



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Proyecto Evalúa y Decide

**Evaluación de la Iniciativa de Reforma
a la Ley Federal del Trabajo**

Panel de evaluadores

Mtro. Carlos de Buen Unna

Dr. Luis de la Calle Pardo

Mtro. Luis Foncerrada Pascal

Mtro. Carlos Heredia Zubieta

Ing. Mateo Lejarza Leo

Lic. Patricia Mercado Castro

Mtro. Manuel Molano Ruiz

Lic. Tomás Natividad Sánchez

Dr. Carlos Reynoso Caballero

Dr. Eduardo Rodríguez Oreggia

Dra. Isabel Studer Noguez

Dr. Francisco Zapata Schaffeld

Moderador

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez

México DF, a 3 de septiembre de 2010

Índice

I. Introducción.....	2
II. Discusión general sobre la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo.....	6
III. Discusión particular. Tema 1. Acceso al mercado laboral y creación de empleos.....	20
IV. Tema 2. Equidad de género, inclusión, no discriminación y protección de derechos laborales	28
V. Tema 3. Procuración e impartición de justicia laboral...	35
VI. Tema 4. Transparencia y democracia sindical.....	40
VII. Tema 5. Facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo.....	45
VIII. Metodología general. Objetivo.....	50
IX. Procedimiento de evaluación.....	51
X. Criterios de evaluación.....	58
XI. Criterios de integración del grupo de evaluadores.....	61

I. Introducción

El Proyecto Evalúa y Decide se inserta en la misión del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) que busca fomentar una discusión seria de los temas públicos y promover políticas más sólidas y más eficaces. El Centro selecciona reformas o nuevas leyes de trascendencia nacional para exponerlas al escrutinio de expertos (académicos, consultores y miembros de organizaciones civiles) que en mesas de análisis las discuten y evalúan con la perspectiva del ciudadano y del interés público. El propósito de estos ejercicios es influir en los tomadores de decisión para que las observaciones de los paneles sean recogidas en la legislación final.

En esta ocasión, el CEEY propuso a un grupo de expertos reconocidos la revisión metódica de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el pasado 18 de marzo de 2010.

Los trabajos de este panel de expertos estuvieron encaminados a producir un reporte con tres elementos básicos: una calificación numérica que refleje la pertinencia general de la iniciativa, un recuento de los principales aciertos y deficiencias y, finalmente y más trascendente, recomendaciones puntuales del cómo subsanar tales imperfecciones y mejorar la propuesta de reforma.

Para lo anterior, la primera tarea del panel de evaluación fue formular una serie de consideraciones que se adecuaran a los criterios generales de evaluación de leyes que maneja el CEEY en sus evaluaciones legislativas a las cinco temáticas generales -35 subtemas- que abarca esta Iniciativa de Proyecto de Decreto:

1. Acceso al mercado laboral y creación de empleos

- i. Modalidades de contratación individual
- ii. Generación de salarios vencidos (caídos)
- iii. Rescisión y suspensión de relación de trabajo. Obligación de reinstalación del trabajador
- iv. Escalafón ciego
- v. Multihabilidad obligatoria
- vi. Vinculación de capacitación y adiestramiento con productividad

2. Equidad de género, inclusión, no discriminación y protección de derechos laborales

- vii. Instalaciones adecuadas para acceso y desarrollo de las actividades de personas con discapacidad
- viii. Certificados médicos de ingravidez
- ix. Medidas protectoras a favor de madres trabajadoras
- x. Acoso u hostigamiento sexual
- xi. Pensiones alimenticias
- xii. Afiliación de patrones al FONACOT
- xiii. Condiciones laborales de jornaleros agrícolas
- xiv. Regulación para contratación de trabajadores mexicanos en el extranjero

3. Procuración e impartición de justicia laboral

- xv. Arbitraje en conflictos de huelga
- xvi. Requisitos en tramitación de demandas de titularidad en contrato colectivo
- xvii. Requisitos en emplazamiento a huelga
- xviii. Declaratoria de inexistencia de huelga
- xix. Trámites de emplazamiento a huelga
- xx. Restitución de posesión de bienes de propiedad
- xxi. Procedimiento sumario para conflictos individuales
- xxii. Uso de herramientas tecnológicas en procedimientos jurisdiccionales

4. Transparencia y democracia sindical

- xxiii. Difusión y auditoria de la información sobre administración del patrimonio sindical
- xxiv. Difusión por Internet de registros de organizaciones sindicales, contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo
- xxv. Voto libre, directo y secreto en recuento de trabajadores
- xxvi. Elección de directiva sindical

- xxvii. Descuento obligatorio de cuotas sindicales por nómina
- xxviii. Cláusula de exclusión por separación

5. Facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo

- xxix. Contratación de menores de catorce años
- xxx. Subcontratación, tercerización y *outsourcing*
- xxxi. Clausura inmediata de centros de trabajo
- xxxii. Unidades de verificación para actividades de alto riesgo
- xxxiii. Derechos y obligaciones patronales ante contingencias sanitarias
- xxxiv. Ley de tablas de enfermedades y valuación de incapacidades
- xxxv. Sanciones por infracciones a la Ley Federal del Trabajo

Las propuestas presentadas dentro de estas 5 temáticas y 35 temas específicos fueron evaluadas cualitativamente y cuantitativamente teniendo como elemento de referencia ciertos criterios generales de evaluación legislativa que maneja el CEEY en este tipo de evaluaciones.

La iniciativa recibió una nota para cada tema, situada entre 0 (pésimo) y 10 (excelente). La nota contempla el uso de un punto decimal, donde cualquier calificación menor e igual a 5.9 es reprobatoria. Se provee así un rango amplio de calificación, pero debe recordarse que se trata de una valoración cualitativa. Una nota entre 0 y 3 indicará que la iniciativa es mala en determinado aspecto; entre 3 y 6 indicará que regular; entre 6 y 8 que es buena, y más de 8 que es muy buena.

Con el fin de promover el libre intercambio de ideas, el CEEY observa una variante de la llamada “Regla de *Chatham House*” en la reunión de evaluación. Según este criterio, los participantes pueden usar la información que reciben pero se comprometen a no divulgar ni la identidad ni la afiliación de quienes tomen la palabra. Se llevó un registro grabado y estenográfico de los argumentos y comentarios, mismo que fue destruido posteriormente, toda vez que se utilizó exclusivamente para auxiliar en la redacción de este reporte de evaluación.

Al abrirse la discusión de los distintos temas que abarca la iniciativa, los evaluadores que lo desearon comentaron los distintos aspectos de cada criterio de evaluación y explicaron el sentido de su evaluación. Cuando se consideró suficientemente discutido el tema, los evaluadores buscaron asignar una calificación por consenso. El propósito de la deliberación conjunta es complementar las opiniones individuales y llegar a una apreciación que refleje el sentir del grupo. En caso de presentarse diferencias serias y de que la mayoría lo prefiera, se consideró al promedio de las calificaciones personales como la evaluación del panel de expertos.

II. Discusión general sobre la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo.

<u>Calificación global de la Iniciativa</u>		<u>6.0</u>	
Temas de Evaluación	Calificación	Algunos comentarios	Algunas recomendaciones
1. Acceso al mercado laboral y creación de empleos	5.5	<p>- Hay una visión dividida en el panel en torno a la efectividad de la estrategia de creación de empleos recogida en la iniciativa:</p> <p>- Por un lado, hay quienes sostienen que difícilmente va a impactar sustancialmente en la creación de empleos, dado que el problema radica en la economía del país.</p> <p>-Por el otro, quienes sostienen que los Periodos de Prueba, la Contratación Inicial y los Contratos de Temporada están justamente diseñados para abrir el mercado laboral a jóvenes y mujeres que no tienen experiencia laboral.</p>	<p>- Agregar medidas compensatorias a la flexibilidad en la contratación individual.</p>
2. Equidad de género, inclusión, no discriminación y protección de derechos laborales	5.9	<p>- Visión limitada de estos temas.</p> <p>- La propuesta carece de un buen diagnóstico que permita esperar un</p>	<p>- Debe contemplar una visión más amplia sobre las responsabilidades familiares de trabajadores hombres y mujeres y no seguir con</p>

		cambio favorable hacia la equidad.	el esquema, ya muy cuestionado, sobre el cuidado familiar sólo para las mujeres.
3. Procuración e impartición de justicia	5.3	<ul style="list-style-type: none"> - Varios temas no abordados en el proyecto que impactan estos ámbitos. - La propuesta conserva el sistema corporativo en la jurisdicción laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se necesitan acciones más amplias para atender estas temáticas. - Hay que garantizar el adecuado funcionamiento del "sistema tripartito", -de las juntas de conciliación y arbitraje-.
4. Transparencia y democracia sindical	7.4	<ul style="list-style-type: none"> - Tema pendiente y clave en el modelo laboral. - No puede haber un verdadero impulso a la transparencia y la democracia sindicales, sin un sistema efectivo de denuncia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar mecanismos de transición entre la situación actual y una nueva. - Establecer un sistema efectivo de denuncia para combatir las prácticas de opacidad y falta de democracia.
5. Facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo	5.2	<ul style="list-style-type: none"> - Se necesita plantear qué papel se quiere que tenga la inspección en el modelo laboral. - La inspección del trabajo es casi inexistente y el sustancial incremento en los montos de las multas refleja en realidad la pérdida en el valor adquisitivo de los salarios. -Multas de cinco mil veces el salario mínimo (incrementos en 1,590% de las multas máximas) fomentan la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionar la prevención y las sanciones en estos temas. - Hay que fortalecer la inspección del trabajo, aunque es un tema mucho más ligado al presupuesto de egresos que a la legislación laboral.

Comentarios a favor

-El **panel de análisis se congratuló** por las discusiones que, como ésta, encabeza el CEEY dentro de un esfuerzo **por hacer estudios más ordenados y argumentados de las iniciativas de ley en el país**. Iniciativas que se desprenden en políticas públicas, así como en mecanismos de medición de la eficacia y desempeño de la autoridad y del poder público.

-A pesar de que aún no se cuenta con una reforma ideal, puesto que la base de las negociaciones ha sido el diálogo cuyas reglas han establecido los propios interlocutores ya anquilosados, **una parte de los integrantes de la mesa de análisis argumentó que se requiere avanzar en la negociación de esta reforma. Establecerla como la primera de una serie de reformas posteriores y específicas que se requerirán en los distintos ámbitos de la vida laboral y, eventualmente, arribar a una legislación que no contenga lo que hoy estorba al empleo, a la recuperación salarial y a la inversión.**

-Uno de los expertos hizo una invitación a tomar esta iniciativa como un primer paso, y no como regla única, para retomar algunos de esos estudios académicos serios, así como lo mejor de las 334 iniciativas estancadas en el Poder Legislativo, y generar una serie de reformas futuras que transiten por el camino adecuado.

-El panel señaló que el análisis de la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo por sí sola tiene sus límites. No obstante, aquello **en lo que pudiera coadyuvar a fortalecer la formalidad laboral sin demeritar los derechos de los trabajadores, constituirá un pequeño avance en la dirección correcta que no habría que perder de vista.**

Comentarios neutros

-Como parte de una primera aproximación a una evaluación en lo general de la presente iniciativa de Ley Federal, la mesa de discusión destacó que si bien México fue pionero en América Latina en el análisis en la materia,¹ ni el Gobierno Federal ni los distintos agentes económicos han logrado establecer una propuesta clara en la esfera laboral. En razón de lo anterior, se han acumulado ya 334 iniciativas ante el Congreso de la Unión y únicamente ha sido aprobada una reforma al artículo 74.

-Entre estas iniciativas destacan cuatro de ellas. La primera, elaborada hace 15 años por un grupo de expertos a solicitud del PAN -caracterizada por representar un enfoque ciudadano, tratando de contemplar los intereses de los trabajadores y de los empresarios-; la de la UNT -misma que constó de dos variantes: la propuesta de la Unión por sí sola y una segunda en asociación con el PRD (contempla modificaciones al artículo 123 constitucional y a la propia Ley Federal del Trabajo), la cual ha retomado en tiempos recientes el dirigente sindical Hernández Juárez; la tercera, un proyecto sintético e inteligente llamado Proyecto de los Sectores de la Producción del 12 de diciembre de 2002, elaborada en conjunto por los sectores Empresarial y Obrero, y presentada por el PRI, PAN y PVEM, que se conoció como la Ley Abascal durante el sexenio pasado; y ésta última, motivo de análisis del presente reporte, elaborada la Secretaría del Trabajo con base en lo que se ha discutido durante ya 15 años por los sectores de la producción.

-Al respecto de esta iniciativa en cuestión, cabe señalar que uno de los analistas mencionó que, en su opinión, no tomaba en cuenta la perspectiva ciudadana. Sin embargo, otros panelistas indicaron que esto era falso, ya que contiene

¹ Se señaló que, desde el sexenio del Presidente Salinas, se desarrolló en el país, y especialmente en el ámbito legislativo, toda una inquietud en torno al concepto de flexibilidad de las relaciones laborales. Se trabajaba, entonces, bajo la idea de que los esquemas laborales, debido a su rigidez, no permitían avanzar en cuanto a fomento al empleo y a la productividad laboral.

prácticamente toda la iniciativa negociada por los sectores de la producción que ha sido analizada en múltiples foros que han tomado cuenta opiniones académicas, de autoridades, de grupos especialistas y la opinión ciudadana.

-En opinión de otro especialista, y desde el ángulo puramente jurídico, durante los últimos treinta años hemos presenciado tanto en Europa como en América Latina diversas reformas de tendencia mundial en el terreno jurídico laboral. Señaló que **uno de los grandes debates en torno al tema de modificación laboral ha sido la intención de darle a las empresas y a la economía mexicana mejores condiciones que permitan su desarrollo**; en ocasiones, indicó, a costa de lo alcanzado en materia de derechos laborales de los trabajadores. Ese ha sido, de acuerdo a esta lectura, el nuevo justificante de las reformas laborales contemporáneas. **Dentro de este marco, se considera que el país va algo atrasado en razón de que no ha reformado la Ley Federal del Trabajo.**²

-**Algunos miembros de la mesa de discusión plantearon que el objetivo central de la reforma laboral necesaria en México debiera ser la generación de empleos formales y competitivos** –con seguridad social y participación fiscal-. Ello debido a que hay empleos que, de hecho, sí se están creando todos los días en la informalidad, con grandes sacrificios en materia de salarios y condiciones de trabajo, cobertura y derechos del trabajador. **El reto, en opinión de los expertos, es llevar a cabo a la par todas las reformas estructurales necesarias para mejorar las condiciones de bienestar poblacional.** En este sentido, se indicó que el problema es que no se tiene en el país un consenso para identificar los obstáculos para el crecimiento económico; esto es, los obstáculos en la política económica.

² No se han modificado sustantivamente el conjunto de los demás ámbitos de la legislación laboral, ni en el articulado constitucional (artículo 123).

-En este sentido, el panel de análisis se planteó el qué tanto una reforma legislativa llevaría a la generación de empleos. Dicho de otro modo, se cuestionó la tendencia de asumir que una reforma legislativa desembocará ineludiblemente en la generación de empleos. Se subrayó que la legislación no puede arrogarse por sí misma la responsabilidad de generación del empleo. Suponer lo anterior constituye un error gubernamental. Uno de los evaluadores compartió la estimación que había llevado a cabo del efecto en la creación de empleo formal con la aplicación de esta iniciativa de ley, siendo el resultado menor al uno por ciento.

-Unos panelistas se inclinaron por señalar que –a pesar de que se trata de una reforma muy acotada y limitada, pues ni siquiera toca al artículo 123 constitucional- es erróneo el pensar que el propósito de una reforma laboral deba ser incrementar la productividad laboral. Por el contrario, en su opinión, **el objetivo de la reforma laboral es sentar reglas y garantías claras y definidas de los derechos y certidumbres laborales de las partes.** Esto es, que la reforma laboral se refiere por definición a las leyes de los contratos y condiciones laborales. Para esta parte de los analistas, el objetivo de la reforma laboral no es la productividad ni tampoco la flexibilidad, sino la movilidad laboral. La movilidad laboral, a su vez, estaría muy relacionada con la capacitación y justamente con los esquemas y condiciones de seguridad social. Lo que se buscaría es el perfeccionamiento de las relaciones laborales, donde el criterio más importante es la movilidad laboral en general (incluso más allá de las fronteras). **La gran virtud de la movilidad laboral es no sólo que permite y promueve el incremento de la productividad al permitir mudarse a actividades con mayor valor agregado, sino que es el mejor mecanismo para el respeto de los derechos laborales:** el patrón tiene un incentivo para tratar bien a los trabajadores si estos tienen opciones.

-Algunos evaluadores indicaron que **existen cuatro elementos que se deben tener en cuenta para establecer lo que la OIT denomina ya desde hace doce años como trabajo “decente”**: 1) modificar la ley que incluya un sistema único de seguridad social. El tener diferentes esquemas de seguridad social, como es actualmente, crea enormes desigualdades entre los distintos ámbitos y sectores laborales. Adicionalmente, esta iniciativa de ley sólo está abarcando o se está enfocando en un treinta y cinco por ciento del mercado laboral del país, que cuenta con alguna modalidad o esquema de seguridad social. Si bien el sistema de seguridad social se reformó en 1997, sólo tuvo un impacto en la creación de trescientos mil empleos formales, en razón de que dicha reforma no vino asociada con una reforma laboral de fondo.³ El segundo elemento a tomar en consideración es el fiscal: en un país donde resulta tan complejo pagar impuestos, se favorece la informalidad. El tercer punto es el de un esquema de protección social. En México continúa resultando más barato obtener beneficios a través de esquemas de protección social que dentro de una situación de empleo con seguridad social. Por último, es necesario reformar la educación. Ello en razón de que no se puede esperar grandes niveles de productividad en un país con un sistema de baja calidad educativa.

-Este último punto estuvo ligado con la argumentación de otro número igual de especialistas en el sentido de que uno de los mayores obstáculos para alcanzar los objetivos deseados con la iniciativa es el **cómo proceder estratégicamente, operacionalmente y logísticamente para llevar a cabo la discusión legislativa, aterrizar la reforma y generar mejores condiciones de empleo**. Bajo este punto de vista, se estimó que existen demasiados elementos en esta iniciativa de

³ Un panelista señaló que a nivel legislativo se discute mucho, por ejemplo, el integrar un seguro de desempleo como parte del paquete de reforma laboral. En su opinión, esta medida no funcionaría de forma efectiva si no se añade a un sistema nacional de empleo y si no se consolida un único sistema de seguridad social. Únicamente integrando un sistema de seguridad social con un esquema nacional de empleo podría funcionar un esquema de seguridad al desempleo. De lo contrario, se impulsaría (como sucede hasta ahora), el crecimiento del empleo informal sin protección social.

reforma laboral para estar en posibilidades de proceder. **Lo que se sugirió, entonces, fue subdividir este paquete propuesto en distintas esferas e ir las negociando una por una.** A modo de ilustración, legislar por un lado lo referente a subcontratación y trabajo temporal; por el otro lado, la flexibilización de acceso al empleo; y así sucesivamente. Al respecto de este punto, Chile fue considerado el referente y caso ideal. En ese país, se mencionó, los gobiernos a partir de la concertación de una reforma del año 1982 han emprendido diversas otras reformas laborales en elementos específicos.

-Al respecto, algunos panelistas insistieron mucho en la necesidad de reconocer **que el mercado del trabajo no es homogéneo.** En este tenor, la legislación laboral debiera estar subdividida y especializada. Tener una ley del trabajo agrícola distinta a la del trabajo metalúrgico, por ejemplo. Reconocer los distintos nichos de generación de empleo que están siendo desplazados por otros nuevos. En voz de uno de los evaluadores, ello no significa “satanizar” la flexibilización laboral, pero sí el tomar en cuenta los diversos estudios académicos de profundidad que se han hecho en la materia.

-Relacionado con este último argumento, el panel **coincidió en cuestionar desde distintos ángulos y puntos de vista la validez de la conexión entre flexibilización y productividad del trabajo.** Se insistió en que muchos estudios de caso han demostrado que los distintos sectores laborales que pueden aumentar la productividad del trabajo no son los mismos a los que pueden flexibilizar las condiciones laborales, y viceversa. En otras palabras, aquéllos que generan gran productividad a nivel nacional no son la masa de trabajadores, sino sectores y grupos laborales muy circunscritos.

-Siguiendo con esta línea de análisis, **algunos de los estudiosos se pronunciaron porque México establezca inclinaciones programáticas muy claras y definidas: generar empleo de bajo nivel o aumentar la productividad del trabajo**

(aumento del PIB e intensificación del trabajo), pues ambas políticas no son compatibles. Dicho de otro modo, el país debe optar por encaminarse a constituirse como una potencia económica basada en trabajadores calificados de sectores de trabajo con gran productividad o a impulsar una política social de creación de empleos de nivel medio-bajo para alcanzar niveles básicos de bienestar social.

-Para complementar esto último, **un panelista planteó la necesidad de separar los objetivos y programas que atiendan el bienestar social (reducción de la pobreza y programas sociales) de aquellos enfocados a la política laboral.** Para ello, en su opinión, se requiere una política laboral de Estado que busque generar esquemas que favorezcan las capacidades del trabajo y no, en cambio, medidas de protección social. Bajo esta lectura, pareciera que la política laboral en México debería ser parte de la política social. Sin embargo, la política social en México no es de desarrollo social sino de asistencialismo, lo cual trae aparejado beneficios políticos inherentes a los programas que la componen y también para quienes controlan dichos programas.

Comentarios en contra

-Una parte de la mesa de evaluación indicó que los objetivos de leyes como la que aquí se analiza deben de partir y tomar en consideración la situación crítica que vive el país y circunstancia en la que se encuentra el mundo laboral. Esto es, se señaló que debido a la precariedad en que se halla el mercado laboral en México, no es conveniente llevar a cabo una reforma gradual ya que ésta será nulificada por la dinámica inercial que mueve a los distintos factores que están implicados en lo laboral y productivo. Algunos panelistas indicaron que sólo con una reforma de fondo se podrán modificar las tendencias negativas imperantes. En este sentido, se destacó que la reforma laboral debe de formar parte integral de las soluciones estructurales del país, y no limitarse sólo a constituir un perfeccionamiento jurídico o mejora legislativa parcial.

-Independientemente de las diversas reformas o modificaciones que haya sufrido, y para ilustrar algunas condiciones que hoy en día no se ven reflejadas en la Ley Federal del Trabajo existente y que son diametralmente distintas a las imperantes cuando se aprobó la ley vigente, se mencionó la situación jurídico-laboral en las que se encuentran muchas mujeres trabajadoras, quienes cuando no tienen la protección sindical, suelen no alcanzar diversos derechos dentro de las modalidades laborales dominantes -seguridad social, acción colectiva, estructura social, etc.-.

-En otras palabras, el panel se pronunció por una reforma que integre a toda la fuerza laboral que actualmente se encuentra fuera de los esquemas legislados. Sin embargo, también se opinó que ciertos cambios en la legislación vigente valdrían la pena y podrían ser trascendentes para el empleo y para la inversión productiva del país.

-El aspecto anterior dio pie a que la mesa de análisis indicara de forma prácticamente coincidente que la mayor deficiencia de la presente iniciativa de reforma es que no viene asociada, ligada, ni aparejada con una reforma al sistema integral de seguridad social en México -pensión universal, seguridad en el empleo, fomento de la informalidad, etc.- Como ejemplo de lo anterior, se mencionó que el tema de la no contratación y de despido por embarazo tendría que estar ligado a una reforma de la seguridad social en el país. Resolver de esta forma, entre otros muchos aspectos, el que una mujer embarazada pueda entrar a trabajar sin que el costo de su seguridad social se traslade íntegro y directamente a los empleadores.

-Al respecto se indicó que uno de los grandes impedimentos para avanzar en la consecución del objetivo de campaña más importante del Presidente Calderón, la creación de empleos, ha sido justamente la falta de estímulos a los empleos

formales. Dicho de otro modo, la política de empleo basada en la creación de trabajo registrado y formal no ha avanzado debido a que no se ha sabido atacar el problema de fondo de disminuir el costo de la formalidad (y/o incrementar el de la informalidad) y por la reticencia gubernamental a absorber el costo en seguridad social que ello implicaría.

- Para estos panelistas, **uno de los mayores obstáculos es bajar el costo fiscal al empleo formal**. En otras palabras, desvincular la formalidad del costo fiscal del seguro social, del seguro popular y del empleo mismo. Al respecto se indicó que si la reforma laboral pudiera reducir el costo a la formalidad, se podría entonces fortalecer el mercado interno, generar mayores tasas de crecimiento, mejores condiciones de bienestar, etc. Es casi imposible pensar en una reforma laboral efectiva si no va acompañada de una reforma fiscal integral que pueda resolver el alto costo de la formalidad, la sustitución de la caída de los recursos provenientes del petróleo y hacer frente al flujo de las pensiones que se incrementa año con año.

- En otro orden de ideas, cabe señalar que para algunos analistas, **otro de los grandes obstáculos para alcanzar el objetivo central deseado con la reforma laboral tiene mucho que ver con el contexto político en que se enmarca esta reforma y las enormes resistencias al cambio**. Este contexto se caracteriza por fuertes resistencias a la reforma que parten no sólo de la cúpula dirigente sindical, sino también de las grandes corporaciones, de las grandes empresas del gobierno federal y organismos descentralizados –cuyas relaciones laborales están reguladas por condiciones especiales que disminuyen derechos constitucionales a los empleados al servicio del Estado y que detentan prebendas derivadas de los costosos contratos colectivos que tienen vigentes. Bajo esta perspectiva, los privilegios meta legales que forman parte de acuerdos y que gozan las tres esferas (gobierno, sindicatos y algunos grandes empresarios) constituyen sustantivos impedimentos al cambio.

- Los interlocutores con los que se cuenta son líderes de los sectores justamente porque están integrados al propio sistema. A través de esta integración han obtenido canonjías y privilegios en la legislación. Se trata de un sistema político duro que no hemos podido ni sabido cambiar, incluso después de diez años del PAN encabezando el Gobierno Federal y de 16 años de perredismo en el Distrito Federal. Asimismo, bajo esta perspectiva, el que esta iniciativa de ley no abarque la reforma al Artículo 123 de la Constitución, la hace sumamente parcial. Ello en razón de que en buena medida este artículo propicia el Estado corporativista.

-Bajo esta perspectiva, El control en manos del gobierno de los registros sindicales, de los contratos colectivos de trabajo y del reconocimiento de las dirigencias ha impedido que en los últimos 30 años se constituyan sindicatos dejando el terreno libre a la simulación mediante la creación de sindicatos y contratos de protección que hoy en día suman miles y que demuestran que la baja de los costos laborales y la flexibilización de las relaciones laborales -que en estos se dan sin límite alguno- no son sinónimo de mayor productividad o de competitividad.

-De acuerdo a algunos evaluadores, el PAN quiso “comprar” el corporativismo priista y lo hizo propio. Así, antes la alianza fundamental imperante era del PRI con los líderes sindicales y luego con los patrones, como consecuencia de las alianzas entre los últimos; ahora, sugieren, es el PAN el que ocupa esa misma posición, como aliado natural de los patrones y, como consecuencia de ello, de los mismos líderes sindicales.

-Bajo esta lectura, **el corporativismo genera improductividad y ésta perpetúa el corporativismo, mismo que tiene un costo social y político para el país (aún no estimado en términos económicos y financieros).** En razón de que los distintos líderes sindicales se benefician de cumplir una función muy definida (impedir

movimientos laborales fungiendo como interlocutores del patrón-gobierno) gracias a los instrumentos que conforman la estructura corporativa (juntas de conciliación y arbitraje, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, etc.) y en la medida en que se requiere no una modificación aislada de la Ley Federal del Trabajo, sino una reforma integral del mercado laboral que resulte en una serie de políticas públicas, en esa misma proporción se requeriría abordar el análisis de la reforma al artículo 123 constitucional.

-Para estos analistas, es imprescindible responder a una serie de interrogantes: ¿cuál debe ser el papel de los sindicatos en el sistema de relaciones laborales? ¿Se buscan mejoras en el mercado interno y una distribución del ingreso más favorable? ¿Se requiere mantener la bilateralidad en la relación dentro de los contratos colectivos del trabajo? ¿Se busca impulsar más democracia sindical? En otras palabras, algunos miembros de panel sostienen que es necesario **llevar a cabo la reforma laboral “deseable” y no sólo la “posible”**; acorde a las necesidades del país y no en función de la estructura y condicionantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Para ello habría que comenzar con la elaboración de un diagnóstico claro que establezca las necesidades que deberá satisfacer una reforma laboral; plantear no sólo reformas coyunturales, sino concebir una estructura político laboral totalmente diferente que libere las fuerzas productivas y que promueva la creatividad y las capacidades de innovación por sobre la reducción de costos.

III. Discusión particular

1. Acceso al mercado laboral y creación de empleos

Dentro de lo correspondiente a la discusión de las **modalidades de contratación individual**, la mesa de análisis cuestionó ampliamente los elementos relativos a la atención a la discriminación laboral. Si bien es difícil que todos los temas se aborden en esta iniciativa de reforma de ley (para ello se requeriría incluir distintas leyes y legislación secundaria para temas específicos), el panel coincidió que el problema de la discriminación se atendió poco.

En sentido contrario se pronunció otro analista, argumentando que legislar a partir de leyes puntuales iría en contra de la tradición legislativa mexicana (200 años de codificación de temas). El derecho laboral mexicano sí cuenta con herramientas puntuales de contratación, pero la LFT pretende una legislación en lo general. En todo caso, estimó, habría que promover la contratación colectiva como herramienta jurídica que permita las adecuaciones puntuales reglamentarias en cada uno de los centros de trabajo. Bajo esta perspectiva, el rol del Estado es informar al trabajador en qué condiciones se le debiera contratar de acuerdo a sus capacidades, si el contrato al que está sujeto es justo o no y qué puede hacer para salir de esa condición. En ningún momento es papel del Estado generar compensaciones laborales ni imposiciones legales para evitar abusos contractuales. Continuando con esta línea de análisis, la modalidad por contratación individual estaría justificada siempre y cuando abone a la movilidad laboral.

A lo anterior, se sugirió que la modalidad de contratación individual que se plantea en esta iniciativa de ley tiene de fondo la propuesta europea que supone que, ampliando el catálogo de contratos, el empleo va a aumentar. Sin embargo, argumentan algunos panelistas, esto es falso. De hecho, sostuvieron

que el prototipo de ampliación de modalidades de contratación en España tiene más de un 20% de desempleo.

Así también indicaron que las pocas veces en que se han ampliado los catálogos de contratos en México se han facilitado los abusos en las contrataciones temporales. Por ejemplo, en materia de contratos por tiempo indeterminado, la mesa de discusión se pregunta cómo legislar y qué elementos incluir en la propuesta de ley para evitar que el uso abusivo de contrataciones temporales no limiten los de por sí acotados derechos de los trabajadores, aunque se reconoció que es indispensable un periodo de prueba.

En otros países, se mencionó, la ampliación al catálogo ha ido acompañada de compensaciones a los trabajadores y también de importantes antidotos legales que eliminen abusos contractuales. Estos dos elementos están ausentes en el proyecto. Refutando esto último, uno de los panelistas expuso que los candados para evitar el abuso de esta figura y las nuevas formas de contratación sí se encuentran bien reglamentados en el proyecto en su artículo 398, fracción D.

Por cuanto a la generación de **salarios vencidos (caídos)** limitado a seis o nueve meses, el panel estimó que se incluyó una versión muy parcial e imperfecta en el proyecto de ley. Habría que agregar y valorar otros elementos como son el analizar los tiempos promedio de los juicios. Es el sistema jurisdiccional el que debería ser lo suficientemente ágil y expedito. En todo caso, se requeriría establecer un sistema automático de compensación, que no lo haga depender del resultado del juicio y que agilizará el proceso⁴.

Otro tema ausente ha sido el papel de los actores y abogados en el acceso, impartición y administración de justicia. De acuerdo a uno de los expertos, la

⁴ Un depósito permanente del 5% de sus salarios, que sustituiría a la indemnización por antigüedad; por ejemplo.

generación de salarios caídos constituye justamente el gran negocio de los abogados laboristas. Bajo esta lectura, a un abogado inescrupuloso, lo peor que le puede suceder es que se resuelva su caso en la primera audiencia; le conviene que se extienda el juicio, pues ahí radican sus ganancias. Por lo mismo, esta medida podría reducir considerablemente la intervención de los abogados en los procesos.

Si bien, dentro del tema **de rescisión y suspensión de la relación de trabajo y la obligación de reinstalación del trabajador**, el panel aprueba en lo general la iniciativa que facilita la salida de los trabajadores, cuestiona el que no venga acompañada de mecanismos y alternativas con las que podría contar el trabajador a su salida. En este sentido, si bien flexibiliza la separación del empleo, el proyecto no habla de propuestas laborales para el trabajador de su lugar de empleo hacia fuera.

En otro orden de ideas, un evaluador cuestionó severamente en particular el derecho que gozan los trabajadores mexicanos en el artículo 123 constitucional –a diferencia de otras partes del mundo– de exigir su reinstalación. Señaló que en México el despido es, de facto, un imposible jurídico, lo cual constituye la falta de flexibilidad más grave del mercado laboral nacional. Las dificultades para despedir acaban en convertirse en dificultades para contratar, con lo que se termina lentamente con el desarrollo de las empresas en un proceso especial de la atrición. Bajo esta lectura, el proyecto debería de modificar el artículo 123 constitucional de tal forma que el trabajador, una vez liquidado conforme a la ley, no tenga derecho a la reinstalación; garantizando, no obstante, la protección al ejercicio de la libertad sindical en todo momento. En otras palabras, actualmente México está evaluado en la posición 112 de 132 en términos de

facilidad de despedir a los trabajadores, por lo que el derecho a la reinstalación es un obstáculo a la rentabilidad de la inversión nacional y extranjera⁵.

En lo relacionado al tema del **escalafón ciego**, algunos panelistas indicaron que uno de los elementos interesantes de esta propuesta de ley es tratar de diseñar un nuevo esquema salarial ligado a la productividad de los trabajadores. Hasta ahora, los esquemas de salarios favorecen más la antigüedad que la productividad pues arroja un dato exacto. Esto es, se puede saber con precisión cuándo un trabajador comienza y cuándo termina de trabajar en un empleo determinado. Bajo esta argumentación, el gran problema reside en que los patrones no quieren o no pueden medir la productividad. Existe además una alta correlación entre permanencia en el trabajo e incremento en la productividad, lo que subraya la importancia de la medición de la productividad. Sostienen que sólo se va poder superar el tema el escalafón ciego si la productividad y la capacitación se pueden medir para llevar a cabo los procesos de ascenso. De lo contrario, el escalafón ciego conservará factores de preferencia inoperantes, no meritocráticos y hasta discriminadores.

Algunos expertos señalan que tal y como está planteado en la iniciativa, la propuesta es muy vaga pues no establece ni orden ni ponderación de los factores. Asimismo, también es insuficiente en cuanto a su traducción en materia de promoción y reconocimiento; esto es, los valores asociados son poco claros.

El panel de discusión llegó al consenso de que es necesario terminar con el esquema único de escalafón ciego, pero alertó que la propuesta con la que se pretende sustituir el mecanismo tiene un alto grado de ambigüedad. En realidad es el patrón el que va definir quien tiene mayor aptitud; mayor productividad.

⁵ A excepción de aquellas empresas que gocen de contratos de protección. Al respecto, se generó un debate –no resuelto– en la mesa de análisis sobre la proporción de empresas internacionales que sí cuentan con este tipo de contratos.

Habría que avanzar hacia un modelo con criterios objetivos de movilidad y que elimine la ambigüedad en la definición de quien asciende y quién no, haciéndolo compatible con las comisiones mixtas bipartitas de ingreso y administración del escalafón ciego.

Por lo anterior, uno de los analistas sugirió establecer un promedio ponderado de antigüedad y la productividad (que es un elemento fundamental de la inversión). En otras palabras, estableció que el escalafón ciego en la medida que promueva la meritocracia es importante, pero no debe ser el único mecanismo de medición. Más aún, incorporar el escalafón ciego como único sistema de ascenso podría generar un problema mayor si se toma en cuenta que la movilidad social laboral en México es muy baja y que existen diferentes tipos de movilidad. Así, por ejemplo, los varones tienden a moverse más entre empleos formales e informales, mientras que las mujeres se mueven más hacia el trabajo formal, pero también hacia la inactividad. En este sentido, la movilidad del trabajo laboral –que a su vez se liga con los esquemas de seguridad social- no se está viendo reflejada en esta propuesta de ley.

En la conformación de este tipo de esquemas transversales de universalidad y justicia laboral en cuanto a los aspectos de premiación, ascenso y contratación, algunos expertos conminaron a reconocer en la legislación la diversidad de género, los diferentes tipos de trabajadores y la diversidad de formas de empleo. Si bien en México ya se cuenta con la Ley de Igualdad que habla de acciones afirmativas, los panelistas indicaron que en el cuerpo de esta iniciativa no se han incorporado. Dentro del tema de promoción, contratación y ascenso del escalafón habría que incorporar otros elementos más de transversalidad de acciones positivas. Adicionalmente, para su implementación, se requeriría de un mecanismo puntual de transición entre escalafón ciego por antigüedad y un mecanismo de productividad.

Al respecto de la **multihabilidad obligatoria**, los panelistas cuestionaron el criterio de temporalidad (antigüedad) utilizado en esta iniciativa. La opinión generalizada es en el sentido de que ésta es una premisa falsa, pues la multihabilidad tiene que ver más con la relación de las actividades que sabe desempeñar un trabajador, por un lado, con las actividades que tendría que desempeñar en una nueva función, por el otro, así como con los mecanismos de compensación justa por desempeñar dichas habilidades. En este sentido, se sugirió eliminar su prohibición, más no legislar su obligatoriedad. En la ley vigente, nada prohíbe la multihabilidad y, de hecho, hay varias empresas que lo ejercen bien. En todo caso lo que no permite es que el patrón cambie unilateralmente las condiciones de trabajo.

En materia de **vinculación de capacitación y adiestramiento con productividad** se indicó que la capacitación debiera ir de la mano con la educación para la capacitación, así como también acciones afirmativas transversales.

Si bien los expertos estuvieron de acuerdo con la necesidad de vincular capacitación con productividad, cuestionaron la forma en que se puede definir y juridizar eficiente y simplificada el concepto de productividad. Resulta muy difícil medir la productividad, así como tener un modelo común para todos los tipos de trabajo que existen. Hubo expertos que señalaron que es insostenible definir la productividad y que la vinculación de capacitación con productividad es algo no legible.

Finalmente, si bien la mayoría de los participantes en la mesa de análisis se pronunció por una vinculación del adiestramiento y la capacitación con la productividad, indicaron que es necesario premiar el esfuerzo del trabajador aún cuando no se refleje en “beneficios de la productividad y en ganancias específicas para la empresa”, como está propuesto en la iniciativa de ley bajo estudio. De lo

contrario, lo único que se estaría haciendo es desincentivar esa vinculación tan necesaria.

TEMA 1: Acceso al mercado laboral y creación de empleos**Calificación: 5.5****Argumentos no necesariamente consensuados.**

Subtema	Calificación del 0 al 10	Algunos comentarios vertidos y recomendaciones de mejora
i. Modalidades de contratación individual	<u>5.8</u>	El régimen actual es razonablemente bueno. Habría que incorporar un periodo de prueba, debidamente acotado para evitar abusos. El abordar la posibilidad de seguro de desempleo con prepago implicaría la revocación del sistema de indemnización por despido que se tiene vigente.
ii. Generación de salarios caídos	<u>5.0</u>	Es muy importante limitar el incentivo perverso para prolongar las huelgas.
iii. Rescisión y suspensión de relación de trabajo. Obligación de reinstalación del trabajador	<u>5.2</u>	La obligación de reinstalación es un contrasentido si el trabajador ha sido debidamente compensado. El tema se trata de manera aislada; hay que vincularlo a la seguridad social.
iv. Escalafón ciego	<u>6.2</u>	Bien en la intención, pero mal en el planteamiento. Hay que relacionarlo con la negociación bilateral en las empresas.
v. Multihabilidad obligatoria	<u>5.7</u>	Los contratos no deberían prohibirla. Enfoque equivocado del tema; se coincide de fondo pero con otros criterios para incluirla en la ley. Debe fomentarse a través de la negociación colectiva.
vi. Vinculación de capacitación y adiestramiento con productividad	<u>5.8</u>	Hay otros factores más generales que influyen en el tema, como son la educación. Se requiere una visión integral. Debe fomentarse a través de la negociación colectiva.

IV. Tema 2. Equidad de género, inclusión, no discriminación y protección de derechos laborales

Sobre este segundo apartado de la iniciativa de ley, el panel de discusión señaló en lo general que se pretende proteger derechos muy amplios con legislación muy pobre y puntual. Acordaron en que no se están abordando las problemáticas más en lo general. Aunado a lo anterior, se dijo que si no se liga la legislación a los reglamentos interiores de trabajo de las empresas, no se lograrán mayores avances. Esto es, que la LFT debe hacer referencia a vinculación al reglamento interior del trabajo.

Dentro de la discusión del rubro de **instalaciones adecuadas para acceso y desarrollo de las actividades de personas con discapacidad**, la mesa de análisis planteó de forma consensada que la propuesta en lo general dista mucho de lo ideal –es claramente insuficiente– en el tema de inclusión, equidad de género y no discriminación. Se señaló que si bien hay algunos avances, la realidad es que se ha desperdiciado mucho conocimiento sobre el tema. Por ejemplo, en cuanto a discapacidad, lo único que aborda la presente iniciativa es contar con instalaciones adecuadas para las personas discapacitadas. Incluso, con respecto a este punto, no se establece el cómo se regulará y establecerán dichas condiciones sin, con ello, desactivar la actividad económica, desincentivar la contratación de trabajadores discapacitados y trabajadores en lo general.

En relación a los **certificados médicos de ingravidez**, la mesa de análisis indicó que se trata de una práctica cotidiana. Por lo mismo, prohibir el examen de ingravidez no necesariamente se traducirá en un avance –no está permitido exigirlos en términos de la Ley Federal vigente–. La manera como se aborda el tema en la iniciativa de ley resulta algo tímida e ingenua: aparece en la lista de prohibiciones que tiene el patrón y, sin embargo, a lo más que se puede llegar es a una sanción. El problema en el sector de la maquila, por ejemplo, es realmente

mayúsculo, por lo que el panel estimó que este tema merece arribar a una solución mucho más integral y estructurada.

Lo relativo a la **medidas protectoras a favor de madres trabajadoras** (título quinto de la LFT), estimaron los panelistas, no cambia nada en lo fundamental a la situación hoy vigente. Uno de los expertos explicó que se tiene que considerar que los artículos referidos a la madre trabajadora sólo se refieren al periodo de gestación, por lo que tendrían, en todo caso, que titularse de esa manera, pues una madre trabajadora será siempre madre trabajadora una vez que lo es. En ese sentido, la iniciativa no aborda la temática general de los llamados derechos de “padres y madres trabajadores con responsabilidades familiares” tal y como lo marca la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En términos sintéticos, la presente reforma de ley no está tomando en cuenta modificar el articulado de su título cinco para que esté acorde con lo que México ha firmado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El apartado debiera, en opinión del panel, contener legislación mucho más ambiciosa –periodos de lactancia, descanso paterno, periodo post-parto, seguridad social, etc.-. A modo de ilustración: el que toda madre que vive en el país, y que no tenga trabajo formal, sea sujeto de cotización y seguro social. Junto con ello revisar nuevamente la relación entre la regla laboral y la responsabilidad social con respecto a las guarderías infantiles y el catálogo de responsabilidades que conllevan.

Sobre el tema de **acoso u hostigamiento sexual**, por su parte, se dijo que se trata de un derecho muy difícil de instrumentar y concretar. Si bien se detecta un avance mínimo, se estima no tendrá gran consecuencia. Se requeriría generar una reglamentación secundaria que especifique el cómo un hombre o una mujer va a proceder a denunciar ante un hostigamiento sexual. De acuerdo a varios especialistas, sin ese tipo de reglamentación secundaria ligada al código penal –

no sólo laboral-, no hay manera de saber si la ley es buena o mala, aplicable o no. De cualquier forma, la Ley Federal vigente permite sancionar el acoso y el hostigamiento, aunque no los refiera expresamente.

En cuanto a **pensiones alimenticias**, se detectaron imprecisiones conceptuales y de lenguaje. Concretamente, el tema debe ser tratado como un derecho de los dependientes que tiene que ver con el cónyuge, donde el genérico “trabajador” pueda ser hombre o mujer indistintamente. En otras palabras, tanto los hombres como las mujeres deben responder por los derechos de sus hijos.

Por otra parte, se sugirió analizar la factibilidad de ligar el pago de las pensiones alimenticias directo a la nómina, como se hace en Estados Unidos.

En lo relacionado a la **afiliación de patrones al FONACOT**, el panel cuestionó duramente el hacerlo obligatorio. Planteó que si el FONACOT fuera realmente eficaz, no sería necesario hacer obligatoria su afiliación. Más aún, de acuerdo a uno de los analistas, la afiliación a FONACOT no debiera ser tema de legislación de la LFT.; es decir, el Estado no debiera de legislar sobre esto.

Dentro de la discusión del tema **condiciones laborales de jornaleros agrícolas**, uno de los panelistas hizo una invitación a no darle la espalda a un fenómeno muy extendido e inevitable en el país: el de los niños trabajadores del campo. En su opinión, la reglamentación del trabajo en el campo dista mucho de ser suficiente. Tendría que comenzar por incorporar el trabajo de familia (con ciertos límites de edad) y el trabajo en cuadrilla, que son muy frecuentes entre los jornaleros.

Por otra parte, se requiere atender el problema de los enganchadores en el área de trabajadores agrícolas; prohibir fenómenos de enganche masivo. También, aunado a lo anterior, habría que agregar en la legislación a las labores

de los jornaleros agrícolas bajo la categoría de “riesgosas” en materia de seguridad y salud.

Con respecto a la **regulación para la contratación de trabajadores mexicanos en el extranjero**, un panelista sugirió que se trata de una propuesta relativa al tema migratorio internacional -acuerdos entre consulados, cartas de intención, regulación laboral internacional fragmentada, estatal, local- más que laboral.

La regulación migratoria debiera darse de acuerdo a la categorización en tres tipos de aspectos: contratos de empresas en México para trabajadores que van fuera a trabajar temporalmente; contratos bajo acuerdos bilaterales de gobierno de país a país; y agencias de contratación.

Con respecto al segundo rubro, los analistas sostuvieron que es absurdo obligar a otro gobierno y a las autoridades provinciales de otra nación a cumplir con la legislación mexicana. Por ello, la figura de la fianza, establecida en la propuesta de legislación, es improcedente. La propuesta, en todo caso, debiera girar en torno a la acreditación del pago del seguro social de los trabajadores en el extranjero dentro del sistema de seguridad social mexicano, y viceversa.

Por otra parte, el tema de la regulación de las agencias de contratación ameritaría, de acuerdo a la mesa de discusión, de una regulación aparte. El papel del Estado, en este caso, debiera ser el dar la mayor información posible, tener una relación de agencias contratadas y las distintas formas de sanción. No pretender, sin embargo, que el Estado intervenga en la relación entre la agencia y los trabajadores mismos.

Por otra parte, el conjunto de la mesa de análisis solicitó agregar un tema más de discusión dentro de este apartado: **trabajadores en domicilio particular**.

Se indicó que, dentro de este ámbito, lo más importante es hacer cambiar la nomenclatura del trabajo doméstico a trabajo en domicilio particular. Así también, hacer deducible de los impuestos sobre la renta los seguros médicos del trabajador en casa particular. Es decir, ofrecer por lo menos el mismo incentivo fiscal que al resto de los trabajadores en el mercado laboral. Una vez alcanzado lo anterior, hacer obligatoria la protección social de los trabajadores en domicilio particular por parte de los patrones.

TEMA 2: Equidad de género, inclusión, no discriminación y protección de derechos laborales **Calificación: 5.9**

Argumentos no necesariamente consensuados.

Subtema	Calificación del 0 al 10	Algunos comentarios vertidos y recomendaciones de mejora
vii. Instalaciones adecuadas para acceso y desarrollo de las actividades de personas con discapacidad	6.8	Tratamiento limitado en la iniciativa. Hay que establecer incentivos fiscales que compensen las inversiones en las instalaciones. Atendiendo a la realidad el país, debe limitarse esta obligación sólo a la gran empresa.
viii. Certificados médicos de ingravidez	6.2	El proyecto no agrega nada; se requieren buscar fórmulas legales más eficaces.
ix. Medidas protectoras a favor de madres trabajadoras	6.0	Hay un tratamiento limitado del tema. Hay que incluir y ampliar las problemáticas en la legislación.
x. Acoso o hostigamiento sexual	6.1	Es un agregado simbólico de poca eficacia. Se sugiere analizar las experiencias internacionales en el tema, para ver opciones legales para atacar el tema.
xi. Pensiones alimenticias	6.1	En general bien, aunque se podría mejorar la técnica legislativa.
xii. Afiliación de patronos al FONACOT	<u>3.8</u>	La propuesta denota problemas de incumplimiento general de la legislación, en ese sentido hay que buscar acciones más contundentes. Eliminar obligatoriedad. Si el FONACOT es tan bueno, la afiliación debe ser voluntaria, aunque promovida.
xiii. Condiciones laborales de jornaleros agrícolas	6.5	Bien que la propuesta de Ley Federal se ocupe del tema, aunque hay que abordar puntualmente de la situación de los menores en estos casos.

xiv. Regulación para la contratación de trabajadores mexicanos en el extranjero	<u>3.8</u>	Desconocimiento del tema; se necesita un análisis jurídico más completo para que las propuestas sean coherentes. Medida extraterritorial de naturaleza política.
xv. Trabajadores en domicilio particular	<u>5.4</u>	Permitir la deducción de gastos para IMSS o seguros médicos para pago de ISR de patrones. Tema importante, necesita más análisis, hay que valorar si realmente es un tema que debiera verse como prioritario a nivel nacional en este momento.

V. Tema 3. Procuración e impartición de justicia laboral

Los panelistas externaron distintos comentarios en lo general con respecto al tema tres de la iniciativa de ley. Algunos estimaron que muchos de los conceptos presentados en la propuesta de ley, aunque van en el sentido correcto, son tardíos e insuficientes. También se mencionó que el título del apartado tres, “procuración e impartición de justicia laboral”, tiene poco que ver con su desglose temático. En todo caso, se sugirió, debiera redefinirse como “ejercicio del derecho de huelga” o “libertad sindical”.

Así, por ejemplo, con relación a las reglas para ejercer colectivamente el derecho de huelga, un panelista señaló que en las circunstancias actuales hay una serie de vicios en el modelo jurídico destinados, no a defender a los trabajadores, sino a los representantes de los trabajadores. En su opinión, el modelo jurídico no está hecho para la defensa de los trabajadores sino de los líderes sindicales. Por ello esta iniciativa debiera restituir la defensa de los derechos jurídicos de los trabajadores, aclarando una serie de elementos que se plantean de forma ambigua.

Sobre el **arbitraje en conflictos de huelga**, el panel estimó habría que establecer un procedimiento mucho más ágil del levantamiento de huelga (reanudación del trabajo), pero una vez que se inicia el proceso de arbitraje no cuando éste concluye. En segunda instancia, habría que prever la figura e instrumentación de la responsabilidad compartida de huelga entre trabajadores y patrón. Esto es, en la mayoría de los casos habría que ponderar esa responsabilidad y traducirla en el cálculo del pago de salarios caídos.

Para uno de los expertos convocados, lo relativo a los **requisitos en la tramitación de las demandas de titularidad de los contratos colectivos** constituye el peor planteamiento de todo el proyecto. De acuerdo a esta lectura,

con el fenómeno actual en el que más del noventa por ciento de las empresas cuenta con contratos colectivos de protección, la única ventana de oportunidad con la que cuenta el trabajador para “quitarse de encima” a un “sindicato blanco” es justamente la demanda de titularidad del contrato colectivo del trabajo. En otras palabras, el exigir al sindicato que busca sustituir al otro, un padrón de sus trabajadores, es poner sobre aviso al patrón de antemano, quien probablemente correrá a todos los trabajadores antes de que inicie el juicio.

Mediante ejemplos como el anterior, diversos panelistas ilustraron el porqué este proyecto de ley causa mucha desconfianza en los sectores sindicalizados. El exigir un padrón sindical para declararse en huelga es claramente violatorio de los sindicatos. Este y otros elementos sujetos a la discrecionalidad única del patrón - tradicionalmente considerado como un agente que no está en la búsqueda de justicia legal- son inadmisibles y generan desconfianza hacia muchas reformas bien intencionadas.

Más grave aún, la propuesta como está planteada atenta contra el sindicalismo en México pues podría dar pie a demandas falsas en materia de titularidad de contratos colectivos. Esto es, nada impide que algún abogado establezca “un servicio de demandas de titularidad de las empresas”, para imposibilitar la entrada de una demanda real del sindicato en cuestión.

Adicionalmente, se sugirió agregar a la reforma un tema fundamental en la impartición de justicia laboral y la erradicación del corporativismo: la desaparición del tribunal no autónomo en forma de juntas de conciliación y arbitraje. Algunos panelistas señalaron que México es el único país del mundo donde persiste dicha figura -con participación tripartita de tribunales- y fuera del poder judicial. Habría que revisar además la exclusión de los asuntos laborales, de la competencia constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

La mesa de discusión cuestionó las condiciones establecidas en el apartado relativo a los **requisitos de los emplazamientos a huelga**. Sostuvieron que con ellos sólo se les dará más excusas a las juntas de conciliación y arbitraje para no dar trámite a las huelgas.

También se criticaron unánimemente los elementos que conforman el apartado sobre **la declaratoria de inexistencia de la huelga**. A decir de la mayoría de los participantes, se incluyeron requisitos estatutarios de la incumbencia exclusivamente sindical. Dicho de otro modo, lo que haga o deje de hacer el sindicato en materia estatutaria interna no debiera ser requisito para una declaratoria o no de inexistencia de huelga. Se consideró que incorporar estos elementos en la legislación resulta sumamente grave y atenta contra los derechos sindicales de los trabajadores.

Uno de los expertos evidenció que en México, donde una misma empresa puede tener distintas personalidades jurídicas (una es dueña de la propiedad, otra funge como administradora, otra como operadora, etc.), la legislación planteada en cuanto a la **restitución de posesión de bienes de propiedad** acabaría con toda la protección patrimonial del derecho de huelga⁶. Sin embargo, refutando la argumentación anterior, otro de los panelistas estableció que dicha circunstancia está debidamente protegida en la ley actual –mejorándose en la propuesta-, ya que si la empresa beneficiaria de los servicios no cumple con sus obligaciones obrero patronal, la empresa receptora de los servicios actúa como la responsable solidaria.

Al respecto del **procedimiento sumario para conflictos individuales**, los analistas cuestionaron qué tan sumario resultaría en la práctica. En razón de que

⁶ A modo de ejemplificación se mencionó el reciente caso del proceso de concurso mercantil de la empresa Mexicana de Aviación.

plantea requisitos muy difíciles de cumplir, se consideró que la intención legislativa era buena, pero que el desarrollo era malo⁷. Habría que pensar, por ejemplo, qué sucedería con la entrada a las demandas si no se cumplen esos requisitos.

En materia de **uso de herramientas tecnológicas en procedimientos jurisdiccionales**, el panel estimó que, en principio, sería bueno incorporarlo.

⁷ Este tipo de procedimiento está diseñado para atender los conflictos relativos a la seguridad social (IMSS, Infonavit, etc.) que actualmente saturan a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje a falta de un tribunal especializado en la materia.

TEMA 3: Procuración e impartición de justicia laboral **Calificación: 5.3**
Argumentos no necesariamente consensuados.

Subtema	Calificación del 0 al 10	Algunos comentarios vertidos y recomendaciones de mejora
xvi. Arbitraje de conflictos de huelga	<u>5.8</u>	Tema delicado y complejo; con ambigüedad en el proyecto.
xvii. Requisitos en tramitación de demandas de titularidad en contrato colectivo	<u>4.6</u>	Tema importante; discutir si el enfoque abordado en el proyecto es el correcto.
xviii. Requisitos en emplazamiento a huelga	<u>4.3</u>	Tema importante pero, de aprobarse el proyecto, afectaría mucho la libertad sindical.
xix. Declaratoria de inexistencia de huelga	<u>4.7</u>	Incluye ideas que no deben estar en la Ley Federal, como utilizar el estatuto de un sindicato para calificar de inexistente una huelga.
xx. Restitución de posesión de bienes de propiedad	<u>4.7</u>	El tema plantea problemas en la práctica. Busca dar seguridad jurídica a la inversión productiva. Se cuestiona, sin embargo, como se aborda en el proyecto de ley.
xxi. Procedimiento sumario para conflictos individuales	<u>4.9</u>	La idea es importante, pues este tipo de procedimiento está diseñado para atender los conflictos relativos a la seguridad social (IMSS, Infonavit, etc.) que actualmente saturan a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje a falta de un tribunal especializado en la materia. Se cuestiona, sin embargo, como se aborda en el proyecto.
xxii. Uso de herramientas tecnológicas en procedimientos jurisdiccionales	8.1	Buen tema; consenso en que se apoye.

VI. Tema 4. Transparencia y democracia sindical

En la mesa de discusión se dijo de forma unánime que la reforma laboral que finalmente se apruebe en el Congreso excluirá prácticamente todos los puntos contenidos en este tema cuatro de la iniciativa. No obstante, los panelistas se pronunciaron en el sentido de que las aspiraciones (competencia entre sindicatos, libertad de afiliación de los trabajadores, etc.) abordadas en este apartado se encaminan en la dirección correcta.

La aspiración central es plantear el cómo restituir la posibilidad de reclamo interno de los trabajadores. Por lo mismo, el título transparencia y democracia sindical es desafortunado pues eso no es más que el resultado de la facultad por parte de los trabajadores de llevar a cabo un reclamo interno hacia los sindicatos. Así también, lo que está en el centro de la discusión es si se elimina o no el corporativismo y, por lo mismo, la evaluación de estas propuestas es fundamental.

El panel coincidió en señalar que el tema de **difusión y auditoría de la información sobre administración del patrimonio sindical** es aplaudible. Sin embargo, los argumentos intervienen en la realidad sindical -en materia de derecho de contratación, exclusividad de la contratación colectiva, exclusividad de políticas de trabajo, etc.- y, por lo mismo, es muy probable que este apartado no se llegue a aprobar. Se pretende dar mayor autonomía a los sindicatos, pero en razón de que la reforma no toca al artículo 123 constitucional, el objetivo no está garantizado.

Por otra parte, si bien ya está establecido que los sindicatos tienen la obligación de informar de sus cuentas a los agremiados cada seis meses por lo menos, debe incorporarse un procedimiento ágil de denuncia en caso de que el sindicato incumpla-, es igualmente importante informar a los propios miembros

del sindicato (aún cuando no sobrepase los 150 miembros, como está establecido en la iniciativa). Sería positivo, incluso, que la autoridad gubernamental tuviera la obligación de proporcionar auditores a los sindicatos que así lo requirieran.

Con respecto a la **difusión por Internet de registros de organizaciones sindicales, contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo**, uno de los analistas se pronunció en desacuerdo con los alcances y la publicitación que se le ha dado a esta medida. Dicho de otro modo, sugiere que los legisladores han extendido lo que dice la Ley de Transparencia en aras de publicitar un éxito político del sexenio foxista. La Ley de Transparencia federal obliga publicar datos relativos a las organizaciones sindicales, más no los documentos que tienen en custodia dichas organizaciones. Recalcó que la Ley de Transparencia ha sido mal entendida, y actualmente se publican en Internet reglamentos de trabajo, estatutos y contratos colectivos que son documentos privados, originando con ello diversos conflictos intergremiales.

Otro de los expertos sugirió que, en todo caso, para ser efectiva, la medida requiere incorporar un procedimiento ágil de denuncia y sanción –el cual no contiene actualmente la iniciativa– en caso de que la autoridad no cumpla con los términos establecidos en materia de difusión y transparencia.

De acuerdo a la mayoría de los panelistas, la propuesta sobre el **voto libre, directo y secreto en el recuento de trabajadores** está bien reglamentada en el proyecto. Constituye una propuesta negociada con los distintos sectores gremiales desde el sexenio del Presidente Zedillo y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia vino a definir el tema en ese sentido.

A diferencia del apartado anterior, la mesa de discusión estableció que los planteamientos relativos a la **elección de directiva sindical** no son realistas y se oponen al Convenio 87 de la OIT. Éste establece cuatro libertades sindicales: tres

principios individuales y una libertad estatutaria de la administración de los sindicatos. El Estado, por tanto, no debe intervenir en el establecimiento de estatutos sindicales. Uno de los expertos señaló, incluso, que este subtema fue precisamente el que detuvo la reforma laboral propuesta hace seis años durante la administración del Presidente Fox. En opinión de este panelista, lo que México requiere es de más trabajo, empleo, inversión y productividad, independientemente de que la democracia sindical sea la correcta. Para otros analistas, en cambio, la elección de la directiva sindical sí debiera estar legislada, respondiendo a un principio de democracia que sólo se puede alcanzar a través del voto libre y secreto.

La mesa de análisis concluyó que legislar para prohibir el **descuento de cuotas sindicales por nómina**, constituye una intervención en la vida sindical y que deben permitirse los descuentos ordinarios y extraordinarios a través de los contratos colectivos de trabajo. Adicionalmente, se dijo que eliminar la posibilidad de hacer descuentos por nómina impondría a los sindicatos una carga muy difícil de cumplir que es el cobrar a cada trabajador por separado su cuota en lo individual.

En lo relacionado a la legislación propuesta para la **cláusula de exclusión por separación**, el panel se pronunció a favor, siempre y cuando esté limitada a la exclusión por renuncia, que ha sido calificada de inconstitucional.

Como elemento de discusión final en lo relacionado a la temática cuatro de la iniciativa de reforma, algunos panelistas sugirieron agregar un último subtema: **la indivisibilidad de los contratos colectivos**. Se indicó que este es un tema importante que no incluye la LFT. Bajo esta perspectiva, la partición de los contratos colectivos por gremio significa ir en contra de la tendencia general del

sindicalismo⁸. Atenta contra las mejores prácticas internacionales y pulveriza el sindicalismo. De acuerdo a esta opinión, va en contra del sentido común que una minoría tenga la facultad de mandar sobre una empresa. No obstante lo anterior, es importante señalar que no se llegó a un común acuerdo dentro de la mesa de discusión en la materia.

⁸ Un ejemplo ilustrativo de este punto fue lo ocurrido con AVIACSA cuando se le quitó al gremio de pilotos la posibilidad de establecer su propio contrato colectivo del trabajo.

TEMA 4: Transparencia y democracia sindical**Calificación: 7.4****Argumentos no necesariamente consensuados.**

Subtema	Calificación del 0 al 10	Algunos comentarios vertidos y recomendaciones de mejora
xxiii. Difusión y auditoría de la información sobre la administración del patrimonio sindical	7.5	Tema difícil de abordar; deseable legislarlo de mejor manera.
xxiv. Difusión por Internet de registros de organizaciones sindicales, contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo	8.0	La idea es interesante, pero hay que tratar de eliminar los problemas que esta difusión ha empezado a generar. Limitar el alcance de la Ley de Transparencia, ya que ésta aplica a las autoridades que ejecutan y no a los documentos privados que sólo tiene bajo custodia.
xxv. Voto libre, directo y secreto en recuento de trabajadores	8.8	Bien planteado en el proyecto, hay que revisar sólo la coherencia con los criterios de la Suprema Corte de Justicia.
xxvi. Elección de directiva sindical	7.4	El tema está a debate; se requiere que el proyecto lo aborde de mejor manera.
xxvii. Descuento obligatorio de cuotas sindicales por nómina	<u>4.8</u>	Tema innecesario en el proyecto, crea dudas y reticencias.
xxviii. Cláusula de exclusión por separación	7.9	Se retoman criterios ya aceptados en la práctica judicial.

VII. Tema 5. Facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo

En opinión de los evaluadores, el tema de la **contratación de menores de catorce años** está excluyendo de la legislación, el propio ámbito familiar y, por lo mismo, es inconstitucional. En otras palabras, de acuerdo a como está redactada la propuesta, dentro de los núcleos familiares de los menores se permite explotar a los hijos.

De acuerdo a otro de los panelistas, el sentido de la penalización de esta medida es injusto y recae sobre los más pobres -que son los que más mandan los hijos a trabajar-. En razón de que existe un problema serio de “trabajadores menores familiares”, donde las familias de menores recursos ven a los hijos como bienes de capital, se requeriría de un mecanismo de compensación financiera para prohibirles a estos núcleos familiares enviar a sus hijos menores de catorce años a laborar.

Para algunos panelistas resulta exagerada la sanción penal de prisión, si se considera que además se está contemplando un incremento de sanciones de todo el proyecto de ley en general (aumento de sanciones de 315 veces a 5,000 veces el salario mínimo para la falta más grave).

Finalmente, algunos panelistas externaron sus dudas en cuanto a la posibilidad de aplicación de esta medida. Se señaló que la capacidad de la STPS para hacer cumplir las normas laborales en la mayoría del país es nula.

El tema de **subcontratación, tercerización y outsourcing** también fue cuestionado severamente por los panelistas pues no se liga legislativamente con el tema de la seguridad social. Constituye una práctica indebida que se está

legitimando y que genera una falta de protección social de enormes proporciones.

Por ello, una parte de la mesa de discusión sugirió prohibirla y no sólo reglamentarla. El concepto que se maneja en el artículo 15 de ley sólo aborda un tipo de *outsourcing*, sin regular las diversas formas que asume esta práctica. Se señala que el contrato de una empresa con otra debe darse por escrito pero no se especifica cuál sería la sanción en caso de que no se haga así. Por lo anterior, se sugiere incorporar un esquema de mayor rigidez de control de estos mecanismos que han ido creciendo en los últimos años.

Para otros analistas, si bien opinan que se debe de acabar con la simulación de empresas que protegen derechos de los trabajadores, consideran que la tendencia mundial del empleo es justamente hacia este tipo de esquemas de trabajo. Por ello, prohibirlos implicaría salirse del mundo de desarrollo y de la inversión. Opinan que esta legislación constituye un avance perfectible para evitar la simulación jurídica que viola derechos de seguridad social de los trabajadores. .

Adicionalmente, de acuerdo a otros expertos, este tema se relaciona mucho con otro el de libertad sindical, pues bajo la modalidad de subcontratación o tercerización, el trabajador no puede hacer valer sus derechos sindicales. Bajo esta óptica, los esquemas de *outsourcing* constituyen una defraudación de los derechos laborales.

La opinión mayoritaria de los analistas es el sentido de que regular es laxo, pero prohibir es ficticio. Lo que se requiere es bajarle el costo a la formalidad e imponerle un costo fiscal a esta modalidad de esquemas de trabajo.

En cuanto a la **clausura inmediata de centros de trabajo**, algunos participantes en la mesa de análisis se pronunciaron a favor de la iniciativa, siempre y cuando se detecten zonas de peligro. Se sugirió que parte de la atribución de responsabilidades de estas medidas debería recaer a nivel estatal y municipal.

Para otros, en cambio, las sanciones impuestas son exageradas y terminarán por acabar con los pequeños y medianos empresarios.

En lo que corresponde al tema de **unidades de verificación para actividades de alto riesgo**, el panel señaló que la ley no define correctamente lo que constituyen esas unidades. Se somete la decisión de clausura de centros de trabajo a un inspector que estará sujeto, a su vez, a toda clase de sobornos en este tipo de proceso.

Tampoco se especifican los **derechos y obligaciones patronales ante contingencias sanitarias**. Actualmente la ley establece que se revisará cada seis meses la suspensión, pero que la indemnización será no mayor a un mes de sueldo. Bajo esta disposición, son los trabajadores quienes terminan por cubrir estas pérdidas. En este sentido, el panel sugirió pensar en un esquema de seguro social y seguro de pérdidas derivadas de contingencias sanitarias. Así tampoco se reglamentaron los paros técnicos, mismos que ocurren cotidianamente.

En general se dijo que faltó mucha imaginación para resolver estos y otros problemas (accidentes de trabajo, clausura de centro de trabajo, etc.) a través de distintos tipos de seguros (tanto públicos como privados).

Así, por ejemplo, esta iniciativa poco incluye en materia de riesgo de salud de los trabajadores y las condiciones de higiene y seguridad laborales,

enfocándose en aspectos “curativos” y no “preventivos” del desempeño y condiciones laborales.

Por último, en lo relativo a las **tablas de enfermedades y valuación de incapacidades**, los panelistas señalaron que habría que quitarlas de la ley pues es competencia enteramente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Debe de cambiarse /actualizarse periódicamente -de acuerdo a estándares técnicos- y ligarla de manera integral a una reforma en materia de seguridad social.

A modo de conclusión, los panelistas externaron una reflexión final en el sentido de que todas las medidas englobadas en este último tema de la legislación constituyen elementos adicionales para la corrupción. Por ello, habría que hacer un énfasis en que esta problemática no se va a resolver sin una solución más integral; sin una reforma fiscal y una reforma social de fondo.

TEMA 5: Facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo **Calificación: 5.2**

Argumentos no necesariamente consensuados.

Subtema	Calificación del 0 al 10	Algunos comentarios vertidos y recomendaciones de mejora
xxix. Contratación de menores de catorce años	<u>4.6</u>	Tratamiento limitado del tema. Requiere de una visión más amplia.
xxx. Subcontratación, tercerización y <i>outsourcing</i>	<u>4.3</u>	Hay que reglamentar urgentemente; se cuestiona si la manera como lo aborda el proyecto es la adecuada.
xxxi. Clausura inmediata de centros de trabajo	<u>5.1</u>	Hay que revisar las sanciones y el procedimiento en estos casos.
xxxii. Unidades de verificación para actividades de alto riesgo	<u>5.8</u>	Es confuso el planteamiento del proyecto; se necesita certeza en lo que harían y cómo lo harían estas unidades.
xxxiii. Derechos y obligaciones patronales ante contingencias sanitarias	6.3	Buen tema debido a la experiencia reciente. Analizar si la manera como se trata es la mejor posible.
xxxiv. Ley de tablas de enfermedades y valuación de incapacidades	7.7	Buena idea de sacarla de la Ley Federal. Existen diferencias en el cómo y cuándo actualizarla.

VIII. Metodología general. Objetivo

En el año 2006, el CEEY inició el Proyecto Evalúa y Decide con la evaluación de las propuestas de los candidatos a la Presidencia, y ha continuado de manera permanente con la evaluación de iniciativas de reformas legislativas, a través de la convocatoria a paneles de expertos en los que se basan las evaluaciones. Asimismo, en este marco, inició en el año 2009 un nuevo proyecto que tiene como propósito evaluar el desempeño de los Poderes Federales, de órganos reguladores y otras instituciones del Estado.

El CEEY asume como uno de sus objetivos centrales el coordinar las evaluaciones del desempeño y de la puesta en marcha de diversas acciones por parte de los distintos Poderes Federales y dependencias del Estado mexicano, así como de iniciativas de reformas legislativas, a través de la convocatoria a paneles de expertos. Lo anterior desde una perspectiva ciudadana, esto es, ofreciendo a la población mexicana información que sustente su potencial comunicación con los diseñadores institucionales y ejecutores de las políticas públicas, para lograr que el diseño, operación y resultados de éstas sean más sólidos y efectivos.

La intención de estos ejercicios es presentar a la sociedad, y a las propias autoridades, una evaluación objetiva que les permita tomar decisiones tanto de corte electoral, como de rediseño y orientación de la legislación, instituciones y de las políticas mismas.

En este marco, el Centro lleva a cabo sus diversas evaluaciones poniendo al escrutinio de paneles amplios, plurales e incluyentes --conformados por expertos (académicos, consultores, funcionarios y miembros de organizaciones civiles) reconocidos en su medio--, las distintas iniciativas, propuestas, reformas, programas y acciones emprendidas que, en mesas de análisis, se discuten y evalúan.

IX. Procedimiento de evaluación

El Centro ha desarrollado una técnica que permite ocuparse del análisis y valoración cualitativa de un problema complejo, a través de un debate que busque consensos robustos o la definición precisa de los disensos en lo que corresponde a una valoración de la ejecución de políticas públicas, así como del contenido y aplicabilidad de las iniciativas de ley. Este proceso contiene dos partes: una cualitativa y una cuantitativa. La primera es expresada en los argumentos de los evaluadores que se registran, cuando hay consenso éste ocurre gracias a la convergencia del panel colegiado, cuando hay diferencias en el texto del reporte se registran las posiciones. La parte cuantitativa se expresa en una calificación numérica en la primera parte.

Este método tiene similitud con algunos elementos del DELPHI de investigación cualitativa, no obstante el método desarrollado y aplicado por el CEEY es diferente y se compone de las siguientes partes:

El referente o planeamiento de evaluación.

El referente es el compromiso ante los ciudadanos, así como los resultados e impacto (existentes o predecibles) de las políticas públicas y de las iniciativas de ley. Asimismo, se tiene como referente de la evaluación del desempeño la retórica, objetivos y metas propuestas.

Así, para efectos de la valoración, se parte siempre de referentes establecidos por la definición de los compromisos políticos adoptados ante los ciudadanos por los responsables de la ejecución de un programa de gobierno o bien por aquéllos planteados en el diseño de las iniciativas, instituciones y reformas de ley. En su caso, también se incluyen en esos referentes los datos estadísticos disponibles públicamente (incluyendo aquéllos publicados por el propio Gobierno Federal, agencias, institutos académicos, y organismos internacionales, entre otros muchos otros).

Estos materiales se organizan temáticamente y se integra la carpeta básica de la evaluación (planteamiento y referente de la evaluación). Con respecto a áreas, temas, subtemas, objetivos, metas y criterios se define un guión de trabajo que marcará las pautas de discusión para el planteamiento de los argumentos de los expertos para la construcción del análisis o evaluación cualitativa.

El análisis o evaluación cualitativa.

Con base en la información presentada en la integración de las carpetas por área, ámbito o tema de evaluación, que representan en su conjunto el planteamiento del ejercicio, los expertos integrados en paneles de discusión proceden a preparar los argumentos de la evaluación. Para formarse un criterio al emitir su calificación, los evaluadores consultan la carpeta de evaluación que se les envió con la debida antelación. También juega un papel relevante en la discusión su experiencia académica y profesional. El porcentaje de la calificación que corresponde a cada criterio, subtema o función podrá ser ponderado de acuerdo a la decisión de los evaluadores durante la sesión. Justo porque la evaluación tiene como fundamento la reunión de un panel de expertos, las ponderaciones se otorgan de acuerdo al propio criterio de los evaluadores.

El proceso de análisis o argumentación de la evaluación se construye en varias etapas:

Primera, la aceptación de la información por cada uno de los expertos. En caso de que alguno de ellos aporte mayores elementos, textos, evidencias o información estadística, éstas se agregan a las carpetas de todos los panelistas. La carpeta es el fundamento del planteamiento o referente, a partir de la cual se lleva a cabo la reunión con los expertos organizados en paneles por área, tema o asunto legislativo o de política pública.

Segunda, se realiza una reunión de discusión con la participación de todos los expertos. Con base en el guión que resultó de la organización de la

información resultante del análisis del contenido de los documentos del referente. Se integra e identifican los diferentes subtemas y rubros que representan el nivel más específico de descripción de las diversas instituciones, políticas o iniciativas de ley. El conjunto de rubros integran las acciones de cada una de las políticas o legislaciones bajo estudio y se definen por los criterios, metas y objetivos específicos de cada subtema, el conjunto de ellos integra cada uno de los temas del área o legislación correspondiente.

En ésta reunión se identifican los argumentos para valorar el referente, se debaten las diferentes posiciones y se busca llegar a un consenso prácticamente inequívoco en el razonamiento de cada uno de los elementos del guión. Los consensos que se obtienen de la discusión y análisis no son casuales, por el contrario, son muy robustos y concluyentes, justamente en razón de la convergencia que se da en el ámbito del panel colegiado.

La idea es que la minuta o primera versión del reporte de análisis exprese la pluralidad y diversidad de argumentos, por lo que la aprobación del texto final no implica que se aprueben las ideas con las que no se concuerda, sino que se pretende que el texto exprese todos los puntos de vista. Por tanto la aprobación significa el reconocimiento de que los argumentos que cada uno de los evaluadores quedó registrado, así como el énfasis que dentro del panel tuvo cada argumento.

Calificación cuantitativa.

Con el fin de concretar la evaluación cuantitativa del panel se tiene el propósito de emitir una calificación numérica de la evaluación del referente en su conjunto, pero también de cada tema y subtema, todas ellas siempre consistentes con el resultado de la evaluación cualitativa. La calificación se construye teniendo como unidad de medida los criterios y la ponderación condensada por los evaluadores.

Sobre cada criterio cada panelista emitirá un voto. Cabe destacar que a cada uno de los trece temas que componen la iniciativa se les aplicarán los nueve criterios de evaluación legislativa con los que trabaja el CEEY.

Los panelistas emiten un voto para cada criterio en cada rubro en una boleta de evaluación. El promedio de los votos dará una calificación del rubro. A su vez el promedio de los rubros dará automáticamente el promedio del voto en el subtema. Estos podrán tener una ponderación para la calificación del tema, cuando se considere que alguno de ellos debe tener mayor peso en el total por ser más importante que otros. Por tanto podrán ponderarse para lograr la calificación final o bien tomarse con el mismo peso en la evaluación del tema.

Una vez ubicados los consensos o las diferencias de opinión acordados por el panel, los argumentos son registrados en la minuta inicial de la discusión. Posteriormente se emite de inmediato una calificación en cada rubro.

Una vez procesado el resultado, éste se dará a conocer y el panel decidirá si existe o no consistencia de su calificación numérica con su evaluación cualitativa. Si existe consistencia entonces el resultado cuantitativo quedará conforme al método de evaluación. En caso de que el panel decida que no existe tal consistencia, entonces procederá a ajustar la calificación cuantitativa global por tema o aspecto, señalando en qué criterio debe haber el mayor ajuste. El CEEY entonces ajustará los resultados a esta decisión para asegurar la consistencia entre el resultado cuantitativo y cualitativo del panel, privilegiando los argumentos dados en la discusión cualitativa.

La calificación en cada criterio de evaluación, es aplicada por cada panelista en una escala de 0 a 5, donde cualquier calificación menor a 3 es reprobatoria. Una nota entre 2 y 3 indicará que la iniciativa es regular en

determinado aspecto; entre 3 y 4 que es buena, y más de 4 que es muy buena. Siempre habrá un margen, un más o menos: si el evaluador piensa asignar una muy mala calificación, tendrá que decidir entre 1 y 0; si es sólo mala, entre 1 y 2. La calificación global será producto de los rubros particulares ponderados según acuerden los evaluadores, y se presentará con un punto decimal. El segundo punto decimal se redondea hacia arriba a partir del punto cinco. Una vez obtenida la calificación el panel aprueba el resultado numérico que no se cambia después.

En síntesis, durante la sesión se sigue la regla del panel de evaluación del CEEY, que es una variante de la “Regla de Chatham House”, esto es, se acuerda guardar reserva sobre la identidad y filiación institucional de quien emite una opinión, pero sí se conoce la identidad de quien forma parte del panel. Los evaluadores determinan una calificación para cada criterio de calificación en los rubros de cada subtema, al promediarlos con la ponderación que acuerdan los panelistas se obtiene la calificación del correspondiente subtema y de cada tema, con lo cual se determina la calificación final en forma cuantitativa.

La evaluación de cada criterio también se realiza en forma cualitativa con el registro en el texto de los argumentos del consenso o del disenso, estos son grabados y retomados por dos redactores de la minuta de la discusión en cada panel. El argumento escrito es lo más relevante pues en él están las justificaciones, los fundamentos y las razones de acuerdo y de diferendo.

La síntesis, integración del reporte.

Una vez concluida la reunión del panel, después de varias rondas de intervención por cada tema, ámbito o subtema, según lo definen los participantes, el CEEY redacta el primer borrador del reporte para la aprobación de cada uno de los panelistas. Después de una primera ronda de correcciones, adiciones o precisiones por parte de los panelistas, se hace una segunda

redacción que se distribuye nuevamente entre los participantes. Se terminan las rondas una vez que los expertos aprueban el texto final.

Generalmente en la tercera versión los panelistas agregan las últimas correcciones y emiten su voto aprobatorio del reporte de la evaluación. El intercambio de ideas en la primera reunión puede ser insuficiente, se complementa en las observaciones y agregados de ideas por escrito que se suman en las rondas de redacción del reporte final, siempre sobre la base de la discusión y acuerdos de la reunión inicial. Es posible sugerir una segunda reunión si las aportaciones son diferentes a las presentadas en la primera.

La redacción de los reportes está a cargo del equipo del CEEY. Se buscan las razones de las diferencias por lo que es preciso investigar suficientemente los desacuerdos, sus bases y principios, si hay contradicción de paradigma se registra un disenso. Se busca ser riguroso con el registro de posiciones para en su caso, proponer los posibles encuentros. Si los hay, se debe presentar la pluralidad en sus planteamientos. Esta pluralidad debe evitar la aparición de sesgos en la información disponible en el panel. Dada la pluralidad en la conformación de los paneles, los consensos obtenidos resultan muy sólidos y ampliamente significativos. Aunque es preciso prever los desacuerdos que a veces son difíciles, incómodos y políticamente infranqueables.

IX. Criterios de evaluación

Cabe señalar que los criterios de evaluación considerados en todo momento durante la discusión son los siguientes:

A. Definición del problema

¿Se describe adecuadamente la naturaleza y la magnitud de los problemas? ¿Se identifican las causas principales?

¿Se determina la relación metas-medios?

¿Se definen los grupos a los que afectará la norma y lo básico de su dinámica social?

¿Se llevó a cabo una consulta con las principales partes interesadas (grupos ciudadanos, áreas administrativas, especialistas, etc.) y se permitió una influencia real de los consultados?

B. Alternativas y soluciones propuestas

¿Se incluye una justificación de la acción gubernamental? ¿Se explicitan las consecuencias en caso de que no intervenga el Estado?

¿Los objetivos y efectos esperados están bien definidos?

¿Es la mejor respuesta disponible? ¿Se podría enfrentar el problema con otros instrumentos (no hacer nada, mejor aplicación de la ley vigente, proveer información, auto regulación, incentivos, etc.)?

¿De entre las alternativas jurídicas, ésta es la mejor?

¿De entre las alternativas técnicas, las acciones específicas propuestas parecen las más pertinentes?

¿La regulación retoma enfoques o políticas aplicados exitosamente en circunstancias análogas (tanto en nuestro país como en el extranjero)?

¿Es adecuada la amplitud de la ley?

C. Aspectos legales

¿La legislación es compatible con los principios generales del Derecho, el resto de la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México?

¿La exposición de motivos es adecuada (incluye motivación, fundamentación e impacto normativo)?

¿Se establecen procedimientos legales justos (justicia procedimental), que garanticen los aspectos fundamentales del debido proceso, den voz a los interesados y, de ser necesarios, creen espacios claros de mediación o negociación? ¿Se especifican los ordenamientos jurídicos que están relacionados con la propuesta?

¿Se establecen criterios de interpretación que deben guiar a la autoridad al aplicar la regulación?

¿La nueva ley recoge armónicamente criterios ya expresados por los tribunales federales (la Corte en especial)?

¿Se consideran reglas de transición apropiadas?

D. Simplicidad, claridad, accesibilidad

¿El texto es claro y explicita las disposiciones?

¿Se especifican con claridad las reglas principales y las excepciones?

Lenguaje:

¿Existen contradicciones entre las definiciones de cada categoría?

De ser el caso, ¿la ley modificante utiliza los mismos términos que la ley modificada?

¿El estilo es unívoco, breve y simple?

¿Resultan claramente identificados los destinatarios de la norma?

E. Factibilidad, instrumentación y aplicación

Factibilidad:

¿Se determina cuáles serán y qué facultades tendrán los órganos ejecutivos involucrados (de ser el caso, se justifica apropiadamente su creación)?

¿Se precisa su relación con otros órganos?

¿Se incluyen claramente disposiciones de control?

Instrumentación y aplicación:

¿Identificación expresa, en caso de ser necesario, de los requisitos y documentos requeridos que se crean, modifican, eliminan o mantienen?

¿Se fijan los tiempos de implementación?

¿En general, es correcta la apreciación de requerimientos como recursos presupuestales, infraestructura física y humana, y esquemas administrativos mínimos?

¿Las autoridades responsables de formular la regulación y de aplicarla deben justificar sus decisiones y rendir cuentas a la ciudadanía?

Cabe señalar que los criterios generales de evaluación de leyes fueron organizados por el CEEY -hace ya algunos años- con la colaboración de especialistas, a partir de un examen cuidadoso de la literatura en la materia.

XI. Criterios de integración del grupo de evaluadores

Un aspecto relevante es la selección del panel de expertos. Con ellos se debe conseguir su compromiso de colaboración, motivar su interés y dedicación de tiempo al proyecto. Las personas que son invitadas no sólo deben ser expertas en los temas del área, ámbito o legislación en la que deberá participar, sino que deben integrarse con base en la pluralidad en sus planteamientos.

Esta pluralidad debe evitar la aparición de sesgos en la información disponible en cada uno de los paneles. Para cada iniciativa, proyecto o motivo de evaluación se seleccionan en promedio entre ocho y catorce panelistas. Todos ellos cumplen con los siguientes requisitos:

1. Se les considera expertos y bien informados en el área, aunque con posiciones diferentes por el enfoque de las ideas, de su formación, y de su especialidad
2. El grupo debe ser diverso respecto al origen de formación académica de las principales universidades, respecto a su área de desempeño profesional, pueden ser académicos, empresarios, consultores, personas en retiro, periodistas o funcionarios. No necesariamente se tienen que conocer entre sí.
3. Estar actualizado en conocimiento del área o tema, demostrado por su actividad o publicaciones.
4. Estar dispuestos a dedicar varias horas de su tiempo para dar atención al proceso.
5. Aceptar ser parte del grupo diverso, con disposición a respetar y tolerar las posiciones de los otros participantes, así como tratar de construir con ideas racionales y objetivas los argumentos cualitativos de la evaluación.

Una vez integrado cada uno de los grupos se debe explicar a los expertos en qué consiste el método. Con esto se pretende conseguir la obtención de previsiones fiables, pues los expertos van a conocer en todo momento cuál es el objetivo de cada una de los procesos que requiere la metodología.