

Normas laborales de México en la economía global

MICHAEL J. PIORE*

El presente es un estudio derivado del trabajo sobre administración de la normatividad laboral en México realizado durante los últimos dos años como parte de una iniciativa más amplia que se propone reconsiderar el lugar de dicha normatividad en el nuevo orden económico internacional. Como aquélla implica la intervención del gobierno en las operaciones empresariales para proteger la fuerza de trabajo, un análisis de este tipo constituye también una reevaluación de la estrategia nacional de desarrollo y las políticas públicas, dominadas en los decenios anteriores por la ideología neoliberal y la teoría económica de la competitividad.

Un ejercicio de replanteamiento de la normatividad laboral y reconsideración de las políticas de desarrollo neoliberales resulta de especial relevancia para México, cuyo gobierno se ha distinguido por emprender a principios del decenio de los ochenta uno de los más radicales procesos de adhesión y conversión a la agenda neoliberal al abandonar su compromiso con la sustitución de importaciones. Desde entonces ha reducido de manera progresiva su intervención al tiempo que su liberalización comercial ha expuesto a la economía a la competencia internacional. Como parte de

esta estrategia, México firmó con Canadá y Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los resultados han sido mixtos no sólo para México sino para las otras dos partes del acuerdo. En cada país algunos sectores han gozado de crecientes oportunidades económicas e ingresos más elevados, pero otros han perdido mercados y empleo y han visto menguar sus ingresos, lo que ha conducido a cuestionar la agenda neoliberal más amplia de la que partió el TLCAN.¹

Tal acuerdo representó un momento crucial en la globalización, no sólo para los signatarios, sino para el régimen global de comercio en su conjunto. Hasta entonces la expansión del intercambio mundial había girado en torno de la reducción de las barreras arancelarias, pero con la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y la creación de la Organización Mundial de Comercio un año después, la participación en los mercados internacionales se supeditó a acuerdos institucionales específicos, como los de garantía de ciertos derechos de propiedad, incluidos los de inversionistas privados y de propiedad intelectual. Resulta significativo que el TLCAN no incluyera disposiciones sobre normatividad laboral, las cuales se relegaron a un acuerdo paralelo.

Esta tendencia a la supeditación institucional en el comercio exigió la definición de los términos y las condiciones de la economía moderna. Al excluir los derechos laborales y ampliar la protección de abstracciones como la propiedad

* Profesor de economía política, cátedra David W. Skinner del Departamento de Economía del MIT. El autor agradece a Mara Hernández y Joel Vargas su apoyo en la realización de las entrevistas en las que se basa este estudio, así como su participación, con Clemente Ruiz Durán y su equipo de la UNAM, en el análisis y la interrelación de los resultados. También agradece a la Fundación Hewlett el respaldo financiero; a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social por su apertura y generosidad y, por supuesto, a los gobiernos federal y estatal por sus reflexiones sobre los temas tratados en las entrevistas.

1. M. Kose et al., "How Has NAFTA Affected the Mexican Economy?", *Review and Evidence*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, 2004.

intelectual, los tratados en cuestión parecían devaluar la vida humana. Estas implicaciones se han vuelto más evidentes a medida que los sucesivos gobiernos de Estados Unidos han buscado establecer acuerdos semejantes al TLCAN con otros países. En reacción específica contra el TLCAN, el Congreso estadounidense planteó la normatividad laboral como condición para dar *fast track* o vía libre o rápida a otros acuerdos comerciales, de manera que el TLCAN es el último y único acuerdo estadounidense que no la incluye.² Ya no es admisible excluir las normas laborales so pretexto de ser una forma de proteccionismo encubierto. Los responsables de las políticas deben estar preparados para considerar qué formas podría tomar la reglamentación del mercado laboral, junto con la reacción más amplia contra el modelo neoliberal con sus restricciones contra cualquier forma de intervención gubernamental en la economía.

NORMATIVIDAD LABORAL

En el debate sobre las normas laborales, al igual que en lo relativo a las instituciones, las respectivas estructuras de Estados Unidos son las que se usan de modelo para evaluar y juzgar las de otros países. Más aún, en esa nación se ha planteado que México carece por completo de verdaderas normas laborales; sin embargo, México cuenta desde hace mucho tiempo con un amplio conjunto de acuerdos institucionales que protegen la normatividad laboral. Esos convenios son totalmente distintos de los de Estados Unidos: difieren no sólo en su arquitectura y sus componentes institucionales, sino también en el entorno conceptual del que emanaron. Aunque resulte hasta cierto punto sorprendente, esas instituciones —y la filosofía que las sustenta— constituyen un modelo para la era que seguirá a la liberal a la que al parecer se está entrando.

En Estados Unidos, por normatividad laboral se entiende la serie de restricciones individuales y diferenciadas del comportamiento patronal; el cumplimiento de los reglamentos se considera en términos de cálculo empresarial: como si para cada norma los patrones hicieran un cálculo del costo del cumplimiento frente al de las multas y sanciones penales: si éste supera al primero, la empresa opta por cumplir la ley. Esto da lugar a que la aplicación de la normatividad laboral considere una operación policial. Desde esa perspectiva el remedio de las infracciones de la normatividad es aumentar

En Estados Unidos, por normatividad laboral se entiende la serie de restricciones individuales y diferenciadas del comportamiento patronal; el cumplimiento de los reglamentos se considera en términos de cálculo empresarial

las sanciones o incrementar las probabilidades de detección con más personal encargado de la aplicación. Desde el punto de vista de la política pública cada norma se evalúa de manera similar. Si los beneficios para la sociedad son mayores que el costo del cumplimiento por parte de cada empresa, la ley o el reglamento se considera *eficiente*.³ Se presupone que las normas impuestas por el gobierno son ineficientes para las empresas en lo individual; si no lo fueran, cada una las adoptaría de manera voluntaria. También se les considera ineficientes desde el punto de vista social: un conjunto de reglamentos se establece de manera uniforme a todas las industrias y empresas, cuyos entornos y circunstancias son muy distintos; son normas rígidas que no se ajustan al clima empresarial de constante evolución.

La estructura administrativa refleja esta visión de la normatividad laboral como un grupo de reglas diferenciadas y separadas. La responsabilidad se distribuye entre una docena de unidades administrativas, como si la administración y la aplicación de cada reglamento (y sin duda de cada clase de reglamentación) correspondiese a una dependencia distinta: el Consejo Nacional de Relaciones Laborales (National Labor Relations Board), el Servicio Federal de Conciliación (Federal Mediation Service), la Oficina para la Igualdad en las Oportunidades de Empleo (Office of Equal Employment Opportunity), el Servicio Estadounidense de Ciudadanía

2. Mary Jane Bolle, *NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the Worker Rights and Fast-Track Debate*, Washington, Servicio de Investigación, Biblioteca del Congreso, 1997.

3. Gary Becker y K. Murphy, *Social Economics: Market Behavior in a Social Environment*, Harvard University Press, 2000; Jagdish Bhagwati, *Free Trade Today*, Princeton University Press, 2002.

e Inmigración (U.S. Citizenship and Immigration Service), la División de Salarios y Jornadas del Departamento del Trabajo (Wages and Hours Division of the Department of Labor), la Administración de Salud y Seguridad Laborales (Occupational Health and Safety Administration) y la Administración de Seguridad y Pensiones para el Retiro de los Trabajadores (Employee Retirement Income and Security Administration, que regula los fondos privados de pensiones). Gran parte de estas dependencias tiene sus contrapartes estatales y locales que conforman entidades reguladoras totalmente separadas e independientes. Todo esto aumenta la rigidez y la presunta ineficacia social de la regulación; en ninguna parte del proceso administrativo se evalúa su carga total ni se toman en cuenta las posibles correspondencias entre los diversos ordenamientos.

México, en cambio, cuenta con lo que podría definirse como un sistema unificado de administración de la normatividad laboral. El enfoque básico es el que se desarrolló en Francia, que luego pasó a España y de ahí a América Latina.⁴ Si el sistema estadounidense incita a pensar en la normatividad laboral como una serie de reglamentos diferenciados, el sistema francés es, en una palabra, *holístico*. La administración de todo el código de trabajo —documento que tanto en Francia como en México alcanza de 12 a 15 centímetros de grosor— corre a cargo de una sola dependencia, cuyos funcionarios de base (inspectores laborales) realizan visitas periódicas para vigilar su aplicación. Cuando un inspector visita un negocio, puede citar a la empresa por violación a algunas de las disposiciones del código. Dado que es imposible que un inspector evalúe el cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones del código, en realidad se ve obligado a hacer cierto juicio general sobre el grado en que la empresa funciona a favor del interés público. Las infracciones específicas al código suelen invocarse no tanto por derecho propio, sino para motivar a las empresas infractoras a moverse en una dirección congruente con el propósito general de la ley. El discernimiento que ejercen los inspectores en este sentido puede limitarse mediante ciertos procedimientos administrativos e incluso controlarse, pero no eliminarse por completo.⁵

Las tendencias básicas se refuerzan por otra característica que distingue a los sistemas francés y mexicano del estadounidense: el pago de una multa o penalización no exime a una compañía de la obligación de cumplir con el código de trabajo. Pueden establecerse sanciones pecuniarias, pero la empresa

deberá cumplir con las disposiciones, con independencia de si paga o no una multa. El inspector está facultado para negociar con la compañía un plan de cumplimiento, esto le da oportunidad de identificar las razones específicas del incumplimiento; en los casos en que, como suele ocurrir, la empresa tiene dificultades financieras para adherirse a la ley, el inspector debe —cuando menos de manera implícita— sopesar el valor de las oportunidades de empleo que la compañía genera en comparación con los riesgos que una infracción continua entraña para los trabajadores y la comunidad. Esto confiere al sistema mucho más flexibilidad que al estadounidense porque los inspectores están en posición de ponderar el costo del cumplimiento respecto de los beneficios y sopesar las disposiciones del código en uno y otro sentidos. Aun cuando no pueden suspender la aplicación del código en forma indefinida, pueden adaptarlo a las peculiaridades de las industrias y empresas individuales. Por supuesto, esta posibilidad tiene también la desventaja de dejar la puerta abierta a la corrupción.

Con todo, en este sistema la dependencia funciona no tanto como un mecanismo de vigilancia y control (policial) para imponer sanciones, sino como una entidad con capacidad tutelar que guía a las compañías hacia el cumplimiento mediante la educación y asesoría. Los inspectores están en posición de hacerlo, pues probablemente están más familiarizados con las prácticas obreras en toda una gama de empresas que cualquier otro agente económico.

El modelo mexicano difiere del francés original en muchos aspectos. El más determinante es que México es una república con un sistema federal, por lo que la jurisdicción en lo que respecta a las normas laborales la comparten el gobierno federal y las instancias estatales. Se trata de una división compleja, pero en esencia el primero es responsable de las principales industrias (la industria pesada, el sector energético y similares); tiene jurisdicción sobre el Distrito Federal (la Ciudad de México) y respecto de la salud y la seguridad en toda la economía. Esta última, en ciertas circunstancias, se delega a los estados.

La administración federal es muy pareja en todo el país, aunque los recortes presupuestarios recientes se han distribuido de manera desigual y hasta cierto punto arbitraria, lo que ha introducido algunas variaciones entre las oficinas locales. La inspección realizada por las dependencias estatales varía según el estado: algunos parecen tener dependencias tan eficaces como la inspección federal, en tanto que otros carecen por completo de inspección laboral. Como parte del estudio se realizaron visitas a una muestra de dependencias estatales. Los datos indican que las más eficaces se ubican en las ciudades de mayor desarrollo industrial (Monterrey,

4. Suzanne Berger y M. Piore, *Dualism and Discontinuity in Industrial Society*, Cambridge University Press, Nueva York, 1980.

5. James Wilson, *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*, Harvard University Press, 1968.

Guadalajara); los estados sin entidades de inspección laboral son los menos industrializados. El patrón entre ambos extremos es mixto.

La investigación no pretende evaluar la eficacia y la eficiencia de la regulación del mercado laboral en general, pero sí deja en claro que la premisa generalizada en Estados Unidos en cuanto a que México carece de estructura regulativa es a todas luces errónea; sin embargo, hay enormes variaciones entre las industrias y la geografía para la parte de la economía con jurisdicción estatal.

Las entrevistas realizadas en México, y el debate más amplio en torno de la normatividad laboral en la comunidad internacional, sugieren la posibilidad de clasificar los problemas del cumplimiento en tres categorías. La primera corresponde a los esfuerzos deliberados de las empresas por evitar el cumplimiento y aumentar así su rentabilidad a expensas de la fuerza de trabajo. Se trata de una explotación deliberada de los trabajadores sin respeto de las normas sociales preponderantes y las prácticas comunes en la industria. No es una clase de infracción que suela reconocerse en la teoría económica, en la que se supone que las presiones de la competitividad rigen el mercado laboral, pero sí es un problema muy reconocido por los profesionales en un mundo en que los trabajadores suelen ser más débiles que sus patrones y tienen información muy limitada sobre posibles opciones. De ahí que la mayoría de los países cuente con arreglos para compensar ese tipo de fallas. En este caso, los sistemas mexicano y estadounidense funcionan de manera muy similar, aunque la eficacia de ambos está limitada por restricciones presupuestarias e ineficiencias administrativas.

El debate en torno de las normas internacionales ha tendido a centrarse en una segunda clase de normatividad laboral que supuestamente proviene de los países desarrollados avanzados y, por tanto, no refleja las normas locales o la práctica predominante. Se señala que son lujos que las naciones ricas se pueden dar, pero que están fuera del alcance de los países en desarrollo.⁶ Se considera que representan una especie de imperialismo cultural o una forma de proteccionismo cubierto. Esta clase no corresponde a las normas formales en México, cuya normatividad laboral tiene una larga historia, pero se podría argumentar que aquéllas exhortan a expresar la dirección hacia la que el país aspira. Ninguna es exclusivamente exhortatoria; de hecho todas se aplican en algunas partes de la economía. La aplicación es dispareja,

pero de acuerdo con los patrones de desarrollo vigentes en los primeros tiempos del periodo posterior a la posguerra, la economía registró una tendencia a acercarse cada vez más al cumplimiento. Las industrias de jurisdicción federal se hallaban al frente del desarrollo industrial y las zonas más desarrolladas tenían también las dependencias de inspección laboral más eficientes. Las tendencias del sistema en la actual estrategia de desarrollo son menos claras.

Las fronteras del desarrollo económico han registrado cambios geográficos hacia las ciudades fronterizas y portuarias. Hoy día el crecimiento está menos concentrado en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, ciudades con los mejores servicios de inspección. Las tendencias en la composición industrial también difieren según la nueva estrategia de desarrollo; el empleo se reubica en las maquiladoras, que tienden a concentrarse en la industria ligera, de jurisdicción estatal.

No están claros los incentivos para los estados que adoptan una política de desarrollo favorable a las maquiladoras en la aplicación de la normatividad laboral. Las empresas transnacionales más destacadas se encuentran bajo la presión creciente de grupos de consumidores y organizaciones sindicales de Estados Unidos y Europa que les exigen cumplir con las normas internacionales de trabajo, y no sólo en sus propias plantas sino también en las de sus proveedores; con frecuencia se sienten atraídas por lugares con reputación por su aplicación estricta. Las compañías que se rigen por políticas draconianas de bajos costos tienden a desplazarse de continuo hacia zonas cuyos salarios son cada vez más bajos, y no son vehículos de desarrollo confiables, como México lo ha podido comprobar en los últimos años. Estos temas se tocaron en algunas entrevistas, y en definitiva no existe consenso al respecto. En general se encontró que los servicios de inspección en los estados fronterizos, donde se concentra la mayoría de las maquiladoras, tienen bastante solidez y personal relativamente adecuado; sin embargo, cuando menos un estado del interior se ha comprometido con un patrón de desarrollo orientado a la maquila y ha adoptado una política de aplicación laxa de la normatividad con la esperanza de atraer inversión extranjera.

Otros factores complican el panorama. Uno consiste en las limitaciones del presupuesto federal y el programa asociado de retiro voluntario temprano instituido en el servicio público en 1998. En términos generales, el número de inspectores federales se ha visto reducido de más de 500 en 2000 a 273 en 2004. Más aún, como se señaló, no se ha intentado reorganizar la estructura de la dependencia o la distribución geográfica de su personal a la luz de los recortes. Por eso el efecto ha sido disparejo, al grado que estados muy industrializados (como

6. Gary Becker, *The Economic Approach to Human Behavior*, University of Chicago Press, 1980, y Kimberly Ann Elliot y Richard B. Freeman, *Can Labor Standards Improve under Globalization?*, Institute for International Economics, Washington, 2003.

Baja California y Chihuahua) han quedado muy descubiertos, mientras que otros menos industrializados (Puebla, Yucatán y Michoacán) cuentan con un número relativamente mayor de inspectores.

El segundo factor es un conjunto de cambios y reformas administrativas en el tono y tenor del gobierno de Vicente Fox que se han traducido en un distanciamiento de la postura de confrontación respecto de la comunidad empresarial a cambio de un discurso de cooperación y asociación. Esta retórica ha venido acompañada de una serie de programas —algunos de los cuales emprendidos por el gobierno anterior— formulados para delegar al sector privado la responsabilidad de la vigilancia del cumplimiento de la legislación. Entre ellos se incluyen disposiciones para la presentación de informes propios (similares a la declaración de impuestos), la certificación del cumplimiento por dependencias privadas y programas de autoadministración validados por el propio servicio de inspección gubernamental. Estos programas están sujetos a varias interpretaciones. Hay quienes los ven como un esfuerzo descarado para que la industria privada incumpla la ley. También se les considera una iniciativa para compensar las restricciones presupuestarias y de personal. Sin duda corresponden a la visión del PAN respecto de la economía y el papel del gobierno. No corresponde a quien esto escribe ofrecer una evaluación independiente, pese a que gran parte de la retórica del nuevo gobierno es congruente con el espíritu subyacente de la inspección laboral y con la orientación más constructiva que podría adoptar. Ahora bien, para ser eficaces estos programas requieren, cuando menos al principio, mayores recursos humanos que los enfoques convencionales de inspección laboral, no menos.

El aspecto que más diferencia los sistemas mexicano y estadounidense radica en una tercera clase de infracciones de las normas laborales: las que no resultan de la explotación deliberada del trabajo ni de la naturaleza dispareja del proceso de desarrollo, sino de limitaciones en la capacidad administrativa. Aquí es donde entran en juego el papel tutelar de los inspectores y su capacidad para actuar como buenos consultores administrativos que comparten lo mejor de la experiencia de unas empresas con otras. Antes de incursionar en el mecanismo de marras es preciso profundizar en las citadas diferencias.

SOCIEDAD LIBERAL

La disparidad entre el sistema tutelar mexicano (y francés-latino) de regulación del mercado laboral y la tradición de control y vigilancia de Estados Unidos refleja una diferencia

radical en la forma de pensar y comprender la naturaleza de la sociedad y el papel del gobierno. Refleja también cómo puntos de vista en apariencia similares sobre la economía pueden dar lugar a enfoques tan disímiles, no sólo en cuanto a las normas laborales, sino respecto al desarrollo económico en su sentido más amplio.

Estados Unidos es una sociedad liberal hasta la médula; esto se refleja en la manera en la que se piensan a sí mismos y su país. La unidad social básica es el individuo: la sociedad es, en esencia, un aglomerado de individuos. Ni la nación ni el Estado existen separados de los ciudadanos individuales o precediéndolos. La nación no es más que un conjunto de sujetos que por casualidad comparten un territorio. Al hablar de política apenas usan el término *Estado*; prefieren *gobierno*, cuyo papel es ante todo velar por que no interfieran unos individuos con otros. Se reconoce un papel activo del gobierno sólo de manera secundaria y en todos los casos como una alianza de individuos para lograr fines específicos. Las entidades gubernamentales son, así, instrumentos para alcanzar propósitos particulares, y *el* gobierno no es más que el conjunto de tales dependencias.

Esta visión liberal se ve acechada por el temor de que el gobierno, o más bien alguno o algunos de sus componentes, adopten vida propia e interfieran con los derechos de los individuos o procuren una agenda distinta, a favor de quienes controlan el gobierno. El ideal es una sociedad de individuos que cooperan entre sí y surge de manera espontánea, sin la creación de ningún órgano de gobierno. La teoría económica de la competitividad ha elaborado una tesis de la manera en que esto podría ocurrir, y cómo podría construirse un sistema social coherente a partir de individuos autónomos sin poner en juego la independencia de ninguno de ellos; de ahí la atracción de los responsables de definir las políticas hacia dicha teoría y las instituciones y estructura asociadas con un mercado competitivo. Esta atracción, más allá del valor científico y pragmático de la competitividad, es de índole normativa y moral.

El espíritu liberal es la base del sistema policial de regulación del mercado laboral. La reglamentación se considera como un conjunto de restricciones a las acciones de los patrones con el propósito de proteger a los trabajadores, como individuos, de daños particulares. La idea de los reglamentos como entidades diferenciadas y separadas también refleja la tendencia de la típica forma de pensar anglosajona que construye todo a partir de fracciones atomizadas. La dispersión de los poderes de la regulación del mercado laboral entre tantas dependencias refleja el temor del gobierno y el deseo de crear controles y contrapesos al asignar a las entidades jurisdicciones que se traslapan.

En contraste, en la tradición europea continental de la que surge la vigilancia laboral, el Estado y la nación son, cada uno, independientes, e incluso están por encima de los ciudadanos en lo individual, que obtienen sus características del país en el que viven. En la versión francesa de este modelo la sociedad tiende a verse polarizada entre Estado e individuo, pero en la versión española (y latinoamericana) la sociedad se conforma por grupos intermedios que funcionan como articuladores, y es a estos grupos a los que los individuos pertenecen y de los que obtienen sus características. La nación se ve como un todo orgánico a cuyo funcionamiento contribuyen los grupos que la conforman, de manera similar a los órganos del cuerpo humano. El papel del Estado es garantizar que funcionen así, y cuando no, guiarlos hacia una relación saludable, orgánica, como haría un doctor con un paciente enfermo o un padre con un hijo caprichoso.⁷

Esta visión de la sociedad conduce a un sistema de regulación del mercado laboral menos preocupado con las reglas y los reglamentos particulares que con los principios básicos de las relaciones que les dieron origen. También lleva a ver al inspector como representante del Estado, como un tutor o educador, más que como un policía. No necesariamente se contraponen a la teoría económica de la competitividad o sus fórmulas de política. Podría pensarse en un mercado competitivo como instrumento para coordinar los elementos separados de la sociedad, pero la teoría pierde su atractivo normativo. De hecho, esta tradición de pensamiento se desarrolla en paralelo y, sobre todo en América Latina, se vincula de manera estrecha con la teología católica, lo que explica su inspiración moral tan distinta. Es más probable que los mecanismos de mercado se asocien con la doctrina subsidiaria de la iglesia que con los valores de la autonomía individual.

Las raíces católicas de esta visión han adquirido especial relevancia en México por el ascenso al poder del PAN, muy vinculado con la iglesia, y se le puede escuchar en la retórica tanto del actual secretario del trabajo respecto de la regulación del mercado laboral como entre los funcionarios panistas. Con todo, asociar la regulación del mercado laboral con una visión moral del sistema económico no es exclusivo del gobierno panista.

Por supuesto, hay varias versiones de la noción orgánica del Estado claramente articuladas en los debates internos de la iglesia católica.⁸ Una división que reviste particular importancia para el tenor de las disposiciones sobre el mercado laboral se refiere a la forma en que se logra la armonía



orgánica y los factores que pueden llegar a alterarla. En una versión, la sociedad es naturalmente jerárquica; sobre todo en la esfera del trabajo, y las amenazas a esa jerarquía son una importante fuente de conflicto social. Esto da lugar en las normas laborales a una administración más favorable para los patrones y más propensa a dar por sentada su buena voluntad; se trata de un sistema que da prioridad a la educación y las funciones tutelares de la inspección. Otra concepción es que el orden natural es más comunitario e igualitario. La amenaza de que es objeto la armonía social proviene, por tanto, del desequilibrio de poder en los centros de trabajo, lo que da lugar a una regulación laboral que tiende a sospechar mucho más de las motivaciones de los patrones y a estar más pendiente de los derechos de los trabajadores. También se inclina por una administración que ponga más atención a las sanciones punitivas. Esta división se reflejó con claridad en el estado de Michoacán, cuyo gobierno está en manos del PRD, y la correspondiente entidad federal refleja, como era de suponerse, la postura del gobierno central, es decir, la del PAN.

Ambas visiones pueden parecer cercanas a la filosofía liberal que subyace en la regulación del mercado laboral en Estados Unidos: la concepción jerárquica que al igual que la teoría económica de la competitividad tiende a dar preeminencia a los criterios del patrón; la visión igualitaria por la importancia relativa que, como el sistema estadounidense, se confiere a la necesidad de sancionar el comportamiento del patrón. Pero, de hecho, las variantes jerárquica e igualitaria

7. Alfred Stepan, *The State and Society: Perú in Comparative Perspective*, Princeton University Press, 1978.

8. Avery Dulles, *Models of the Church*, Doubleday, Nueva York, 1974.

comparten opiniones sobre el Estado básicamente similares y en esencia distintas de las que sustenta la teoría económica de la competitividad o la ideología neoliberal. Así pues, ambas atribuyen a la regulación laboral una legitimidad inexistente en Estados Unidos.

FUNCIÓN TUTELAR

Qué significa en la práctica este enfoque tutelar de la regulación del mercado laboral? ¿Qué lo distingue de un enfoque de inspecciones como mecanismo policial? El estudio no ofrece una respuesta directa a estas interrogantes, en parte debido a que su importancia afloró en pleno proceso de investigación. Sin duda, el enfoque tutelar asume significados según cada situación, pero por regla se puede afirmar que entraña cualquier actividad destinada a suavizar los procesos socioeconómicos. Por ejemplo, en un caso inusual en México pero frecuente en Francia y España, en el gobierno estatal de Chihuahua un aspecto importante de las labores de un inspector es mediar en las disputas laborales y promover la paz y la armonía industrial.

El carácter educativo resultó ser el aspecto más constante del papel tutelar: se le mencionó en casi todos los sitios incluidos en la investigación y en muchos incluso se le destacó. El servicio de inspección federal cuenta con varios programas específicos elaborados con este propósito, y lo mismo ocurre en muchos estados; programas que sin duda podrían ampliarse como parte de las reformas que se proponen. Sin embargo, las actividades relacionadas con estos programas varían mucho y en numerosos casos son decorativas o circunstanciales. En Yucatán, por ejemplo, donde las inquietudes respecto de la inspección laboral son incipientes, la única actividad del gobierno estatal en la materia es una campaña para concientizar a los supermercados sobre los riesgos del trabajo infantil y disuadirlos de que permitan a menores de edad ofrecer sus servicios a los compradores, como meter las compras en bolsas y llevarlas al automóvil. En escala estatal, en el mismo estado y como resultado del programa de retiro temprano voluntario, se ha reducido de manera considerable el personal de la delegación federal. Uno de los empleados que permaneció es un médico especializado en seguridad industrial y para ocupar su tiempo se creó un programa especial de seminarios sobre higiene industrial, en lugar de aprovechar sus capacidades, por ejemplo, para respaldar a los inspectores, si es que todavía los hay en activo.

El otro elemento importante de la función tutelar hace del inspector un consultor o asesor de la industria. En los casos en que las empresas no cumplen con la ley, los inspectores inician

un proceso por el que procuran diagnosticar las razones del incumplimiento para luego formular un plan que permita a la empresa retomar la disciplina. De hecho, se ven prácticamente forzados a desempeñar esta función cuando el costo del cumplimiento puede llevar a la quiebra y el precio de la normatividad serían los empleos de los trabajadores. Como los inspectores son a menudo ingenieros capacitados, o bien tienen asesoría en el ramo en sus oficinas centrales, pueden con facilidad desempeñar ese papel. Un factor aún más importante para fortalecer su capacidad es su vasta experiencia en la práctica en una diversidad de negocios. De hecho, su trabajo probablemente los pone en contacto con una mayor variedad de compañías y prácticas empresariales que a cualquier otro agente económico. Por eso pueden desempeñar una función arbitral en la transferencia de prácticas eficientes de las plantas más avanzadas a las más rezagadas.

Este papel de consultoría puede con facilidad encubrir infracciones deliberadas, franca corrupción o convertirse en un subsidio para la falta de inversión y el manejo ineficiente. De hecho, éste sería casi invariablemente el caso en la teoría económica de la competitividad, en la que el mercado empuja a las empresas hacia la eficiencia. Sin embargo, la falta de cumplimiento también puede ser sintomática de problemas de ajuste más sistemáticos. Sería el caso de una economía en pleno proceso de desarrollo, en especial una en que las empresas se ven forzadas a ajustarse a un ambiente económico con el que no están familiarizados. De hecho, los resultados de otro estudio independiente sobre la regulación del mercado laboral sugiere que así ocurre en México. El mayor problema de la industria tradicional para sobrevivir a las presiones competitivas desatadas por la apertura comercial es su incapacidad para satisfacer las normas de calidad y confiabilidad vigentes en el mercado mundial. En muchos sentidos parece que el cumplimiento de tales normas es lo que distingue a las empresas exitosas de las que fracasaron en el proceso de abandono de la estrategia de sustitución de las importaciones.

El problema, y su relación con la normatividad laboral, afloró de manera contundente en el trabajo de campo, en una visita realizada a talleres de producción de muebles en Ciudad Hidalgo (pequeña ciudad en las montañas del estado de Michoacán).⁹ Las condiciones del lugar son típicas de la producción en pequeña escala de ropa, zapatos, cerámica y objetos similares en México y en cualquier otra parte del mundo en desarrollo: talleres familiares instalados en la es-

9. Véase Michael Piore, "Rethinking International Labor Standards", en Will Milberg (ed.), *Labor and the Globalization of Production: Causes and Consequences of Industrial Upgrading*, Palgrave, 2004.


tancia, el comedor o espacios adyacentes que en otros casos habrían sido establos o garajes. En casi todos los casos las herramientas y la producción se esparcían por doquier, en aparente desorden y con frecuentes infracciones de las normas laborales básicas. Niños de todas las edades circulaban con libertad por las áreas de trabajo; los más grandes ayudaban con tareas encomendadas por sus padres: recogiendo piezas de madera, pintando, barnizando e incluso, en algunos casos, cortando con sierra eléctrica; los más pequeños corrían unos tras otros por todo el taller y brincaban por encima de cubetas o recipientes abiertos de pegamento y barniz, cuyos componentes pueden ser cancerígenos.

Sin embargo, los talleres no logran competir en el mercado internacional, lo que en buena medida obedece a las condiciones del entorno laboral y las infracciones de las normas respectivas. Los recipientes de pegamento y barniz abiertos se llenan de polvo y aserrín, y esto afecta el acabado de los productos de madera. Además, los niños distraen a sus padres, por lo que no pueden prestar atención a la calidad del trabajo o al uso pleno de capacidad de su limitado equipo. Tratando de responder a las presiones de la competencia internacional, los talleres se esfuerzan por aumentar el ritmo de trabajo y disminuir los salarios, pero esto no los ha ayudado porque en los mercados internacionales e incluso nacionales sus productos lucen deteriorados o burdos en comparación con los realizados en China o Marruecos (o incluso los fabricados en maquiladoras mexicanas, bajo la supervisión de ingenieros extranjeros).

Se identifican cuando menos dos estrategias que podrían aumentar la eficiencia de estos talleres. Una es reorganizar el proceso productivo de manera sistemática haciendo más eficiente el flujo de trabajo para facilitar la aplicación de las normas de salud y seguridad; evitar la presencia de los niños en el taller, y aplicar sistemas de control que, por un lado, permitan centrar la atención en la calidad de los productos y, por el otro, reduzcan la presencia de los gases nocivos que se desprenden del pegamento y el barniz. Una opción hubiera sido ascender en el mercado con productos de especialidad en determinados nichos de mercado y ganar presencia como estrategia congruente con la conservación del taller familiar pero en un entorno de trabajo más limpio y relajado. Los talleres necesitaban el apoyo de técnicos o consultores externos para poner en práctica cualquiera de estas opciones, y de hecho en algunos casos lo buscaron, pero carecieron de los recursos para pagar los servicios de manera regular. Éste es un papel que los inspectores laborales bien podrían haber desempeñado; la asesoría que hubieran ofrecido a los talleres y pequeños negocios hubiera sido compatible no sólo con la forma en que suelen informar del funcionamiento de empresas que infringen la



normatividad, sino que habría correspondido a los programas educativos que supuestamente estaban en práctica.

No es necesario remitirse a estudios especiales para identificar el potencial de la normatividad en una estrategia de competitividad internacional y desarrollo económico. Incluso la ISO 9000 sugiere semejante función y programas similares de certificación que en el curso de los dos decenios recientes han desempeñado un papel central en la evolución de las cadenas globales de productos.¹⁰ Estos programas y procedimientos de certificación ya sirven de modelo para nuevos programas de autogestión en el servicio de inspección federal de México, pero hasta hoy aún no se les ha vinculado con la estrategia de crecimiento. Aunque también es cierto que en el decenio de los noventa las estrategias de desarrollo de varios gobiernos estatales, sobre todo en entidades gobernadas por el PAN, han sentado ya las bases correspondientes. Con el propósito de que las pequeñas y medianas empresas se vuelvan más competitivas en el mercado internacional, han procurado canalizar apoyo estatal a servicios de asesoría y capacitación, el intercambio mutuo de prácticas empresariales y el desarrollo de normas de calidad y producción. La tendencia ha sido hacia una especie de estrategia de desarrollo posliberal: una estrategia que acepta el mercado como guía para la acción, pero sin someterse de manera pasiva a los criterios comerciales, y que aprovecha los apoyos gubernamentales para que las empresas aprendan a responder a las señales del mercado. 

10. Véase <<http://www.praxiom.com/iso-intro.htm>>.