientemente la OIT ha considerado más adecuado denominar al sector informal como economía informal debido a que: *Si bien no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente, por lo general se entiende que el término «economía informal» abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables. Todos ellos tropiezan con determinados inconvenientes y problemas de distinta intensidad en los contextos nacionales, rurales y urbanos. El término «economía informal» es preferible al de «sector informal», ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores. No obstante, el término «economía informal» suele restar importancia a los vínculos, las zonas grises y la interdependencia existente entre las actividades formales y las informales. El término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos.*²²

En México la tasa de informalidad media es del 60%, pero hay entidades federativas en donde la tasa de informalidad es del 80%, tal y como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

²¹ Keith, Hart, *Informal Income Opportunities and the Structure of Urban Employment in Ghana*, OIT, Ginebra, 1971.

²² *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 90.ª reunión, 2002.

TASA DE INFORMALIDAD LABORAL (%)

	2013	2012
	II Trimestre	II Trimestre
Nacional	59.1%	59.9%
Oaxaca	81.2%	79.8%
Guerrero	79.4%	80.4%
Chiapas	78.2%	78.8%
Puebla	74.7%	73.2%
Hidalgo	73.9%	73.7%
Tlaxcala	72.8%	74.2%
Michoacán	72.6%	70.7%
Morelos	67.8%	65.2%
Veracruz	67.3%	68.8%
Zacatecas	67.1%	65.7%
Yucatán	64.8%	64.2%
Nayarit	64.7%	67.5%
Tabasco	64.3%	62.8%
Campeche	62.1%	62.0%
Guanajuato	61.9%	63.4%
San Luis Potosí	59.4%	59.4%
México	58.6%	57.7%
Durango	58.1%	55.6%
Colima	55.0%	54.9%
Jalisco	53.9%	55.8%
Sinaloa	51.0%	54.6%
Distrito Federal	49.9%	49.7%
Quintana Roo	49.3%	53.7%
Agascalientes	48.8%	50.5%
Tamaulipas	48.5%	51.0%
Sonora	45.6%	47.8%
Querétaro	44.9%	50.1%
Baja California	44.5%	46.4%
Coahuila	41.0%	43.5%
Baja California Sur	41.0%	40.6%
Chihuahua	40.5%	42.2%
Nuevo León	39.5%	43.2%

Fuente: STPS-INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

En términos generales, se puede considerar que existen cuatro categorías de ocupaciones o relaciones de trabajo en el sector informal. Aunque bien es cierto que las fronteras entre cada uno de estos grupos no son del todo claras:²³

²³ Cf. CARBONETO TORTONESSI, Daniel, “Condiciones de Trabajo y calidad de vida en el sector informal urbano”, (*Seminario nacional tripartito sobre condiciones y medio ambiente de trabajo*, Paracas, 25-28 de Abril de 1984) Ministerio del trabajo y Promoción Social, Lima, Perú, 1984, p. 6; MEZZERA, Jaime, “Apuntes sobre la heterogeneidad en los mercados de trabajo de América Latina” in CARBONETO, Daniel, *et. al.*, *El sector informal en los países andinos*, ILDIS/CEPESIU, Ecuador, 1995, p. 64; GRZETICH, Antonio y MEZZERA, Jaime, “Sobre el concepto de sector informal y sus consecuencias jurídicas”, *RELASUR*, n°. 4, 1994, p. 121-129; LÓPEZ CASTAÑO, Hugo, “Empleos formales e informales, asalariados e independientes: Balance de los cambios acaecidos entre las décadas de los ochenta y noventa”, *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, n° 98, 1996 p.10; y PÈRES ROKHAS, Vera y SUÁREZ RIVERA, Álvaro, “El sector informal en Santa fé de Bogotá: Aproximación a una realidad”, *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, n° 98, 1996, p. 27-38.

1. Trabajadores asalariados (que incluye al trabajo familiar, al trabajo no remunerado, al trabajo doméstico y al trabajo agrícola).
2. Trabajadores independientes o por cuenta propia.
3. Empresas o emperadores informales que utilizan trabajadores informales.
4. Empresas o empleadores formales que utilizan la informalidad (relaciones laborales encubiertas).

Los datos del empleo informal no agrícola por edad de América Latina confirman que este tiene una mayor incidencia en los trabajadores jóvenes que en los adultos. En 2011 se estima que un 55.6% de los jóvenes ocupados de 15 a 24 años tenía un empleo informal, en contraste con 45.6% de los ocupados de 25 años y más. Así mismo, se observa que las mujeres enfrentan mayores dificultades para su inserción laboral, pues el empleo informal es más alto entre ellas que en el caso de jóvenes hombres. También resalta que cerca de 40% de los jóvenes entre 25 y 29 años continúan con empleos informales²⁴

5. *La eclosión del trabajo independiente*

En trabajo independiente, hasta hace algunos años, era la excepción en el mercado de trabajo. Dicha categoría se reservaba a las profesiones liberales y a ciertos oficios. No obstante desde finales del siglo pasado las sociedades modernas enfrentan un incremento del trabajo independiente como una nueva estrategia empresarial de exteriorización de la producción. No obstante la frontera entre el trabajado subordinado y el trabajo independiente nunca ha sido completamente clara. Atendiendo estas circunstancias y ante la aparición de falsos independientes o de trabajadores independientes, pero económicamente subordinados. Algunas legislaciones han tratado de ubicar jurídicamente a dichos trabajadores, ya sea otorgándoles ciertos derechos laborales o de seguridad social a los trabajadores independientes o a los trabajadores independientes económicamente subordinados, o en su caso, distinguiendo con claridad a los trabajadores que los empleadores tienen como falsos independientes. Al respecto, ha jugado un papel clave la Recomendación 198 de la OIT sobre la relación de trabajo, la cual otorga

²⁴ OIT, *Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe*; Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013. pp.75-76.

elementos para distinguir cuando estamos en una relación de subordinación real y cuando se trata de una relación encubierta, es decir, falsos independientes.

	Empleadores	Trabajadores por su Cuenta	Trabajadores Asalariados	Trabajadores sin Pago	Total de población ocupada de 14 años y más
2014 Trimestre 1	2,033,615	11,017,510	33,486,422	2,768,292	49,305,839
2014 Trimestre 2	2,101,002	10,991,080	33,606,859	2,846,215	49,545,156
2014 Trimestre 3	2,093,514	11,208,119	33,439,926	2,960,916	49,702,475

Fuente: ENOE, INEGI-STPS. Elaborado por María Teresa Silva Porto Rivas

Como se puede apreciar en la tabla anterior, en México existe un número muy importante de personas que se declaran trabajadores por cuenta propia. Dichos trabajadores, bien pueden acceder al régimen de incorporación voluntaria de la seguridad social y al seguro popular, lo cierto es que, al ser opcional dicho régimen, las personas no suelen afiliarse, por lo que además de la atención médica que pierden, también se quedan sin un esquema de previsión de seguro de vejez o por años trabajados.

Existe en el país, además, un gran número de trabajadores que en sí no son falsos independientes, se encuentra al menos en un régimen de semi-subordinación, es decir, como trabajadores independientes pero económicamente subordinados. Al respecto, sólo basta pensar en las personas que trabajan dentro del servicio terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos (Taxis), que en la mayoría de los casos no son dueños de las unidades que manejan.

Sin duda, dada la magnitud del trabajo independiente así como del trabajo independiente subordinado y los falsos independientes, el país requiere una legislación *ad hoc* para las primeras dos categorías de trabajadores y permita así, combatir la tercera categoría, es decir, el encubrimiento de una relación de subordinación a través de la simulación jurídica.

V. LA BUENA GOBERNANZA LABORAL EN MÉXICO: UN MODELO POR CONSTRUIR

Como ya ha sido señalado, la buena gobernanza laboral se puede construir, además del respeto a los derechos fundamentales en el trabajo (no discriminación e igualdad de oportunidades en el trabajo, prohibición del trabajo

forzoso y de las perores formas de explotación infantil, libertad sindical y libre negociación colectiva) a través de tres pilares fundamentales: la política de empleo, la inspección del trabajo y el diálogo tripartita.

Si se explora el marco jurídico mexicano existe una política laboral clara en el Plan Nacional de Desarrollo, igualmente existe un marco jurídico para la inspección del trabajo y la participación de organismos sindicales en órganos tripartitas lo que podría suponer la existencia del diálogo social. Sin embargo, como se va señalar a continuación, la buena gobernanza laboral se ve truncada cuando se habla del alcance de la política laboral (1), el tamaño y funcionamiento de las instituciones existentes, particularmente de la inspección del trabajo (2) y si se examina el estado del diálogo tripartita en nuestro país (3).

1. La política laboral: el necesario tránsito de la paz laboral a la buena gobernanza laboral

Es a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a quien le corresponde promover las políticas y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos. Como dependencia del Poder Ejecutivo Federal tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados, así como los reglamentos, decretos y acuerdos.

Además, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realiza sus actividades conforme a los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, el cual señala que el derecho del trabajo debe ser entendido en un sentido amplio y no sólo como un derecho prestacional. En ese sentido se establece como objetivo: Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

El Plan Sectorial contiene los cuatro ejes de la política laboral, a saber:

- I. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.
- II. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

- III. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.
- IV. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.

De los anteriores cuatro puntos, nos pretendemos centrar en el último, relativo a la paz laboral. Dicho concepto ha sido interpretado de manera diversa e incluso contradictoria, por un lado está el significado de armonía en las relaciones laborales que le otorgan las políticas públicas y por otro lado, las diversas interpretaciones que hace la doctrina de la aplicación de dichas políticas públicas. Justamente su amplitud y su significado diverso es lo que acarrea dificultades e interpretaciones contradictorias como a continuación se expone:

Un primer significado de la expresión paz laboral, es el que tradicionalmente se ha hecho en la STPS y que aparece nuevamente en el Primer Informe Sectorial de la STPS 2012-2013. En el documento en comento se señala que la paz laboral tiene como finalidad mantener la armonía entre los factores de la producción y fortalecer la impartición de justicia laboral.²⁵ Como se aprecia, la paz laboral se interpreta como conservación de la armonía entre los actores laborales y como sinónimo de una adecuada impartición de justicia.

El mismo significado de la paz laboral aparece en el Programa Sectorial de la STPS 2013-2018, en donde se equipara la paz laboral como la preservación de la armonía entre empleadores y trabajadores, así como un indicador de ausencia de huelgas y de solución de controversias laborales, fomentando la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.²⁶

Una segunda interpretación de lo que se puede entender por paz laboral, proviene del realizado por la investigación social, que equipara la expresión paz laboral, como sinónimo del control sindical que ejerce el Gobierno sobre los sindicatos, no permitiendo su independencia, y el desarrollo libre y democrático de las organizaciones sindicales.²⁷

Para algunos autores la paz laboral tiene un tercer significado. Es la manifestación de la contención salarial, ejercida por el gobierno, a través de la subordinación de los representantes obreros a las políticas gubernamentales.

²⁵ STPS, 1er. Informe de Labores 2012-2013, STPS, México, 2013.

²⁶ PROGRAMA Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Diario oficial de la Federación 13 de Diciembre de 2013.

²⁷ Ronaldo Cordera, "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", *Cuadernos Políticos*, número 2, México, D.F., Era, octubre-diciembre de 1974, pp. 41-60.

mentales establecidas a través de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Se trataría de una continuidad de un modelo sindical que favorece al “viejo sindicalismo” que sigue siendo el interlocutor privilegiado dado que garantiza la “paz laboral” y la continuidad de bajos salarios aplicada en las últimas tres décadas.²⁸

Una cuarta acepción, señala a la paz laboral como el mecanismo que garantiza la complicidad y la corrupción, así como la defección de los intereses de los trabajadores sindicalizados y la extorsión de los empleadores. Implica la continuidad del autoritarismo, en el mundo sindical, que inhibe conflictos.²⁹

Por nuestra parte, podríamos señalar que hablar de paz, implicaría pensar que hay guerra en el mundo del trabajo, es decir, que nos encontramos en un modelo de relaciones laborales que favorece el conflicto y no el diálogo social entre los actores laborales.

En materia política laboral, es posible hablar de buena gobernanza laboral, cuando se pretende fomentar el papel del Estado como agente regulador de las políticas sociales, basando su actuar en la cooperación, el diálogo y la concertación como ejes de las relaciones entre los trabajadores y los empleadores.

Si bien, la noción de gobernanza laboral no parece en el Programa Sectorial de la STPS, los cuatro ejes rectores del Programa Sectorial de la STPS se podrían muy bien encuadrar dentro de una política laboral basada en la buena gobernanza laboral, en la medida en que se busca fomentar el empleo, el tripartismo, el consenso, el diálogo social y fortalecer las funciones de la administración del trabajo:

- I. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.
- II. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.
- III. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

²⁸ Bayón, María Cristina, “Persistencia de un modelo social excluyente en México”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128 (2009), número 3. Ginebra, Suiza, pp. 330-341.

²⁹ Bensusán, Graciela y Middlebrook, Kevin J., *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, Clacso coediciones, 2013, <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20130708125012/SindicatosypoliticaenMexico.pdf>, consultado el 15 de enero de 2014.)

IV. Conservar el diálogo social³⁰, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.

2. *La necesaria existencia de instituciones fuertes: el caso de la Inspección del Trabajo*

Normalmente se solían establecer los pilares del derecho del trabajo en la contratación colectiva, la huelga y el derecho de sindicalización. Este modelo si bien válido, corresponde sólo para aquellas sociedades en donde los sindicatos tienen una gran fortaleza cuantitativa y cualitativa que les permite ejercer su derecho de negociación colectiva y de huelga. Sin embargo en aquellos países, como México, en donde la tasa de afiliación sindical ocupa un escaso 10% de los trabajadores del país, no cabe duda que la inspección del trabajo está llamada a tener un papel preponderante. Sin dejar de considerar aquellas empresas, en donde a pesar de existir sindicatos, estos más que proteger a los trabajadores, suelen proteger los intereses de los empleadores.³¹

Según establece el artículo 10 del *Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones* del 17 de junio de 2014, le corresponde a la inspección del trabajo brindar asesoría y orientación a los trabajadores y patrones respecto a los lineamientos y disposiciones relativas a: Condiciones generales de trabajo; Seguridad y Salud en el Trabajo, y Capacitación y adiestramiento de los trabajadores, y Además, el artículo 11 del *Reglamento en comento establece que los Inspectores del Trabajo* deben practicar Inspecciones ordinarias y extraordinarias aleatorias, salvo en los casos en que se trate de Inspecciones que requieran un cierto grado de especialización, siempre y cuando se refieran a:

- I. Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas;
- II. Enteros de los descuentos al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores;

³⁰ Se sustituye la expresión paz laboral por diálogo social. Lo que implica transitar del dialogo controlado al dialogo abierto, tal y como se explica en el presente trabajo.

³¹ Bensusán, Graciela, “Los determinantes institucionales de los contratos de protección”, en Bensusán Areous, Graciela; Bouzas Ortíz, Alfonso; Hernández Cervantes, Aleida; Juan Pineda, Claudia Patricia; Xelhuantzi López, María; Muñoz, Mara; Robles, Jorge y Reyes Ramos, Luis Oliver (2007): Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México y otras, 2008; Bouzas Ortiz, José Alfonso, coord., Evaluación de la contratación colectiva en el Distrito Federal, México, Fundación Friedrich Ebert, 2009.

- III. Generadores de vapor o calderas y recipientes sujetos a presión;
- IV. Accidentes de trabajo;
- V. Trabajos en las minas;
- VI. Agencias de colocación de trabajadores, en términos de los ordenamientos aplicables, y
- VII. Materias y trabajos especiales que por su especificidad así lo requieran.

A pesar de que la Inspección del trabajo fue objeto de reformas el 30 de noviembre de 2012, fecha en que se reformó la Ley Federal del Trabajo, su fortalecimiento es uno de los grandes temas ausentes, no tanto en el ámbito legislativo y reglamentario, pues como se puede apreciar el último reglamento data de junio de 2014, sino en lo que respecta a su fortaleza estructural y en materia de recursos humanos, puesto que si bien es cierto que el número de inspectores del trabajo han aumentado en los últimos años, aún es insuficiente si se considera el número de empresas existentes en nuestro país.

Los inspectores de trabajo tienen un rol equilibrador al hacer cumplir las normas legales que favorecen a la parte más débil de la relación laboral (el trabajador) y restablecer el equilibrio en el mercado laboral. Sobre todo en países como México, en donde el 90% de los trabajadores no cuentan con un sindicato que proteja sus intereses laborales.

Una buena gobernanza en materia de inspección del trabajo permite:

1. Que las empresas formales tengan debidamente registrados a sus trabajadores en la seguridad social y se les respeten sus condiciones generales de trabajo.
2. Evidenciar la existencia de falsos trabajadores autónomos.
3. Aumentar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleadores.
4. Mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores (pago de horas extras, descanso semanal, vacaciones, gratificaciones, salario mínimo, jornada de trabajo).
5. Prevenir los accidentes y enfermedades de trabajo.
6. Aumentar la productividad, al vigilar el cumplimiento de los planes y programas de productividad.
7. Eliminación progresiva de la informalidad laboral.
8. Vigilar el respeto de las condiciones de trabajo de los trabajos especiales y de los trabajadores con circunstancias especiales (mujeres embarazadas, menores, discapacitados, etc.).

9. Mejorar la calidad del empleo, fomentando el empleo decente o digno.
10. Impacto financiero positivo en la seguridad social.
11. Disminuir los conflictos individuales y colectivos .
12. Fomentar el ejercicio de la libertad sindical y de la contratación colectiva).
13. Fomentar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo.
14. En general, mejora de las condiciones de trabajo y de las relaciones de trabajo en una la empresa y en el país.

Como lo han señalado algunos autores, México cuenta con regulaciones laborales estrictas pero con bajo gasto en protección social, alta percepción de inseguridad por parte de los trabajadores y niveles altos de incumplimiento, los cuales se ven reflejados en la inspección del trabajo.³²

3. *El necesario tránsito del diálogo tripartita controlado al diálogo abierto*

Las organizaciones sindicales, lejos de lo que se podría pensar, cuentan con una amplia representación en organismos públicos, tanto de la Administración Pública como dentro de órganos jurisdiccionales. Por lo que en principio, se podría hablar de un tripartismo importante en el modelo de relaciones laborales mexicano.

En el caso de los órganos jurisdiccionales, es de señalarse la participación de representantes de los trabajadores en las denominadas Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales tienen una organización tripartita: trabajadores, empleadores y Estado. Así mismo, las organizaciones sindicales participan en un número muy importante de organismos públicos, a saber: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot); Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE); Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR); Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI); Comité Nacional Mixto de Protección al

³² Bensusán, Graciela, “La Inspección del Trabajo en América Latina: teorías, contextos y evidencias”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXVII, núm. 81, septiembre-diciembre, 2009, El Colegio de México, México, pp. 989-1040.

Salario (CONAMPROS); Comisión Consultiva Nacional y las Comisiones Consultivas Estatales y del Distrito Federal de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

La mayoría de los anteriores organismos tienen una composición tripartita, por lo que se podría pensar que existe una importante participación de los sindicatos dentro de los organismos públicos y en una gran diversidad de asuntos de interés de los trabajadores, tales como son la vivienda, la seguridad social y la defensa del salario.

Sin embargo, dicha representatividad tiene *dos vicios de origen*: en primer lugar no existen reglas claras para la incorporación de los sindicatos, favoreciendo en todos los casos a los sindicatos corporativos³³. En segundo lugar, en ocasiones es la Secretaría del Trabajo y de la Seguridad Social, quien mediante un acuerdo decide de manera unilateral qué organizaciones sindicales se van incorporar a determinado organismo público. Por lo que los sindicatos independientes, generalmente, quedan excluidos de dichos organismos públicos.

Por otro lado, la participación del movimiento sindical dentro de diferentes organismos públicos deja mucho que desear, ya que ésta no se manifiesta en mejoras para los trabajadores. Su papel, termina siendo apoyar las decisiones gubernamentales. Por lo que es común que el sindicalismo independiente solicite la desaparición de algunos de los organismos públicos antes señalados, entre ellos, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, al señalar que dicha Comisión no responde a las necesidades de la clase obrera y que sólo termina legitimando las políticas económicas del Gobierno en turno, a través de “los topes salariales” impuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (que se encarga de elaborar el presupuesto de egresos e ingresos del país, así como de fijar topes inflacionarios, en este caso, el salario, se termina sujetando a las políticas inflacionarias del Gobierno) de ahí que se considere que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos deba desaparecer. Actualmente, no deja de sorprender que en materia de incremento salarial, sean las organizaciones sindicales corporativas las que se opongan al incremento de los ingresos de los trabajadores.³⁴

La existencia de un diálogo abierto y no controlado, nos permite pensar en las premisas de una sociedad abierta tal y como la ha definido Karl Popper.³⁵ Una sociedad abierta o en nuestro caso, un diálogo abierto implica

³³ Por ejemplo, las elecciones para formar parte de la representación obrera en la JCyA.

³⁴ <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mas-productividad-e-inversion-antes-que-subir-salario-piden-ip-y-ctm.html> (Consultado el 8 de agosto 2014).

³⁵ Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 2006.

la libertad de pensamiento y expresión, así como estar dispuesto a mejoras y a reformas. Un diálogo abierto sólo se puede presentar en democracias consolidadas. Un diálogo controlado sólo le es útil a las dictaduras o a las tecnocracias.

VI. CONSIDERACIONES GENERALES

México podría estar enfrente de una ausencia de gobernabilidad laboral, si tomamos en cuenta la a) dualidad de mercado de trabajo (informalidad/formalidad), el peso cada vez mayor de b) la economía criminal como generadora de empleos, c) el incremento del trabajo independiente, d) la aparición del trabajo autónomo económicamente dependiente, e) el incremento de los trabajadores pobres y f) el peso de la economía criminal, entre otros fenómenos.

Por otro lado, si bien se suele señalar la inexistencia de huelgas en el país para refrendar el funcionamiento de la paz laboral, lo cierto es que los problemas están en los fenómenos antes señalados y no en la huelga, que desde hace mucho tiempo ha dejado de ser el instrumento más eficaz para que los trabajadores exijan sus derechos. Sin dejar de mencionar los convenios internacionales señalados, que la OIT ha calificado de gobernanza y que el país no ha ratificado en su totalidad, particularmente: El Convenio 81 sobre la inspección del trabajo (1947), el Convenio 122 sobre la política de empleo (1964) y el Convenio 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura (1969). Además de seguir pendientes dos convenios fundamentales: el 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949) y el relativo a la edad mínima en el trabajo (1973), aunque este último de muy probable ratificación por el gobierno mexicano, en virtud de la reciente reforma constitucional que elevó la edad mínima en el trabajo.

Atajar la ingobernabilidad laboral y fomentar la buena gobernanza laboral implica orientar el rumbo de la política laboral y del modelo de relaciones laborales de nuestro país.