Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
Promoción XIII (2016-2018)

Los obstáculos en la implementación de las normas de subcontratación en México

Tesis para optar al grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta

Teresa Castillo Ortiz

Directora de Tesis:

Dra. Graciela Irma Bensusán Areous

Lectores:

Dr. Daniel Cerdas Sandí, Mtra. Elizabeth Marie O'Connor

Seminario de Investigación:

Trabajo y bienestar Social en América Latina: actores, instituciones y políticas públicas

Línea de Investigación:

Reformas institucionales, políticas públicas de trabajo y bienestar

Ciudad de México, septiembre de 2018

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Los obstáculos en la implementación de las normas de subcontratación en México.

Resumen

El objetivo de esta investigación es determinar los factores que obstaculizaron la implementación de las normas de subcontratación que imponen restricciones a su uso, adoptadas en la reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) en 2012 en México. La relevancia de estudiar el caso se asocia a la dificultad que tiene el país para implementar los cambios institucionales y porque tiene un estrecho vínculo con la precarización del empleo. Es un estudio de caso con variación interna (se distinguen distintas fases en la implementación) que abarca de 2012 al primer semestre de 2018. Las fuentes de información son los Censos Económicos realizado por Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la realización de entrevistas semi-estructuradas y la triangulación con notas periodísticas, boletines y documentación de los organismos laborales. El marco teórico se apoya en la literatura del cambio institucional y el enfoque de análisis de políticas públicas.

Los hallazgos de la investigación ofrecen evidencia para afirmar que la implementación de las normas de subcontratación fue fallida por el inadecuado diseño de las normas (no representa la correlación de fuerzas entre trabajo-capital y la redacción es ambigua) así como por la baja capacidad y escaso interés del gobierno en turno para fortalecer la inspección de los centros de trabajo. Adicionalmente, el proceso la implementación se afectó por la oposición de los empresarios, en un contexto de bajo *enforcement*, frente a un poder de asociación limitado de los trabajadores. Así, el rechazo empresarial de las nuevas reglas influyó en estrategias de vigilancia mínimas y hasta en un intento de reversión de las mismas.

Palabras clave: subcontratación, reforma laboral, cambio institucional, implementación, juego político, México.

Abstract

The objective of this research is to determine what factors hampered the implementation of new rule that restrict the use of outsourcing, which were adopted as part of the reform of the Federal Labor Law (LFT) in 2012 in Mexico. The relevance of studying this case is associated with the difficulty that this country has had in implementing institutional changes as well as the association between outsourcing and precarious employment, which has increased dramatically in the last decade. It is a case study with internal variation (reflecting different implementation phases) that covers 2012 through the first semester of 2018. Sources include the Economic Census conducted by INEGI, semi-structured interviews and, to avoid information biases these were also triangulated with journalistic notes, bulletins and documents from labor organizations. The theoretical framework is developed from the literature on institutional change and a public policy analysis approach.

The research findings offer evidence that the implementation of outsourcing norms failed due to an inadequate design of the norms (it ignores the correlation of forces between labor and capital, and it is ambiguously worded). In addition, there was low capacity and interest from the current government to exercise their role and inspect worksites. The implementation process was also affected by the political game which was dominated by a business sector opposed to the norms and who, in a context of low enforcement, were able to limit the power of workers and were structurally benefited by labor market conditions that put their interests before those of other players. Thus, their opposition blocked minor enforcement efforts and even attempted to reverse the norm.

Keywords: outsourcing, labor reform, institutional change, implementation, political game, Mexico.

Contenido

Resumen *i*

Abstract *ii*

Diagramas *v*

Gráficos *v*

Tablas *v*

Dedicatoria *vi*

Agradecimientos *vii*

Introducción *1*

Capítulo 1. Identificación del problema público, estado de la cuestión y problema de investigación *4*

1.1. El problema social: incremento de la subcontratación en México y sus posibles efectos en la precarización del empleo 4

1.1.1. El incremento de la subcontratación en México, resultados de los Censos Económicos 6

1.1.1.1. Comportamiento del personal no dependiente de la razón social a nivel nacional 7

1.1.2. Las prácticas bajo el esquema de subcontratación que afectan la calidad del empleo 10

1.1.2.1. Dimensión social: salarios, seguridad social y PTU. 11

1.1.2.2. Dimensión fiscal: evasión de impuestos 13

1.2. Definición del problema público 14

1.3. Estado de la Cuestión 17

1.3.1. Estudios sobre los procesos de cambio institucional en el contexto laboral 17

1.3.1.1. El cambio en las instituciones laborales 17

1.3.1.2. La paradoja de la estabilidad institucional en México 18

1.3.2. Estudios sobre la reforma de 2012 y las normas de subcontratación 20

1.4. Problema de investigación y preguntas 23

1.4.1. Preguntas de investigación 24

Capítulo 2. Enfoques y estrategia metodológica *25*

2.1. Instituciones y cambio institucional en entornos institucionales débiles 25

2.2. Factores que obstruyen la implementación desde el enfoque de políticas públicas 28

2.2.1. El proceso de implementación constreñido a la fase de diseño 30

2.2.2. El juego político en torno a la implementación 31

2.2.2.1. Capacidad de ejecución de la política a través del gobierno 32

2.2.2.2. Recursos de poder de las organizaciones empresariales 32

2.2.2.3. Recursos de poder de los sindicatos 34

2.3. Metodología 36

2.3.1. Hipótesis 36

2.3.2. Modelo de análisis y operacionalización de variables 37

2.3.3. Estrategia de investigación 40

Capítulo 3. Resultados *41*

3.1. Condicionantes del proceso de implementación 41

3.1.1. Las restricciones que provienen del diseño 41

3.1.1.1. Cambio de la distribución del poder entre trabajo y capital 41

3.1.1.2. La discusión en la Cámara de Diputados y la inserción de los candados 46

3.1.1.3. Mala técnica legislativa 48

3.1.2. Aumento de las responsabilidades del Estado con limitadas capacidades 49

3.1.2.1. Capacidades estatales: nivel organizacional 50

3.1.2.1.1. Definición de metas y objetivos 51
3.1.2.1.2. Liderazgo 53
3.1.2.1.3. Insuficiencia de recursos económicos 54
3.1.2.1.4. Insuficiencia de personal y recursos técnicos: el tema de la cobertura. 57
3.1.2.2. Capacidades estatales a nivel micro: las condiciones de los trabajadores que se desempeñan como inspectores del trabajo 58
3.1.2.2.1. Perfil de los inspectores. 59
3.1.2.2.2. Incentivos 59
3.1.2.2.3. Capacitación 60

3.2. El juego político en torno a la implementación de las normas de subcontratación 61

3.2.1. Variables de contexto a favor de los empresarios que incidieron en el aplazamiento de la implementación de las normas de subcontratación 62
3.2.2. Gobierno, empresarios y sindicatos en las distintas fases de implementación 65
3.2.2.1. La STPS como promotora de la implementación y las alianzas con IMSS e INFONAVIT 66
3.2.2.2. Sector empresarial: los actores favorecidos en el juego 68
3.2.2.2.1. Organizaciones empresariales 68
3.2.2.2.2. El sector de las contratistas 70
3.2.2.2.3. Recursos de las cámaras empresariales y de los dueños de las agencias de colocación 71
3.2.2.3. El papel de los sindicatos 75
3.2.2.3.1. Recursos de poder de los sindicatos 77
3.2.3. El proceso de implementación de las normas de subcontratación: ¿Cómo operó el poder instrumental de los actores? 79
3.2.3.1. Determinación de los criterios de interpretación 79
3.2.3.2. Iniciativa de norma mexicana para empresas de subcontratación 82
3.2.3.3. Estrategias para fiscalizar la subcontratación (2015-2018) 85
3.2.3.4. Esfuerzos de adaptación legislativa 86
3.2.4. El fin del juego en el sexenio: el intento del retroceso 88
3.2.4.1. El gobierno priista utilizó a los senadores para proteger el viejo arreglo corporativo ahora como instrumento de las demandas del sector empresarial 90
3.2.4.2. Las presiones internacionales y los señalamientos de los sindicatos internacionales incidieron en que se eliminaran los artículos de la iniciativa de reforma 91
3.2.4.3. Los empresarios promovieron este cambio por el incremento de las probabilidades de que resultara triunfante un gobierno de izquierda 93

***Capítulo 4. Conclusiones y Hallazgos* 95**

4.1. Hallazgos 95

4.2. Implicaciones de política 98

4.3. Limitaciones de la tesis 102

4.4. Nuevos interrogantes y perspectivas para enfocarlos 103

***Bibliografía* 104**

***Listado de siglas y acrónimos* 114**

***Entrevistas realizadas* 115**

***Anexo 1* 116**

***Anexo 2* 126**

Diagramas

Diagrama 1. Desagregación del personal ocupado total en los Censos Económicos de INEGI 6
Diagrama 2. Árbol de causas y efectos de la evasión de las responsabilidades laborales patronales a través de la subcontratación en México 15
Diagrama 3. Línea del tiempo con principales hechos en torno a regulación de subcontratación 16
Diagrama 4. Relación de Variables 39
Diagrama 5. Relación bajo el régimen de subcontratación (Art. 15-A) 45
Diagrama 6. Intervención de los actores por fase, posicionamiento respecto a la implementación y alianzas 66
Diagrama 7. Responsabilidad del contratante con base en Criterios de la JFCA 80

Gráficos

Gráfica 1. Proporciones de personal dependiente de la razón social, suministrado por otra razón social y por honorarios respecto del personal total ocupado (2003, 2008 y 2013) _____ 8
Gráfica 2. Participación porcentual del personal ocupado no dependiente de la razón social respecto del personal ocupado total, por sector de la economía _____ 9
Gráfica 3. Distribución porcentual de la población ocupada por unidad económica (primer trimestre, 2005-2018) _____ 64
Gráfica 4. Número de huelgas a nivel federal _____ 77
Gráfica 5. Intención de voto. ¿Si hoy fueran las elecciones por quién votaría? _____ 94

Tablas

Tabla 1. Procesos y resultados del cambio institucional _____ 26
Tabla 2. Dimensiones y observables de la variable dependiente e independientes _____ 37
Tabla 3. Escala de variación de la variable dependiente _____ 39
Tabla 4. Proceso de discusión de la reforma a la LFT 2012 _____ 42
Tabla 5. Cambio de la distribución del poder en el caso de la figura de subcontratación en la LFT __ 44
Tabla 6. Capacidades estatales de la inspección del trabajo en la dimensión organizacional _____ 51
Tabla 7. Recursos destinados a la STPS como proporción del presupuesto total a los ramos administrativos 2013-2018 _____ 54
Tabla 8. Presupuesto asignado a la DGIFT, 2013-2017 _____ 56
Tabla 9. Estimación del total de trabajadores por inspector de trabajo a nivel nacional _____ 57
Tabla 10. Cobertura de empresas inspeccionadas _____ 58
Tabla 11. Resultados de las capacidades estatales, dimensión individual _____ 59
Tabla 12. Salarios a inspector federal e inspector calificado del trabajo. 2007-2018 _____ 60
Tabla 13. Fuentes de poder de cámaras empresariales y agencias de capital humano _____ 74
Tabla 14 . Intereses de los sindicatos corporativos e independientes _____ 76
Tabla 15. Figuras definidas en la LFT y en Proyecto de Norma _____ 83
Tabla 16. Resumen de Propuestas de Iniciativa de Reforma Cámara de Diputados _____ 87
Tabla 17. Comparativa del artículo 15-A de 2012 y la iniciativa 2017 _____ 89

Dedicatoria

A Anse, mi madre.
A Regina, mi hermana.
Gracias por su amor y apoyo continuo.

A mis *tuttis.*

Agradecimientos

Este trabajo fue posible por el incomparable apoyo y compromiso de la Dra. Graciela Bensusán. Le agradezco su tiempo, esfuerzo y paciencia para conmigo. Infinitas gracias por siempre estar dispuesta a una lectura más, por sus comentarios y sus enseñanzas.

Agradezco al Dr. Daniel Cerdas Sandí y a la Mtra. Elizabeth O´Connor por integrar el comité y realizar la lectura de este trabajo. Gracias por sus comentarios y ayuda para mejorar el documento.

Externo mi agradecimiento a la Mtra. Erika Castillo y al Lic. Gustavo Gamboa por las facilidades brindadas para la realización de la estancia de investigación en la Inspección Federal del Trabajo.

Gracias a cada uno de los miembros de la FLACSO-México que día a día en el desempeño de sus funciones propician una estancia agradable y garantizan el buen funcionamiento de la institución.

Finalmente, gracias amigos.

Introducción

Uno de los pocos avances en las cinco últimas décadas en materia de protección laboral fue adoptado en la reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) en 2012, cuando se introdujo la figura de *subcontratación* y se establecieron tres requisitos que condicionaron su uso. Los criterios establecidos representaron la reconfiguración de las *reglas del juego* a favor de los trabajadores, porque con estos se impedía que los empleadores utilizaran esta vía de contratación con fines de reducción de costos laborales. Sin embargo, en los hechos la implementación se caracterizó por ser débil y el gobierno enfrentó diversos obstáculos para llevar a la práctica estas normas.

El objetivo central de esta tesis es identificar los factores que explican los problemas de implementación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de subcontratación cinco años después de su adopción. Analizar esta problemática es transcendental por dos cuestiones: la primera, de carácter más amplio, es que en México es común promover cambios a la legislación y que estos en el futuro enfrenten problemas para ser llevados a la práctica, ya sea porque los diseños son tan deficientes que su cumplimiento se dificulta o bien porque el Estado no tiene el interés de activarlos. Ejemplos de estos cambios, que se han quedado en el papel o experimentan serios problemas de implementación son las reformas en el sistema de justicia penal (Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC], 2016) y las realizadas a la Constitución para crear un sistema que abatiera la corrupción (México Evalúa, 2018).

La segunda consiste en que la evidencia empírica, recogida por otros trabajos de investigación (Barba y Xelhuantzi, 2013, Celis, 2012, Martínez, 2008; O´Connor, 2014), muestra que los empleos bajo subcontratación tienden a ser más precarios porque los patrones recurren a esta figura para ocultar las relaciones laborales, no cubrir las prestaciones de los trabajadores o para ahorrarse el pago de impuestos. Adicionalmente, en la última década esta forma de contratación en México creció a tasas mayores respecto al empleo en el que hay un vínculo directo entre empleador y trabajador (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2014).

Entre los factores explicativos de la limitada implementación de las normas de subcontratación se arguye que las condiciones en que se legisló condicionaron esta fase, porque la inserción de la figura en la LFT fue un cambio drástico que no reflejó la correlación de fuerzas entre trabajadores y empresarios, en tanto careció de la fuerza social por parte de los trabajadores para hacerlo efectivo. Además, para evitar que estas

reglas se aplicaran se generó un *juego político* (Scartascini, Spiller, Stein y Tomasi, 2011) en el que los empresarios promovieron diversas estrategias encaminadas a reducir sus efectos o a eliminar los candados establecidos. Así, el gobierno en turno, el de Enrique Peña Nieto (2012-2018), pese a tener la potestad legal de exigir el cumplimiento de las normas, no lo hizo, porque su capacidad de acción se vio reducida por la presión de los empresarios, por las condiciones del mercado laboral y porque sus intereses se orientaron a ejecutar una política laboral basada en la formalización de los empleos a través de diversos incentivos a los empleadores (Presidencia de la República, 2013).

Esta tesis se organiza en cuatro capítulos. En el primero se define el problema público —evasión de las responsabilidades laborales patronales a través de la subcontratación en México— y se discute sobre los efectos de esta forma de contratación en la precarización del empleo. Además, se presenta la revisión de la literatura donde se exhiben investigaciones que describen el contexto y la dinámica en que fueron adoptadas las normas sin analizar la forma en que se introdujeron ni cómo el diseño resultante, u otros factores, incidieron en la fase de implementación. Se presenta la pregunta y el problema de investigación que ha surgido del reconocimiento del problema público y de la revisión de la literatura.

En el capítulo segundo de la tesis se presenta el marco teórico, la metodología del estudio, incluida la hipótesis, las variables y el modelo de análisis. En lo relativo al marco teórico, se identificó que el distanciamiento de las normas con los hechos puede explicarse desde diferentes perspectivas teóricas optando por estudiar el fenómeno a la luz de las *teorías del cambio institucional* (Streeck y Thelen, 2005; Thelen, 2009; Levitsky y Murillo, 2013), del *análisis de políticas públicas* (Parsons, 2009; Dente y Subirats, 2014) y de la perspectiva analítica del *juego de las políticas públicas* (Scartascini, et al., 2011).

En el capítulo tercero se presentan los resultados del análisis documental y de las entrevistas realizadas y se divide en dos apartados. En el primero, se describe cómo el diseño y las capacidades estatales condicionaron *a priori* la fase de implementación; el segundo, detalla quiénes son los actores y se describe el comportamiento que les permitió mantener la distribución del poder a su favor. Asimismo, se puntualiza cuáles fueron los resultados que obtuvieron al movilizar sus recursos.

En el último capítulo se retoman las hipótesis y se examina cómo el diseño, las capacidades del estado y el juego político incidieron la implementación de las normas, con la finalidad de describir los hallazgos y las limitaciones de la investigación. Con base

en los hallazgos se propone algunas estrategias para incidir en la disminución de la evasión de las responsabilidades patronales por vía de la subcontratación, con el objetivo final de limitar el avance de esta forma de contratación que afecta la estabilidad y la calidad del empleo.

Capítulo 1. Identificación del problema público, estado de la cuestión y problema de investigación

Este capítulo tiene por objetivo presentar el problema público y el estado de la cuestión que dieron origen a la pregunta de investigación que rige este trabajo. Este capítulo se divide en tres secciones.

En la primera, se realizó un análisis de la evidencia empírica que expone cómo la subcontratación, entendida como *problema social*[1], ha incidido en la precarización del empleo y ha sido una vía importante para evadir el pago de impuestos en México. En la segunda sección, con base en las dimensiones del problema social se propone una definición de problema público: *evasión de las responsabilidades laborales patronales a través de la subcontratación*. Adicionalmente, se revisan las causas del problema público partiendo de la premisa que desde 2012 se promulgó un conjunto de normas orientadas a socavar el uso pernicioso de la subcontratación. En la última sección se presenta la revisión de la literatura que explica las características de la regulación laboral mexicana y los cambios realizados en la reforma laboral de 2012, mostrando las lagunas de conocimiento respecto del proceso de implementación. Finalmente, con la identificación de las causas del problema público junto con la revisión de la literatura, se delimitó el problema y pregunta de investigación.

1.1. El problema social: incremento de la subcontratación en México y sus posibles efectos en la precarización del empleo

El concepto de subcontratación se refiere a "una unidad económica con trabajadores a su mando realiza tareas para otra empresa, sea dentro de las instalaciones de esta última o en sus propias instalaciones" (De la Garza, 2012: 25). Existen dos tipos de contratación, la de productos y servicios; y la laboral, la cual se refiere a la utilización de la mano de obra que no ha sido contratada directamente por la empresa contratante pero que presta sus servicios en ella (Martínez, 2008). La subcontratación laboral se caracteriza por la intervención de una empresa, la cual puede ser agencia de colocación o contratista, estas empresas asumen la responsabilidad patronal y proporcionan a los trabajadores de manera temporal a otra empresa. Un elemento fundamental es distinguir la subcontratación de la intermediación, esta última se refiere a las empresas que únicamente proporcionan

[1]Desde el enfoque de análisis de políticas públicas el génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema social. Este es considerado como una "desviación" dentro del sistema social, constituido por dos dimensiones: una objetiva y otra subjetiva. La dimensión objetiva se refiere a los hechos que dan cuenta de la situación que es perjudicial, mientras que la subjetiva se vincula a la percepción que tiene la sociedad respecto al tema (Parsons, 2009; Bardach, 1978).

personal que finalmente es contratado de forma directa con la beneficiaria (Iranzo y Richter, 2012).

La finalidad de la subcontratación es utilizar mano de obra sin tener que asumirla como propia, lo cual es muy útil para las empresas de mayor tamaño dado que les permite una alta movilidad y flexibilidad en casos de restructuración. Esta forma "posibilita un ahorro significativo en materia de costos laborales, especialmente para las que utilizan mano de obra en forma intensiva" (Iranzo y Richter, 2012: 43).

En México la práctica de la subcontratación ha crecido desde la década de los ochenta en los distintos sectores de la economía, tanto en el sector público y privado (Martínez, 2008) y ha sido promovida como una forma de contratación formal (Dean, 2007). Se ha identificado que facilita la creación de cadenas productivas que van de mayor a menor complejidad y favorece la especialización del trabajo, sin embargo, la figura del empleador se "diluye" a lo largo de la cadena. Lo anterior, significa que se dificulta la identificación de la persona que contrata y se beneficia del servicio, por lo que algunos empleadores, aprovechándose de la dilución de la relación laboral, optan por subcontratar para evadir sus responsabilidades patronales y fiscales. La implicación es un incremento de la precarización del empleo (Celis, 2012; Dean, 2007; Iranzo y Richter, 2012).

Con los cambios producidos por la globalización, la subcontratación se configuró como una importante estrategia para la optimización de recursos y la maximización de los beneficios de las empresas. Las prestadoras de servicios enfocarían sus esfuerzos a la realización de actividades de carácter secundario y que no fueran permanentes dentro de la unidad económica. En el caso de América Latina, se ha identificado que las prestadoras de servicios al ser más pequeñas no cuentan con la capacidad para cumplir con sus obligaciones laborales y fiscales, al mismo tiempo son más difíciles de fiscalizar. Además, en algunos casos se ha constatado que los empleados de estas unidades tienen condiciones desventajosas respecto a los trabajadores que son contratados directamente por la empresa beneficiaria (Iranzo y Richter, 2012).

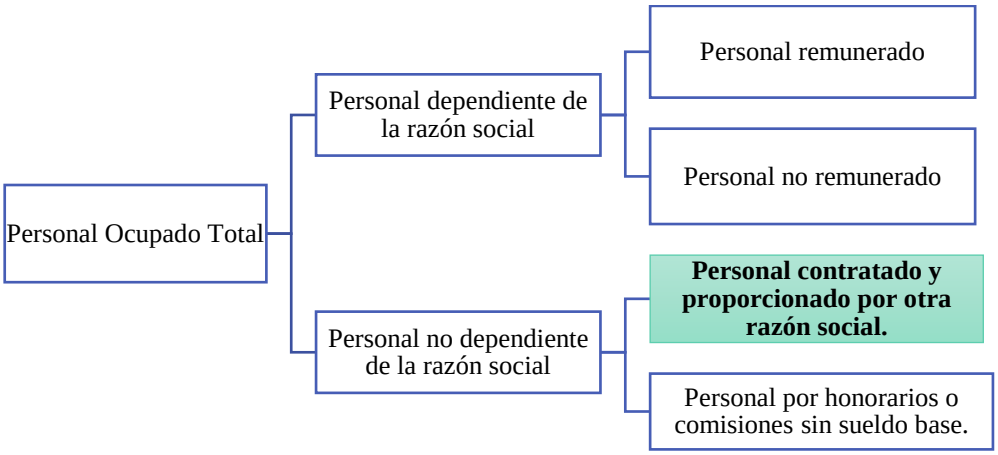
En suma, se coloca a la subcontratación como una forma de contratación perversa que oculta las relaciones laborales, transfiere las obligaciones, externaliza los costos; asimismo, tiene entre sus fines debilitar la sindicalización de los trabajadores (Celis, 2012). La preminencia de la subcontratación laboral dentro de las estrategias empresariales se asocia fundamentalmente al abaratamiento de la mano de obra (Celis, 2012). Por lo anterior, puede catalogarse como una de las causas del aumento del trabajo precario. El trabajo precario se refiere a aquel que es inseguro, incierto e inestable, ya que

ofrece pocas oportunidades para la permanencia, y ofrece ingresos insuficientes (Rodgers y Rogders, 1989; Kalleberg, 2014, OIT, 2015). Dos son las características del trabajo precario: 1) son actividades que tienen un horizonte de tiempo corto y el riesgo de perder el empleo es alto y 2) los trabajadores no se encuentran protegidos laboralmente, o sólo de forma limitada, en particular la restricción en el acceso a las prestaciones por desempleo y jubilación (Rodgers y Rodgers, 1989; De la Garza, 2012; OIT, 2015).

1.1.1. *El incremento de la subcontratación en México, resultados de los Censos Económicos*

La subcontratación en México es monitoreada a través de los censos económicos realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) cada cinco años[2]. Sin embargo, no utiliza el término de subcontratación, sino el de *personal no dependiente de la razón social (PNDRS).* Este concepto se refiere a las "personas que trabajaron para la unidad económica durante el periodo de referencia, pero que dependían contractualmente de otra razón social o laboraron por cuenta propia para la unidad económica y realizaron labores ligadas con la prestación de servicios, producción, comercialización, administración y contabilidad, entre otras, cubriendo como mínimo una tercera parte de la jornada laboral de la unidad económica" (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2014: 90).

Diagrama 1. Desagregación del personal ocupado total en los Censos Económicos de INEGI



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2014: 15)

[2] Los resultados publicados en los censos económicos muestran información del año inmediato anterior, así, el Censo de 2014 muestra las condiciones del mercado laboral en 2013.

Respecto a la medición que realiza el INEGI es importante realizar tres aclaraciones, que dan cuenta de las limitantes que tiene el censo:

1. No distingue si este personal laboraba o no antes en la razón social.
2. No señala si la razón social que actúa como empleadora es una empresa productiva o de servicios o una agencia de empleo.
3. La categoría *personal no dependiente de la razón social* se compone de personal "suministrado por otra razón social" y de la que trabaja por "por honorarios o comisiones sin sueldo base", que no depende realmente de otra razón social[3]. Entonces, de acuerdo con la definición de subcontratación nos centramos en estudiar a los que son suministrados por otra razón social (ver diagrama 1).

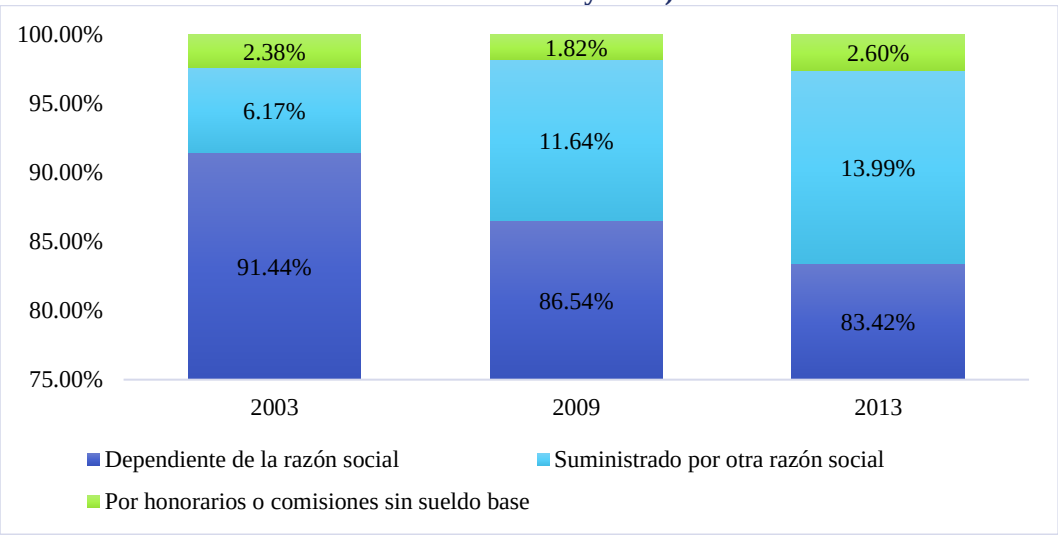
Con el objetivo de mostrar cómo la subcontratación ha crecido en mayores proporciones respecto al empleo en el que se establece una contratación directa, en las siguientes secciones se muestran los resultados de los tres últimos censos económicos. Se arguye, que el incremento de esta forma de empleo se sitúa como un problema social porque una mayor proporción de trabajadores son propensos a empleos precarios (Iranzo y Richter, 2012).

1.1.1.1. Comportamiento del personal no dependiente de la razón social a nivel nacional

En la última década la proporción de población ocupada ha incrementado, sin embargo, se identificó que el personal no dependiente de la razón social ha crecido a tasas mayores respecto a las contrataciones directas. Por ejemplo, excluyendo al personal por honorarios, se tienen las siguientes tasas de variación: entre 2003-2008 el personal no dependiente de la razón social varió en 94.9% y de 2008-2013 fue de 32.1% mientras que la contratación de forma directa tan sólo varió 23.9%. y 7.2% respectivamente.

[3] Los trabajadores por honorarios, son los que "laboraron por cuenta propia para la unidad económica y que cobraron exclusivamente con base en comisiones. Incluye: a las personas que recibieron como pago exclusivamente propinas. Excluye: abogados, médicos, contadores y demás profesionistas que cobraron honorarios por la prestación de servicios profesionales, sin laborar de manera regular o exclusiva para la unidad económica" (INEGI, 2014: 16)

Gráfica 1. Proporciones de personal dependiente de la razón social, suministrado por otra razón social y por honorarios respecto del personal total ocupado (2003, 2008 y 2013)

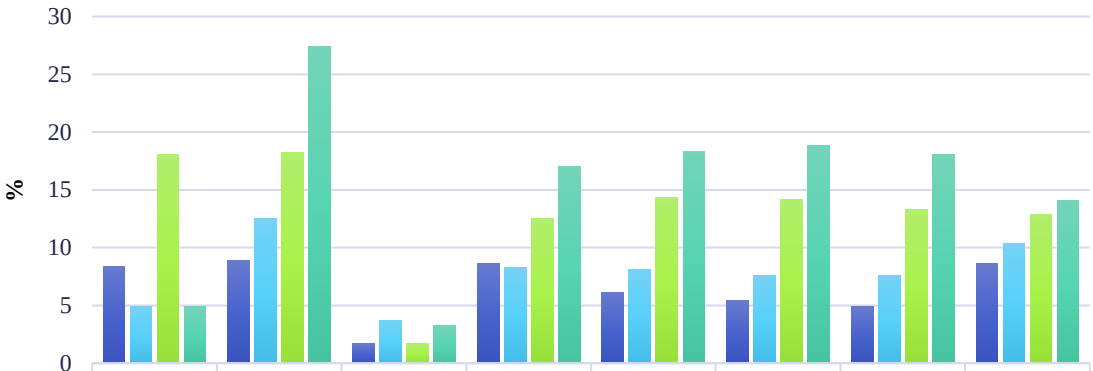


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2011; 2015).

La gráfica 1 muestra la distribución del personal ocupado. Se presenta a los trabajadores no dependientes de la razón social (subcontratados) y el personal por honorarios. Los resultados relevantes son que en 2008 la cifra de trabajadores no dependientes de la razón social se duplicó a 2, 342, 303 trabajadores, representando el 11.6% del total de personal ocupado. Mientras que en 2013 la cifra ascendió a 3,181,270 trabajadores, el 13.99%, del total de personal ocupado.

Algunas precisiones sobre los resultados del censo de 2014 es que se censó un total de 4, 230,745 unidades económicas, de las cuales 190,640 tenían personal no dependiente de la razón social (INEGI, 2014). Adicionalmente, un dato fundamental es que del total de trabajadores que fueron subcontratados en 2013 (13.99%), el 58.21% eran suministrados por una *filial*, es decir, por una unidad económica que está controlada directamente por la empresa beneficiaria del trabajo. Esta última, mediante un "paquete accionario cedió el control y dirección (total o parcial) de los trabajadores (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2015).

Gráfica 2. Participación porcentual del personal ocupado no dependiente de la razón social respecto del personal ocupado total, por sector de la economía



	Pesca y Acuicultura	Minería	Electricidad, agua y gas	Construcción	Manufacturas	Comercio*	Transportes	Servicios**
1998	8.4	8.9	1.7	8.6	6.1	5.4	4.9	8.6
2003	4.9	12.5	3.7	8.3	8.1	7.6	7.6	10.4
2008	18.1	18.2	1.7	12.5	14.3	14.2	13.3	12.9
2013	4.9	27.4	3.3	17	18.3	18.8	18.1	14.1

Sector de la economía

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2011; 2014)
Nota: *Incluye los sectores comercio al mayor y al por menor.
**Incluye los sectores de información en medios masivos; servicios financieros y de seguros; servicios inmobiliarios y de alquiler; servicios profesionales, científicos y técnicos; corporativos; apoyo a los negocios y manejo de desechos; servicios educativos; servicios de salud y asistencia social; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios de alojamiento y preparación de alimentos, y otros servicios, excepto actividades gubernamentales.

Tal como se muestra en la gráfica 2, el personal no dependiente de la razón social está presente en todos los sectores. Sin embargo, en 1998 la proporción de trabajadores que no tenían una relación contractual directa con la unidad económica no rebasaba el 10%. Dicho gráfico nos muestra que el sector con mayor proporción de trabajadores que no dependen de la razón social en 2003 era de 12.5% y en 2013 se duplicó a 24.7%. Entre 2003 y2008 hay una diferencia relevante en los sectores de comercio y transporte en los cuales se duplicó la proporción de trabajadores no dependientes de la razón social, ambos tenían 7.6% y cambiaron a 14.2% y 13.6%, respectivamente. En 2013 la mayor proporción de este tipo de contratación se da en el comercio (18.8%) y las manufacturas (18.3%).

Respecto a la participación porcentual del personal ocupado no dependiente de la razón social por entidad federativa, en el censo de 2014, que reporta 2013, los estados con mayor proporción de este tipo de personal son Quintana Roo, Baja California Sur y Ciudad de México con porcentajes de 35.9%, 28.6% y 25.8%.El tamaño de las empresas

es relevante debido a que las cifras de 2014 señalan que el 43.5% del personal no dependiente de la razón social es utilizado por las grandes compañías (más de 251 trabajadores) mientras que las empresas medianas emplean el 30.5%, las micro y pequeñas el 9.9% y el 16.1%, respectivamente (INEGI, 2014).

1.1.2. Las prácticas bajo el esquema de subcontratación que afectan la calidad del empleo

Un problema social se caracteriza por ser una situación perjudicial para un sector de la sociedad. Si bien la subcontratación *per se* no tiene por objetivo afectar las condiciones de las personas, pero ha tenido algunos efectos negativos según se muestra a continuación:

1. Los empresarios han recurrido a ella para evadir sus responsabilidades patronales y fiscales. Al no existir una relación directa entre el trabajador y la empresa se ahorra, principalmente, el pago de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU)[4]. Tampoco asume el costo del despido, ni vacaciones y/o aguinaldo y dificulta la configuración de una comunidad de trabajadores que favorezca la formación de sindicatos.
2. La contratista es la responsable de establecer un contrato por escrito, determinar el salario, la jornada laboral junto con cubrir el pago a la seguridad social y demás prestaciones. Sin embargo, estas empresas no siempre tienen la solvencia para garantizar el cumplimiento de las obligaciones (Iranzo y Richter, 2012: 44). Adicionalmente, las contratistas recurren a ciertas prácticas para evitar el pago del Impuesto sobre la Renta (ISR), el pago de las cuotas al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y al Instituto Nacional de Fondos para la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT).
3. Propicia condiciones desiguales entre los trabajadores de la empresa beneficiaria y los de la contratista.

[4] Es una prestación establecida por la ley y se refiere a la asignación económica que se realiza a los trabajadores de la empresa por haber contribuido a las ganancias durante el último año. Los trabajadores que tienen derecho al PTU son los trabajadores de planta (son los contratados por tiempo indeterminado para la ejecución de actividades normales y permanentes, con independencia de los días que hubiesen trabajado en el año objeto de reparto), empleados por tiempo u obra determinada (los trabajadores que hubiesen laborado en el ejercicio de reparto 60 días por lo menos, sin importar si fue en forma continua o discontinua) y el personal de confianza (aquellos que no son administradores, directores y gerentes generales de la compañía. Su retribución (salario) debe toparse para la determinación de las utilidades) (art. 123, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] y art. 117 de la Ley Federal del Trabajo [LFT]).

1.1.2.1. Dimensión social: salarios, seguridad social y PTU.

La precarización en el empleo se caracteriza por que el trabajo es inestable (poca durabilidad) y porque los trabajadores laboralmente no tienen protección o está limitada (Rodgers y Rodgers, 1989; De la Garza, 2012; OIT, 2015). Al respecto, Sánchez, Reynoso y Pali (2011) estimaron que en 2010 había entre 2.4 y 4 millones de trabajadores bajo el esquema de subcontratación (cifra mayor a la que se estimó en el censo económico de 2009) y señalaron que sólo el 10% de esos trabajadores contaba con contrato por escrito, tenía acceso a los servicios de salud y contaba con fondo para el retiro.

La subcontratación más conocida es aquella ocurre en las empresas de limpieza, jardinería y de vigilancia. En esa línea, el trabajo de investigación de Elizabeth O´Connor (2014: 4) indica que la industria de los servicios de limpieza está marcada "por salarios muy bajos, alta rotación, sin acceso a servicios de salud y otros beneficios". Respecto a los salarios, esta investigación, señaló que en promedio los contratos de limpieza en el sector público eran de $1120 pesos a la quincena, considerablemente más bajos que los del sector privado, adicionalmente, algunos trabajadores se enfrentaron a pagos tardíos o incompletos.

Otro subsector de la economía en el cual abundan los trabajadores que no dependen de la razón social son las denominadas tiendas de autoservicio y departamentales. Al respecto, los trabajadores de Walt-Mart y Bodega Aurrera han denunciado que no tienen reparto de utilidades o que reciben utilidades muy bajas, que no corresponden con el nivel de ganancias que se generan en dichas tiendas. Por ejemplo, los trabajadores de tiendas instaladas en Guerrero y Oaxaca en 2017 denunciaron recibir menos de un peso (73 centavos) de pago de utilidades (Pérez y Ocampo, 2017).

En el caso de los servicios bancarios, en 2012 se estimó que el 46% de los empleados de las instituciones bancarias del país estaban bajo el régimen de subcontratación, de acuerdo con las cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Por ejemplo, BBVA Bancomer, en 2012 registró ganancias por 13, 470 millones, tenía 28,564 trabajadores y solo una persona estaba contratada por la institución. Otros bancos, como "Banco Azteca" del empresario Ricardo Salinas Pliego, tenía 30,592 trabajadores y todos estaban bajo el esquema de contrato por terceros (Quadratín, 2016).

En la industria electrónica en Jalisco existen variaciones del pago de utilidades entre los trabajadores de las contratistas, por ejemplo: en IBM los empleados de producción son contratados por Kelly Services (agencia de capital humano) y apenas

recibieron en 2016 $300 pesos del pago de utilidades. En el caso de Flex (antes Flextronics) se mostró que los trabajadores de planta recibieron $7,000 pesos mientras que los que se contrataron a través de una contratista tan sólo recibieron $500 pesos pese a que tenían la misma jornada y realicen el mismo tipo de trabajo (Coalición de Ex trabajadoras y Trabajadoras de la Industria Electrónica [CETIEM], 2016).

En las plantas de Samsung —donde se producen algunos de los componentes de teléfonos inteligentes, computadoras y electrodomésticos—instaladas en Tijuana[5] (Baja California) y Querétaro se detectó que tienen administraciones distintas, lo cual incide en la política salarial. A pesar de realizar el mismo tipo de actividades, los trabajadores de la planta de Tijuana son los más perjudicados, puesto que, más del 60% son subcontratados y reciben 30% menos del salario respecto del de los trabajadores de Querétaro, quienes ganan 150 pesos por día. Los trabajadores tijuanenses son obligados a descansar durante dos semanas en diciembre sin derecho a sueldo, bajo el argumento de la baja producción. Por otro lado, aunque laboren horas extra se les paga como un día normal. La planta tiene firmados tres contratos de protección patronal[6] los trabajadores desconocen a los líderes sindicales en su nómina no aparece el descuento de cuota sindical. Además, los intentos de formación de representación sindical han resultado en despido (Centro de Reflexión Laboral [CEREAL], 2017).

Por último, es de mencionar que en México han tenido importante auge las agencias de capital humano, las cuales no sólo funcionan como intermediarias, sino que también reclutan y tercerizan personal para puestos de trabajo permanente o temporal. Uno de los reportes del SAT señaló que de las 900 empresas que ofrecen servicios de subcontratación en el país, sólo 100 estaban registradas ante el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y el 40% pagaba impuestos (IDC, 2015).

Respecto a las agencias de capital humano, además de no estar formalizadas y promover empleos de corto plazo, limitan la organización de los trabajadores. Al respecto, en la investigación de Barba y Xelhuantzi (2015) se ha dicho, con base en un muestreo, que sólo el 2% de las ofertas de empleo de Adecco, Manpower y Randstad, empresas multinacionales de capital humano en México, eran permanentes. Respecto a la organización de los trabajadores, Adecco (Cd. De México) tiene suscrito un contrato colectivo, en que declara tener solo 20 trabajadores, cifra muy alejada de la realidad y reconocida por la propia empresa en su página web (28 mil trabajadores propios). En el

[5] Samsung Mexicana, S.A. de C.V. también conocida como Samsung Tijuana Park (SAMEX).
[6] Con el Sindicato Progresista Justo Sierra de Trabajadores de Servicios de la República Mexicana.

caso de Manpower, tiene registrados siete contratos por un total de 1525 trabajadores, sin embargo, en cinco contratos sólo tienen registrados entre 10 y 40 trabajadores (Barba y Xelhuantzi, 2015: 107).

Los datos anteriores dan cuenta de que en el régimen de subcontratación los trabajadores perciben bajos salarios, no están registrados en la seguridad social ni cuentan con acceso a los fondos para la vivienda, además de que no participan del pago de las utilidades. Por lo tanto, esta forma de contratación facilita la precarización del empleo, aunque no es la única. Considerando la tendencia creciente del establecimiento de relaciones laborales por subcontratación puede argüirse que una mayor cantidad de trabajadores está expuesta a tener un empleo precario.

.

1.1.2.2. Dimensión fiscal: evasión de impuestos

En el ámbito fiscal la prestación de servicios de personal o subcontratación es una forma de contratación muy común, que ha sido adoptada por diversas empresas bajo el argumento de que es posible administrar de manera más eficiente los recursos humanos. Sin embargo, en los últimos años se ha recurrido a esta manera de contratación para evadir el pago de impuestos sobre nómina, tales como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), cuotas del IMSS, así como aportaciones al INFONAVIT.

El 21 de octubre de 2016 se emitió por parte de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió un criterio interpretativo, a través del cual señala que las empresas que prestan servicios de outsourcing deben presentar avisos mensuales a la Unidad de Inteligencia Financiera (vía internet) para monitorear posibles prácticas de defraudación fiscal (Artículo 17, fracción XI de la LFPIORPI). En 2017 el Servicio de Administración Tributaria (SAT) reclamó el cobro de 8,255 millones de pesos que evadieron empresas en los últimos tres años (Reforma, 2017). De acuerdo con la información reportada por esta autoridad, se han encontrado 71 mil 441 contribuyentes que utilizan a la subcontratación como una planeación fiscal[7] y que pudieron haber defraudado a la autoridad por diversas vías. Por ejemplo, se detectó que sólo el 31% presentó declaraciones de impuestos por el ejercicio fiscal 2014, 12% se presentó en ceros y el resto no cumplió con su obligación. Lo anterior, constituye un grave problema para el

[7] Como planeación fiscal se entiende toda aquella aplicación de estrategias que permitan reducir, eliminar o diferir la carga tributaria del contribuyente, apegándose siempre a lo permitido por las leyes, contando con el soporte documental que demuestre su licitud, procurando el menor riesgo (Rizo, 2018).

gobierno dado que una baja recaudación de impuestos intensifica los problemas de redistribución de la riqueza y porque desfinancia a la administración pública.

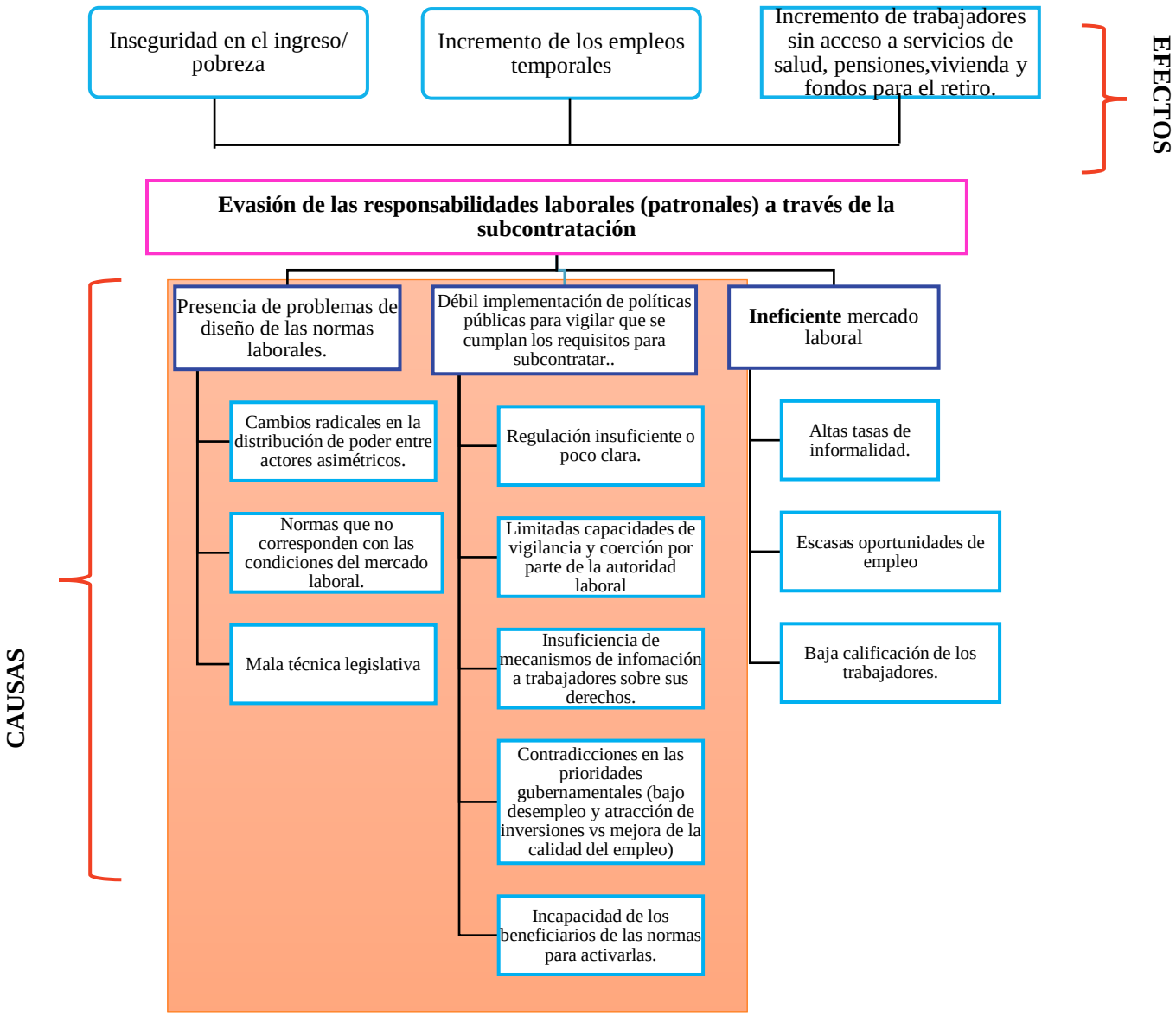
1.2. Definición del problema público

Considerando las implicaciones negativas que tiene la subcontratación en la dimensión social, se propone como problema público la ***evasión de las responsabilidades laborales patronales a través de la subcontratación***. Optar por definir el problema público de esta manera se basa en el hecho de que el tema de la subcontratación entró a la agenda pública en 2012 y se estableció una regulación para frenar el uso abusivo de la subcontratación. Sin embargo, tal como se muestra en los datos presentados, la evasión de responsabilidades por vía de la subcontratación persiste.

En 2012 el representante del Poder Ejecutivo en turno postuló una iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo, que incluyó la legalización de la figura de subcontratación. El principal argumento de esta adecuación legislativa era que el marco normativo en materia laboral debía ajustarse a las condiciones de la economía (Poder Ejecutivo, 2012). En el origen, dicha iniciativa tenía como intención flexibilizar el mercado laboral. Sin embargo, tras dos meses de discusión en el Congreso, se aprobó la incorporación de cuatro artículos la LFT, los cuales no sólo especificaron que era el régimen de subcontratación, sino que también definieron los requisitos que los empresarios deben cubrir para utilizar esta forma de contratación.

Con base en el análisis del árbol de problemas (véase diagrama 2) (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005) la evasión de responsabilidades laborales laborales a través de la subcontratación se asocia a tres causas fundamentales: 1) presencia de problemas de diseño de las normas, 2) débil implementación de las políticas y 3) la ineficiencia del mercado laboral. En lo relativo a los problemas de diseño se arguye que, aunque existan las normas, es posible que estén mal redactadas o que no correspondan con la situación que se quiere regular. Sin embargo, es de reconocer que ninguna norma cambia la realidad por sí misma, sino que se requiere que se articulen una serie de esfuerzos y que los diversos actores interesados en la norma articulen una estrategia para llevarla a la práctica. En este sentido conviene cuestionarnos sobre el proceso de implementación de estas normas.

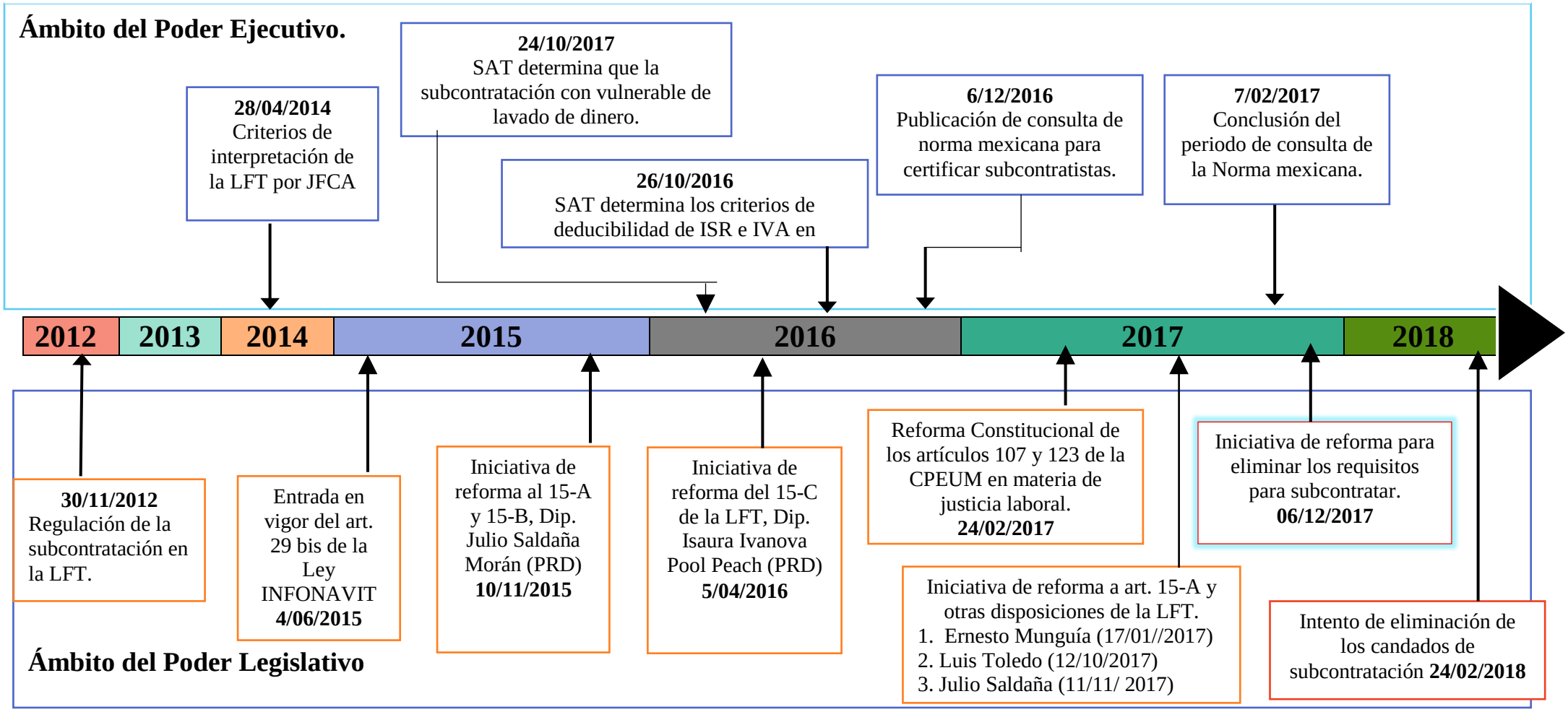
Diagrama 2. Árbol de causas y efectos de la evasión de las responsabilidades laborales patronales a través de la subcontratación en México



Fuente: Elaboración propia con base en Ortegón., et al., (2004).

El centro de la investigación lo ocupa la fase de implementación por dos cuestiones fundamentales, la primera es que no existen estudios al respecto sobre como repercutió está norma en los hechos, esto se muestra en la revisión de la literatura. La segunda razón, es que en torno a la regulación de subcontratación se suscitaron propuestas de cambio o de mejora a la regulación ya sea desde el ámbito del poder ejecutivo o legislativo, tal como se detalla en el diagrama 3.

Diagrama 3. Línea del tiempo con principales hechos en torno a regulación de subcontratación



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental.

1.3. Estado de la Cuestión

El objetivo de este capítulo es presentar las principales aportaciones de los estudios previos que constituyen los antecedentes con base en los cuales se delimitan el problema y la pregunta de investigación a responder en esta tesis. Con este propósito, se comienza incorporando los trabajos que analizan cómo y porqué emergen y cambian las instituciones en el mundo del trabajo. Para ello se realizó una revisión general del proceso de cambio de las instituciones laborales en América Latina y en México. Finalmente, se detallan las principales conclusiones de los trabajos que han abordado el tema de la reforma laboral de 2012 y de las normas de subcontratación, desprendiéndose los argumentos que guían la investigación.

1.3.1. *Estudios sobre los procesos de cambio institucional en el contexto laboral*

Gran parte de los estudios acerca de la emergencia y el funcionamiento de las normas laborales han sido realizados esencialmente con enfoques provenientes del derecho, sin recurrir a las aportaciones de otras disciplinas de las ciencias sociales, como la sociología, la economía, la ciencia política y la política pública. Por tanto, son escasas las contribuciones que van más allá del análisis del contenido normativo. Considerando que esta tesis pretende recuperar el enfoque del institucionalismo histórico, las teorías del diseño, de cambio institucional y en el enfoque de análisis de involucrados (propuesto por quienes han estudiado los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas), a continuación, se ofrece el resultado de la revisión documental, que rastrea los trabajos que han utilizado los enfoques antes mencionados en el contexto laboral.

1.3.1.1.El cambio en las instituciones laborales

Tradicionalmente la institucionalidad laboral se ha visto como un mecanismo para favorecer el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo a la par de dotar de poder a los más desfavorecidos dentro de la estructura de mercado (Weller, 2009). Siguiendo esta doble finalidad lo deseable es que las instituciones laborales sean coherentes con las dinámicas económicas, sociales y políticas en las que están inmersas. En línea con lo anterior, los procesos de cambio generalmente resultan cuando estas no tienen correspondencia con la realidad que se vive y/o están deslegitimadas por los actores relacionados con estas.

En el ámbito de la institucionalidad laboral, los procesos de cambio en América Latina han sido explicados esencialmente por la *modalidad de desarrollo.* Es decir, por

el conjunto de las características que imperan en los procesos de producción, intercambio y distribución en un período histórico y un espacio geográfico dado (Weller, 2009). Desde esta perspectiva, el cambio de modelo económico en la década de 1980 exigió que las normas laborales tendieran a la desregulación debido a las ideas neoliberales que fueron difundidas a través de organismos económicos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación (OCDE), cuyo argumento era que las normas carecían de eficiencia en el contexto global.

Por otro lado, desajustes en el orden social y político también se encuentran en el origen de la ruptura con las reglas básicas del liberalismo e individualismo del siglo XIX, que en el siglo siguiente dieron lugar en el mundo occidental a la protección legal de los trabajadores asalariados, como forma de crear un terreno de juego más simétrico entre trabajo y capital. Igualmente, los cambios experimentados en la región de Latinoamérica con la llegada de gobiernos de izquierda en la década del 2000, que llevaron a fortalecer los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, tienen tanto un origen político ─la ideología pro-trabajadores de los gobiernos─ como económico. Durante dicho periodo, se buscó fortalecer el mercado interno a la par de reducir la informalidad laboral a que dieron lugar las políticas macroeconómicas y laborales implementadas entre la década de los ochenta y noventa en gran parte de la región (Cook, 2007; Bensusán, 2006).

Considerando lo anterior, los cambios en el ámbito laboral en las dos últimas décadas en América Latina deben comprenderse en el marco de un proceso dual, en que existió una transición económica y otra política. Respecto a la transición económica, María Lorena Cook (2007) se ciñe a la idea de que las propuestas de reforma laboral en América Latina, a partir de 1990, eran muy similares entre sí y tenían la misma dirección: lograr una mayor flexibilidad de las relaciones laborales. Sin embargo, refiere que los resultados se obtuvieron fueron distintos en cada país y explica dicha variación se explica por el rol que desempeñaron las organizaciones laborales en el diseño e implementación de las reformas. Respecto a sus resultados sobre México concluye que es un caso anómalo en razón de que hay evidencias fuertes sobre la liberación económica, pero hasta 2007 no se había realizado alguna reforma laboral.

1.3.1.2. La paradoja de la estabilidad institucional en México

El modelo de regulación laboral mexicano encuentra su origen en los primeros años del siglo XX. Bensusán (2000: 56) analiza el modelo de la legislación laboral, revisando su emergencia a la luz del marco teórico provisto por el institucionalismo histórico. De acuerdo con ello, indica que en México la modernización institucional partió de un Estado en formación (1917), con un origen revolucionario pero comprometido con el desarrollo

capitalista. Desde el punto de vista de Bensusán (2000) la configuración del artículo 123 se dio en un contexto en el que había alianzas incipientes con organizaciones obreras interesadas en construir un Ejecutivo fuerte, mientras las necesidades de los empresarios estaban fuera de la agenda del Constituyente, por lo cual, a nivel jurídico se otorgó un importante compromiso con los derechos de los trabajadores.

En 1931, casi tres lustros más tarde, se reglamentó el artículo 123 con la Ley Federal de Trabajo (LFT) en un contexto de crisis económica y política. De esta manera, como la lógica central de dicha regulación era dar certeza a los inversores extranjeros, el Estado debía controlar la fuerza sindical y ser el árbitro en los conflictos obrero-patronales. Por esta razón, aunque se otorgaron fuertes poderes coactivos a los sindicatos, en el diseño institucional no hubo lugar para la autonomía de las organizaciones sindicales. Además, el control estatal solamente se aseguró hacia fines de la década de los cuarenta, cuando la institucionalidad jurídica y política se articularon para consolidar un sistema político de corte corporativo-estatista. De acuerdo con la autora, las reformas laborales posteriores a 1931 no modificaron ni el diseño inicial ni el control corporativo configurado durante el gobierno cardenista a través de la emergencia del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y la alianza pactada con la Confederación de Trabajadores de México (CTM)[8].

Una investigación posterior de Bensusán (2006) estudió la nueva ola de cambios en la institucionalidad laboral y el desempeño en las dos décadas previas en cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y México. Los autores basaron su análisis las teorías del diseño institucional, cuyo supuesto es que las instituciones laborales son contingentes y resultan de decisiones discrecionales de quienes participaron en su diseño. En dicho trabajo, se concluye que el proceso de adaptación institucional laboral en México, para acoplarlo a un nuevo orden económico, constituye un caso especial en la región, porque no se realizaron cambios formales en la legislación como ocurrió en Argentina, Brasil y Chile, sino que los ajustes se vislumbraron en los hechos. Pese a la ausencia de cambios formales, las relaciones de poder entre trabajadores y empleadores se transformaron. Ello se observó al analizar el desempeño de las normas laborales y de las instancias dedicadas a asegurar el cumplimiento de las mismas a partir de la década de 1980, cuyo resultado fue que, comparativamente, las instituciones mexicanas (la inspección del trabajo y la de

[8] Central sindical creada en 1936 que se mantiene como mayoritaria hasta nuestros días.

justicia laboral) presentaron un mayor grado de estabilidad que las de los demás países estudiados (Bensusán, 2006: 309).

En un trabajo posterior sobre la sobrevivencia de las instituciones laborales Bensusán (2017: 4) señala que la persistencia del artículo 123 constitucional y su sentido formalmente protector de los más débiles en el mercado de trabajo constituye un caso paradigmático. En una primera fase ocurrió una "activación institucional selectiva" intentando incluir entre los beneficiados al menos a los trabajadores asalariados en las grandes empresas, pero buscando la aceptación de los empleadores que pudieran verse afectados por la radicalidad de su contenido. Más tarde, añade, que para hacer compatibles las normas con un modelo de desarrollo excluyente, basado en las exportaciones de bajos salarios, se produjo una "desactivación institucional". Es decir, las reglas dejaron de operar con el sentido protector original. De esta forma, al mismo tiempo que desde finales de la década de los ochenta se dio una sistemática presión por modificar la institucionalidad laboral en el contexto del giro neoliberal y la transición democrática, así como un público compromiso del Estado frente a los intereses de los inversores (tanto nacionales como extranjeros) y a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales (OCDE y BM) creció la informalidad laboral y la precarización de los empleos.

Cabe señalar que en el contexto de la doble transición, económica y política, vivida en el país en las tres últimas décadas se realizaron diferentes esfuerzos para reformar el viejo modelo de regulación laboral[9], sin embargo, fue hasta 2012 cuando se concretó la reforma a la LFT. Estos fracasos crearon la percepción de que la legislación laboral era inmutable por lo que el triunfo del bloque reformista en 2012 se vio como un paso hacia adelante al desmitificar este supuesto, independientemente de la calidad del diseño conseguido al tener que articular diferentes perspectivas (Bensusán, 2000; 2006; 2012).

1.3.2. *Estudios sobre la reforma de 2012 y las normas de subcontratación*

Desde el enfoque de la doble transición económica y política por la que atravesó México, Bensusán (2013) expone las limitaciones a las que se enfrentó la reforma de la legislación

[9] Entre 1988 y 2012 se realizaron distintas propuestas de reforma a la LFT. Las primeras iniciativas fueron promovidas por el Ejecutivo Federal, después de 1990 se formularon acuerdos entre empleadores y trabajadores (los cuales no estaban formalmente establecidos en la ley) como el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad. Después de 1995 las iniciativas se promovieron a través de los partidos políticos. Para profundizar sobre los diversos intentos de reforma puede consultarse Bensusán (2000; 2006 y 2012).

laboral adoptada en 2012 al centrarse en promover la flexibilidad laboral, sin haber eliminado los candados para la libertad sindical y la democracia en el mundo del trabajo, de tal forma que se hiciera posible la representación de los intereses de los trabajadores. Mediante el análisis de indicadores sobre el mercado laboral concluye que la situación real de dicho mercado, de extrema flexibilidad y precariedad en las contrataciones, no fue considerada suficientemente en la reforma legislativa. Además, ejemplifica casos en los cuales hay un mal diseño de las normas contenidas en la reforma, entre ellos refiere la regulación de la subcontratación, adelantando que esto podría tener consecuencias graves en el momento de implementación (2013: 22). Justamente, esta consideración constituye el punto de partida de esta investigación al concentrarse en dicha fase.

Concerniente al proceso de adopción de la reforma de la LFT de 2012 Vera (2014), proporciona un panorama sobre las posiciones que tuvieron los sindicatos y empresarios[10] así, como los posicionamientos que se adoptaron dentro del Congreso de la Unión en torno a la iniciativa de reforma. Su análisis se basa en un enfoque neo institucionalista y retoma el modelo del proceso de formulación de políticas públicas de Scartascini, et al., (2011) y realiza una exhaustiva revisión de las actas de discusiones al interior de las comisiones y del Pleno de cada una de las cámaras (diputados y senadores).Respecto a las aportaciones de Vera (2014) los resultados más próximos a la regulación de la subcontratación son aquellos en los que da cuenta de los posicionamientos que adoptaron los legisladores al interior de las cámaras respecto al tema de flexibilidad laboral.

En el proceso legislativo al interior del Congreso de la Unión se formaron distintas coaliciones con base en la dimensión de la reforma en discusión. En cuanto a la dimensión económica, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) apoyaron sistemáticamente en ambas cámaras sin proponer cambios significativos. Por otro lado, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el partido de Movimiento Ciudadano (MC) se opusieron tanto en la Cámara de Diputados (CD) como en la de los senadores. Respecto a los cambios incluidos en la dimensión económica, especialmente en lo que refería a la regulación del pago por horas, el límite a los salarios caídos en juicios de despido y la regulación de la subcontratación. El argumento central de los legisladores de estos partidos era que la

[10]El trabajo de investigación de Vera (2014) indica que tanto los empresarios como los sindicatos tenían intereses sobre la reconfiguración de la LFT y estos se reflejaron en los posicionamientos que tomaron los legisladores en el proceso de discusión de las normas.

apertura a estas nuevas formas de contratación, estaba centrada en la disminución de los derechos laborales (Vera, 2014: 60).

El final en la Cámara de Diputados (en adelante CD) se lograron introducir algunas restricciones a la libertad de los empleadores para subcontratar al pasar la iniciativa por la Comisión de Trabajo y Previsión Social. En dicha instancia legislativa, se obtuvo la mayoría necesaria para sostenerlas en el pleno de la CD e integrarlas en la minuta aprobada el 29 de septiembre de 2012. Cabe señalar que quienes votaron en contra durante la discusión del pleno en la CD fueron los partidos de centro-izquierda. Durante la tramitación de la ley en la Cámara de Senadores, ninguna de las modificaciones se vinculó a la subcontratación. En ese sentido, Vera (2014) advierte que la aprobación de la reforma laboral en su conjunto se debió a la capacidad que tuvieron el PRI, el PAN, el PVEM y PANAL para sumar sus votos, por una cuestión pragmática más que ideológica.

Desde la sociología de la acción pública y los aportes sobre el cambio institucional de Levitsky y Murillo (2013), Bensusán y Bizberg (2017) realizan un análisis de los cambios realizados en la reforma de 2012 mostrando que los actores políticos y sociales, en entornos débilmente institucionalizados y con bajos niveles de implementación de las normas, tienen la capacidad para cambiar o mantener el *status quo* en el mundo del trabajo de acuerdo con sus intereses. En el caso de los intereses respecto a la reforma laboral de 2012 prevalecía el deseo de los sindicatos corporativos y del PRI por proteger el viejo arreglo corporativo (consolidado en los años cuarenta) que había estado vigente durante las últimas tres décadas. Con la prevalencia de dicho arreglo, se aseguraba la política de salarios restrictiva combinada con una paz laboral expresada en la ausencia de huelgas. Respecto a la dimensión política de la reforma señalan que fue donde menos avances se alcanzaron por el consenso entre PRI y PAN y los sindicatos aliados en torno a las ventajas de mantener la simulación que implicaba el tripartismo. Finalmente, indican que el consenso en torno a la reforma laboral de noviembre 2012 puede ser visto como un adelanto del potencial que podían tener los acuerdos políticos, dado que poco más tarde se configuró el *Pacto por México* firmado por PRI, PRD y PAN, cuya finalidad fue constituir y llevar a la práctica, tal como sucedió entre 2012 y 2015, una amplia agenda sobre reformas en diversos ámbitos (Bensusán y Bizberg, 2017: 240).

Finalmente, los trabajos relativos a la reforma de 2012, en donde se incluyeron los cambios en materia de subcontratación, han tendido a explicar cuál fue el contexto en el que se adoptaron, además de explicar cuál era la correlación de fuerzas durante el proceso legislativo así cómo los intereses que tenían los actores sobre ciertos temas de la reforma.

En este sentido, la literatura previa da cuenta que la correlación entre empleadores y sindicatos en el proceso de discusión se mantuvo a favor de los empresarios, también se muestra que los intereses del gobierno no se caracterizaron por proteger a los trabajadores o que abogara por cambios en las relaciones de poder entre el trabajador y empleador.

En conclusión, el tema de las reglas de subcontratación se ha abordado de manera tangencial, siendo algunas de las aportaciones más importantes los señalamientos problemas de diseño. En cambio, no se ha analizado la manera en que estos problemas de diseño pueden haber afectado el proceso de implementación de dichas reglas. Tampoco en la literatura hay una explicación específica sobre por qué, aunque se pretendía legalizar las distintas formas de contratación precarias para incidir en el incremento de la demanda empleo, las normas de subcontratación resultaron ser normas protectoras para los trabajadores. Por último, tampoco hay indicios de explicaciones sobre otros factores que inciden en la fase de implementación ya que esta no fue tratada por los autores reseñados.

1.4. Problema de investigación y preguntas

México constituye un caso paradójico de marcada estabilidad institucional en las normas laborales a lo largo de un siglo, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región que adoptaron cambios en las reglas para adaptarlas a las exigencias de flexibilidad derivadas del modelo neoliberal y, más tarde, para corregir los altos costos sociales generados por las reformas flexibilizadoras. No obstante, lo que se ha observado en México es un proceso de activación y desactivación de sus instituciones vinculado al cambio del modelo económico exportador, aun cuando la posterior transición política a la democracia mantuvo blindado el arreglo corporativo estatista en el mundo del trabajo (Bensusán, 2006 y 2017).

En 2012, después de muchos fracasos, se adoptaron nuevas reglas en la legislación laboral para llevar a ella la flexibilidad conseguida por la vía de los hechos y demostrar que ese ámbito del orden jurídico no era intocable, como parecía por los fracasos reiterados en los diversos intentos de reforma experimentados desde 1989. Sin embargo, por diversas razones que atañen a las condiciones en las que se adoptó la reforma laboral en ese año, también se abrió la oportunidad para introducir nuevas reglas a favor de los trabajadores, que implicaron fuertes restricciones al uso de la subcontratación como forma de reducir los costos laborales en el país. Al igual que en otros ámbitos del orden institucional, en este caso se enfrentaron diversos problemas para implementar dichas normas. Si bien como vimos existen estudios que describen el contexto y la dinámica en

que fueron adoptadas, no se ha estudiado cómo el diseño resultante incidió sobre los problemas de implementación de las nuevas reglas ni tampoco hay referencia sobre otros factores que pueden incidir en este proceso. En este sentido el objetivo de esta investigación sería contribuir a explicar cuáles son los problemas que enfrenta la implementación de las normas de subcontratación, considerando que este caso se suma a los del sistema de justicia penal (CIDAC, 2016) y al sistema anticorrupción (México Evalúa, 2018), donde la implementación del cambio institucional enfrenta serias dificultades en el país.

1.4.1. *Preguntas de investigación*

Lo anterior conduce a plantear la siguiente pregunta general: ¿Qué factores explican los problemas de implementación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de subcontratación cinco años después de su adopción?

De acuerdo con el árbol del problema existen otros elementos que inciden en la existencia del problema del problema público y que pudieran relacionarse con los problemas de implementación como se muestra en las siguientes preguntas específicas.

1. ¿Qué influencia tiene la ambigüedad debido a la inadecuada redacción de las normas de subcontratación en su implementación?
2. ¿Cómo incidieron los intereses y la disponibilidad de los recursos de los empresarios y los sindicatos sobre el comportamiento del gobierno en el proceso de implementación de las normas?
3. ¿Cómo influyen los intereses del gobierno en torno a las normas de subcontratación en su implementación?
4. ¿Contó el gobierno con los recursos financieros y humanos necesarios para la vigilancia del cumplimiento de las normas de subcontratación? ¿De qué manera las capacidades estatales incidieron en el proceso de implementación?

Capítulo 2. Enfoques y estrategia metodológica

En este capítulo se presenta el marco teórico para responder respecto a los factores que explican las dificultades de la implementación de las normas de subcontratación. En la primera subsección se utilizan algunas contribuciones de la *teoría del cambio institucional* (Mahoney y Thelen, 2010; Streeck y Thelen, 2005; Thelen, 2009; Levitsky y Murillo, 2013) con el objetivo de comprender qué es y cómo la forma en que resultó puede influir en la implementación. En la segunda subsección se hace referencia a la literatura del *análisis de políticas públicas* (Pülzl y Treib, 2007; Pressman y Wildavsky, 1988; Dente y Subirats, 2014) para especificar en qué consiste la implementación y la influencia que ejerce la fase de diseño de la norma, las capacidades del gobierno y las interacciones entre los actores que se circunscriben a dicha fase. Sobre esto último, bajo el concepto de *juego político* (Scartascini, Spiller, Stein, y Tommasi, 2011) se profundiza sobre los elementos de la interacción entre los individuos que inciden en el proceso de las políticas públicas en el contexto latinoamericano, específicamente en la fase de implementación. Finalmente, con base en los conceptos presentados se formulan las hipótesis y se integra el modelo de análisis en el que se basa este trabajo.

2.1. Instituciones y cambio institucional en entornos institucionales débiles

Desde el punto de vista de Streeck y Thelen (2005) las instituciones pueden ser vistas como un régimen social es decir, como un conjunto de reglas que estipulan un comportamiento esperado y uno de exclusión, que se considera indeseable. La legitimidad de este conjunto de reglas depende de que "las expectativas que representa sean aplicadas por la sociedad en la que está integrado" (Streeck y Thelen, 2005: 13). Dicho esto, para estos autores, las políticas son instituciones en la medida que son aplicadas por actores (distintos a la autoridad) y que son legítimas porque, de ser necesario, serán aplicadas por otros agentes actuando en nombre de la sociedad como un todo. En tanto, las instituciones implican obligación y observancia, lo cual posibilita que el cambio institucional pueda generarse por su sola implementación diaria.

Los promotores de los cambios institucionales son agentes individuales y/o organizados que intentan maximizar sus preferencias de acuerdo con el arreglo institucional existente, es decir, los cambios no provienen del exterior, sino que son producto de los arreglos socio-políticos (Thelen, 2009). Al menos tres factores inciden en

el cambio: la ambigüedad de las normas, el papel de agencia de los actores y el poder[11] (Mahoney y Thelen, 2010; Streeck y Thelen, 2005). En esa línea, el cambio institucional puede ser obserservado como el resultado de un cambio en el "bloque en el poder y el impacto de éste en las funciones y formas de la institución" (Cerdas, 2017: 49).

Los *procesos de cambio* pueden ser incrementales o abruptos y sus resultados de *continuidad* o *discontinuidad* proponen Streeck y Thelen (2005) (Véase tabla 1). Bajo la perspectiva de Thelen y sus coautores usualmente el proceso de cambio de las instituciones es gradual antes que abrupto y discontinuo, esto porque los actores tienen la posibilidad, de adecuar o crear nuevas en torno a ellas o reorientarlas. En este sentido, se reconocen cinco modos de cambio, los cuales denominan de desplazamiento, estratificación, derivación, conversión y agotamiento[12] (Mahoney y Thelen, 2010; Streeck y Thelen, 2005: 19).

Tabla 1. Procesos y resultados del cambio institucional

Procesos de cambio.	**Resultado del cambio**	
	Continuidad	**Discontinuidad**
Incremental	Reproducción por adaptación	Transformación gradual
Abrupto	Supervivencia y retorno.	Ruptura y reemplazo

Fuente: Tomado de Streeck y Thelen (2005: 9).

Con base en lo anterior, las normas de subcontratación pueden ser estudiadas como instituciones porque determinaron un comportamiento deseable, el cual era evitar el uso de la subcontración con fines de menoscabar los derechos de los trabajadores, así el cambio resultó a favor de los trabajadores. El proceso de cambio se dio a través de una nueva regulación, sin embargo, no resultó de un cambio en las relaciones de poder entre trabajadores y empleadores ni en una convicción del gobierno de turno, tal como se ha referido en el estado de la cuestión.

Frente a lo anterior, cabe preguntarse cómo la forma en que se ejercieron los cambios en la regulación de la subcontratación, considerando que las nuevas reglas

[11] La ambigüedad de las normas es una fuente de cambio institucional porque da lugar a disputas por la interpretación de las reglas y su ejecución, mientras que la agencia se refiere a cuando los actores interpretan e implementan las normas (Mahoney y Thelen, 2010).

[12] El cambio institucional por *desplazamiento* se refiere a la "remoción de reglas existentes y su sustitución por otras". El cambio por *estratificación* es cuando se adoptan nuevas instituciones, pero sin eliminar las anteriores. Entiéndase por *derivación* el cambio como resultado del descuido del mantenimiento institucional, hay cambios externos que no son considerados y en la práctica estos cambios operan. La *conversión* refiere al redespliegue de viejas instituciones para nuevos propósitos; nuevos propósitos unidos a estructuras antiguas y el agotamiento se da cuando hay una descomposición gradual de las instituciones a lo largo del tiempo (Mahoney y Thelen, 2010: 17-18; Streeck y Thelen, 2005: 19)

benefician a los trabajadores, han impedido la aplicación de las nuevas normas. En este sentido, el proceso de cambio puede clasificarse como un *cambio gradual por estratificación*, que consiste en la creación de nuevas leyes sin eliminar las anteriores. Este proceso de cambio puede tener implicaciones en la etapa de implementación, porque desde la propuesta de Thelen (2009) los cambios por estratificación posibilitan la activación de puntos de veto y de la fuerza de los actores quienes pueden frenar el cambio institucional, porque estas nuevas reglas coexisten con las viejas practica. También, es de considerar que el cambio no ocurre por si solo, aunque los legisladores tuvieran "buena voluntad" sobre la creación de la norma esta puede tener resultados imprevistos, las normas tienen límites y suelen estar sujetas a la interpretación de los propios implementadores (Streck y Thelen, 2005).

Considerando que la regulación de subcontratación no provino de un cambio en la correlación de fuerzas entre empleadores y trabajadores, cabe buscar algún elemento que explique como se logró y si esto puede repercutir en la implementación. En este sentido, la perspectiva teórica de Levitsky y Murillo (2013) permite fortalecer nuestra perspectiva sobre el cambio institucional. Estos autores indican que América Latina se caracteriza por tener un *entorno institucional débil* donde el cambio institucional es resultado de la *variación del enforcement* y se caracteriza por adoptar la forma de *reemplazo constante*, es decir, las reglas se someten "repetidamente a una transformación abrupta y los cambios son de amplio alcance" (Levitsky y Murillo, 2013: 21)[13].

De acuerdo con dichos autores, la fuerza institucional tiene dos dimensiones: el *enforcement* y la estabilidad. La primera se refiere a como los actores se apegan al cumplimiento de las normas y aceptan sus sanciones, mientras que la segunda describe la durabilidad de la institución a lo largo del tiempo a pesar de las condiciones. En el caso, de entornos institucionales débiles puede suceder que la estabilidad de las instituciones se explique por el bajo nivel de *enforcement*. Es decir, se reduce el nivel de cumplimiento de las normas de manera que los efectos adversos que podrían tener las instituciones sobre actores con poder de veto formal y otros perdedores potenciales sean disminuidos (o eliminados). Lo anterior puede inducir a que los actores con poder acepten reglas que en otra situación no hubieran aceptado, a sabiendas que no serán cumplidas.

[13] La explicación de este patrón de cambio se asocia a los altos niveles de incertidumbre que se generan en la región. Mayores niveles de incertidumbre se explican por la inestabilidad del régimen, volatilidad electoral, por importaciones institucionales y un rápido diseño configurado por crisis o debilidad de facto de las instituciones de veto. Así, cuando los actores poderosos son excluidos del proceso formal de redacciónde las normas atacaran a las instituciones emergentes (Levitsky y Murillo, 2013).

En esa línea argumentativa, el caso mexicano constituye un ejemplo de entorno institucional débil, las regulaciones laborales tienden a ser estables y permanecer estáticas en el ámbito normativo para utilizarlas discrecionalmente (Bensusán, 2006). De esta manera, los actores pueden percibir algún valor positivo para la audiencia nacional e internacional en el hecho de que estas normas estén formalizadas, aunque rara vez las harán cumplir. Estas reglas funcionan como *instituciones de escaparate* (Levitsky y Murillo, 2013) y suelen ir acompañadas de reglas informales que estabilizan las expectativas de los actores y disminuyen los riesgos asociados con los resultados institucionales formales.

Las propuestas de Thelen junto a sus diferentes coautores (2005; 2009 y 2010) y las de Levitsky y Murillo (2013) son complementarias y permiten generar una explicación amplia acerca de lo ocurrido en el proceso de cambio en las normas de subcontratación. En ese sentido, durante este trabajo de investigación se entenderá que el proceso de cambio de las normas de subcontratación fue por *estratificación* y se generó en un entorno institucional débil caracterizado por el bajo nivel de enforcement lo cual podría afectar la forma en que se implementaron dichas normas.

2.2.Factores que obstruyen la implementación desde el enfoque de políticas públicas

Con la finalidad de comprender como el cambio institucional se concreta en los hechos, se recurre al *enfoque de análisis de políticas públicas*[14], centrándonos en la fase de implementación. En el cual se considera que la política pública, o en un sentido más amplio las normas que se han construido para la solución de un problema público, pasa por distintas fases[15], siendo una de ellas la fase de implementación. Esta fase se define como "un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas" (Pressman y Wildavsky, 1973: 15). Dicha interacción, está influenciada por la "interacción estratégica entre numerosos intereses que buscan sus propias metas, de las cuales pueden ser o no compatibles con los objetivos del mandato de la política" (Bardach, 1978: 9). Entonces, la implementación está constituida por dos grandes ramas, una que implica el ensamble de distintos elementos de la política y

[14] Dicho enfoque está situado entre la administración pública y la ciencia política (Parsons, 2009) que permite analizar las decisiones que tomó el gobierno o alguna autoridad para la solución de un problema público.

[15]En el enfoque de análisis de políticas públicas se planteó un dispositivo heurístico denominado "ciclo de políticas públicas", por medio del cual pueden estudiarse las políticas públicas por cuatro momentos: 1) identificación y definición de problema, 2) diseño de la política, 3) implementación y 4) evaluación (Aguilar, 1992).

segundo, un juego político en el que distintos actores favorecen el ensamble o lo obstruyen (Bardach, 1978).

Considerando lo anterior, la fase de implementación de las normas de subcontratación como el *conjunto de decisiones y acciones, sujetas a las normas que regulan la subcontratación, que son llevadas a cabo por actores públicos y privados que pertenecen a un marco de actuación político-administrativo (en dos niveles de actuación: federal y estatal) con la finalidad de solucionar un problema público*

Las decisiones que se tomen para aplicar los artículos estarán constreñidas, siguiendo Püzl y Treib (2007), por las características de la norma y por la capacidad de ejecución que tenga el aparato burocrático. La implementación se circunscribe a estos dos elementos, porque que la existencia de la norma da lugar a su obligación, sin embargo, por sí sola no genera cambios sino requiere la observancia de un tercero (Streeck y Thelen, 2005). Al respecto, el gobierno aporta elementos para posibilitar la política, sin embargo, estará influenciada por los múltiples intereses del resto de los actores.

La introducción del *juego político* como un factor explicativo de la implementación permite contrarrestar la visión excesivamente racional del modelo *top-down*[16] en la cual se contempla que la ley por si sola puede producir cambios, a la par de las aseveraciones que suponen que los resultados dependen únicamente de la estructura burocrática.

Con base en lo presentado, el desperfecto en alguno de los elementos antes mencionados posibilita un distanciamiento entre "lo que lo que es anunciado como política y lo que en realidad se ejecuta", es decir, se abre una brecha de implementación (Grindle, 2009: 33). Con base en Gallego y Subirats (2016) se identifican tres tipos de brecha: 1) *desplazamiento de la política* que significa que los actores establecen una meta y realizan acciones que distan de la meta o van hasta en sentido contrario, 2) *déficit de implementación* se realizan acciones y se asignan recursos pero las actividades no se concluyen las actividades o se realizan mal y 3) *consecuencias no intencionadas* se refiere a la confluencia de factores de difícil previsión o incluso, a veces por la combinación con factores contextuales, desde el punto de vista político, económico y/o social.

[16] El modelo de "arriba-abajo" plantea que la burocracia es una organización o estructura caracterizada por procedimientos centralizados, en la cual hay una división de responsabilidades, especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales. Se define a la política pública como una hipótesis en la que se identifican una serie de supuestos a los cuales se les asocian consecuencias (Parsons, 2009). Bajo este modelo en la implementación hay una secuencia de acciones bien planificadas y todas previstas que excluyen toda posibilidad de error y que permiten seguir desde del inicio hasta el final del proceso.

Los elementos presentados, permiten comprender acabadamente como se llevó la implementación de las normas de subcontratación y que resultados derivaron de ella. En los siguientes apartados se profundiza sobre las maneras en que el diseño de la norma y los recursos del gobierno constriñen la implementación, es decir, como condicionan el terreno de juego. Para efectos de especificar que es el juego político y que lo caracteriza, se adopta la perspectiva teórica del juego político en América Latina de Scartascini, et al., (2011).

2.2.1. El proceso de implementación constreñido a la fase de diseño

El enfoque de análisis de políticas plantea que la implementación no debe disociarse de la fase de diseño, puesto que, las condiciones bajo las cuales ocurra esta fase repercutirán en la implementación. La fase de diseño es aquella en la que se determina la política que dará solución al problema público planteado (Parsons, 2009). De esta forma, para el caso de estudio, el proceso de discusión de la reforma a la Ley Federal del Trabajo (en adelante LFT) en 2012 constituye dicha fase. El objetivo de la reforma fue "promover resultados valiosos" (Goodin, 2003: 29), sin embargo, es posible que dicho objetivo no haya sido alcanzado debido a la forma en que las normas fueron diseñadas (Goodin, 2003).

Goodin (2003) propone que la fase de diseño de las normas de subcontratación puede ser observada a la luz de tres modelos[17], bajo esta propuesta se asume que la definición del régimen de subcontratación y las limitantes establecidas a su uso resultaron de "una intervención deliberada" (Goodin, 2003: 41) es decir, con el fin de obtener un objetivo específico.

Al respecto, la revisión de la literatura aporta algunos indicios, entre ellos que el los empleadores y el gobierno dieron prioridad a la aprobación de la reforma para romper con la inercía de múltiples intentos de reforma sin lograrlo (Bensuán, 2013). Adicionalmente, los representantes de los trabajadores quisieron mantener la flexibilidad de las reglas en los hechos a cambio de beneficios para los líderes sindicales. Asimismo, los partidos querían mostrar su disposición a cooperar con el fin de obtener ventajas politicas y económicas (Bensusán y Bizberg, 2017; Bensusán y Middebrook, 2013; Vera, 2014). Bajo este marco es relevante profundizar sobre las intenciones que estuvieron

[17] Goodin (2003) propone tres modelos por accidente, por evolución e intención. El *modelo por accidente* señala que los cambios de las instituciones se producen por contingencias, esta explicación se centra en el papel que desempeña el entorno o el contexto en el que se encuentra la institución. El *modelo por evolución* parte de que hay un mecanismo de selección basado en la competencia, tal y como se señala en la biología para la evolución de las especies, lo que permite la supervivencia de las instituciones.

detrás del diseño y así vislumbrar como estás se manifestaron en la implementación y si repercutieron o no.

2.2.2. El juego político en torno a la implementación

Considerando la perspectiva de Scartascini, et al., (2011) el juego político requiere de la coordinación entre "diversos grupos organizados y de personas que participan en los procesos de formulación de políticas" (Scartascini, et al., 2011: 13). Al respecto, se privilegia la interacción entre gobierno, empleadores y sindicatos.

Dicha interacción se desenvuelve en un contexto en el cual los actores realizan intercambios con la intención de obtener algún beneficio para sí mismos, por lo tanto, los intercambios estarán constreñidos por las preferencias e incentivos que tengan los actores Scartascini,et al., (2011). En este sentido, la interacción de los actores se enmarca en un entorno institucional determinado, que según se explicó siguiendo Levitsky y Murillo (2013) será un entorno institucional débil. Adicionalmente, los actores interactúan en distintos espacios los cuales pueden ser formales, tales como la legislatura; o informales como la calle (Scartascini, et al., 2011).

Respecto al juego, los resultados que deriven de la regulación de la subcontratación "dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos" (Scartascini et al., 2011: 6) los cuales deben permanecer en el tiempo. Así, el juego se torna cooperativo, a partir de los intereses que tienen, el grado en que se comparten y en la distribución del poder entre los actores.

Con base en nuestro estudio de caso, dado que la regulación prevé mayor protección a los trabajadores y limita el comportamiento de los empresarios, el *juego político* romperá el *status quo* (es decir, se avanzará en la implementación) si se logran romper las resistencias del sector empresarial (quienes perciben mayores desventajas de las normas) y si los sindicatos son capaces de promover la aplicación de las instituciones.

Es de considerar, que para romper el *status quo* es esencial reconocer el poder que poseen tanto empresarios como trabajadores, es decir, medir su capacidad de influir en el comportamiento del resto de los actores y en la toma de decisiones. Cuanto más fuerte sea el poder de alguno de los actores, ya sea en su tipo estructural o instrumental, los intereses de ese actor moldearán los resultados de la política (Fairfield, 2015). A continuación, se detallan los recursos de poder de cada uno de los actores que se involucran en el proceso de implementación.

2.2.2.1. Capacidad de ejecución de la política a través del gobierno

El gobierno enmarca el escenario de la implementación y sus recursos, pueden ser entendidos como *capacidades estatales,* las cuales son los "medios para planificar y lograr metas" (Completa, 2017: 5) y exhiben "la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas" Grindle (1996: 20).

Para el caso que nos ocupa, nos centramos en la *capacidad institucional* y la *técnico-administrativa*. La primera, refiere a la habilidad que tiene el gobierno "para establecer y hacer efectivos el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas" y la segunda, a la "habilidad de los estados para proveer bienes y servicios" (Completa, 2017: 63). Es de mencionar, que la capacidad institucional se condiciona en buena medida por la capacidad técnico-administrativa, esto porque el cumplimiento de las normas de subcontratación, consiste en proveer un servicio que es el de la inspección de los centros de trabajo. Entonces, si en esta tarea básica no la realiza o la ejecuta mal, no podrá garantizar la efectividad de las reglas que rigen las relaciones entre trabajadores y empleadores.

Con base en Rosas (2008) la capacidad administrativa del gobierno se observará en dos niveles: el *micro* que se orienta a caracterizar las habilidades y aptitudes de los individuos que desempeñan funciones dentro de la estructura burocrática y el nivel *meso* que se centra en la estructura organizacional y como esta desempeña sus funciones. Estudiar estas dimensiones se sustenta en que "los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política" (Rosas, 2008: 132). No obstante, sus acciones no son suficientes, sino que se complementan de la fortaleza de la organización.

En el ámbito de la regulación de las normas de subcontratación, es la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) la agencia burocrática de dirigir la política laboral, mientras que Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT) ejerce funciones para salvaguardar los derechos de los trabajadores a través de la vigilancia del cumplimiento de las normas, sin embargo, pueden intervenir otras instancias, tales como recaudadoras de impuestos.

2.2.2.2. Recursos de poder de las organizaciones empresariales

Para efectos de esta investigación se considerará a las organizaciones del empresariado (no estatales) que son capaces de representar los intereses de "todo el empresariado y además consiguen llevar esa postura a la esfera política tratando de influir en los resultados de las políticas públicas" (Cerdas, 2017: 30). En el contexto de las normas de

subcontratación se ha detectado la influencia de organizaciones empresariales (Consejo Coordinador Empresarial [CCE] y la Confederación Patronal de la República Mexicana [COPARMEX]) y las agencias de capital humano, denominadas también administradoras de personal o contratistas (Asociación Mexicana de Capital Humano [AMECH] y GINGroup). La capacidad de influencia de estos empresarios puede dividirse en dos categorías: poder estructural e instrumental. Cuanto mayor poder de ese tipo se espera mayor influencia en la forma que adquiere la implementación y los resultados que derivan de ella (Fairfield, 2015).

El *poder estructural*, para Fairfield (2015) no requiere de ninguna organización o acción política y son las señales del mercado las que coordinan su comportamiento en el ámbito económico y según su enfoque teórico: "se deriva del comportamiento de maximización de beneficios de los actores del sector privado y las expectativas de las autoridades sobre las consecuencias económicas agregadas de decisiones individuales de inversión tomadas en respuesta a las decisiones políticas" (Fairfield, 2015: 42). Este poder surge de la preocupación de que una política provocará una reducción de la inversión, la fuga de capitales o la disminución de la producción, debido a los incentivos de mercado que la política crea para las empresas, los propietarios de capital o los productores (Fairfield, 2015)

En ese sentido, para el caso de estudio se observará el poder estructural de los empleadores a la luz de las variables macroeconómicas en materia de empleo, que dan cuenta de las características del modelo económico vigente en México y que influyen de manera importante en las decisiones que toma el gobierno.

Por otro lado, el *poder instrumental* (Mills, 1956 y Miliband, 1969 citados en Fairfield, 2015: 28) implica capacidad para llevar a cabo acciones políticas deliberadas. De acuerdo con Fairfield (2015: 29) las fuentes de poder instrumental son las relaciones con los *policy makers* y los recursos, tales como cohesión, medios de comunicación y recursos económicos. Las relaciones adoptan distintas formas tales como vínculos con partidos políticos, consulta institucionalizada, reclutamiento dentro del gobierno y cargos de elección institucional.

Cabe mencionar, que tanto el poder estructural como el poder instrumental pueden apoyarse mutuamente, aunque ambos son conceptos distintos y responden a lógicas diferentes (Fairfield, 2015). La influencia del poder estructural de los empresarios podría observarse en la preocupación que percibe el gobierno sobre los efectos en la creación de empleo si decide aplicar las normas de subcontratación. Sin embargo, estos efectos en el

mercado laboral solo podrían observarse si se implementan las reglas. Considerando lo anterior, interesa esencialmente el poder instrumental de las organizaciones empresariales que tienen una voz en temas laborales y específicamente en el tema de la subcontratación. A continuación, se presentan los recursos de poder de los empresarios que se consideran fundamentales para explicar lo que sucedió en la fase de implementación:

- **Acceso a medios**: las organizaciones empresariales disponen de medios de comunicación (prensa, radio, etc.) para incidir en la opinión pública sobre la subcontratación.
- **Consulta institucionalizada:** es la consulta formal o informal e "implica reuniones periódicas entre los funcionarios gubernamentales y los líderes de las asociaciones empresariales" (Fairfield, 2015: 34).
- **Cohesión**: describe la capacidad de las organizaciones empresariales para formar y sostener una posición única. Las perspectivas de influir en la política son más fuertes que si la oposición no está coordinada o si sólo ciertos sectores o subgrupos resisten (Fairfield, 2015: 38)
- **Vínculos partidistas:** se identifica cuando la agenda de trabajo de los partidos políticos converge con los posicionamientos y la agenda de los grupos empresariales.

2.2.2.3. Recursos de poder de los sindicatos

En cuanto a los trabajadores, de acuerdo con Cerdas (2017: 22) "el poder de los trabajadores, depende de dos dimensiones que se interrelacionan. Por un lado, el poder que emana del mercado de trabajo, conocido como poder estructural de los trabajadores […] y, por otro lado, el poder que resulta de la institucionalidad política y laboral: el poder de asociación de los trabajadores". Ambos poderes pueden repercutir en la orientación de las políticas laborales y también podrían frenar los poderes de los empresarios.

Con base en Wright (2000) "el *poder estructural* se refiere a la influencia que tienen los trabajadores en función de su ubicación en el sistema económico" (citado en Cerdas, 2017: 24-25). Mientras que, el *poder de asociación* de los trabajadores plantea la capacidad de crear organizaciones y que se impulsen actos en colectivo a favor de los intereses de los trabajadores. El poder de asociación de los trabajadores en el contexto latinoamericano se expresa en "las limitaciones y/o posibilidades que tienen los trabajadores para organizarse en sindicatos, negociar colectivamente, ejercer el derecho a la huelga, así como la forma en que acceden al sistema político formal" (Cerdas, 2017: 25).

Respecto a las condiciones que tienen los sindicatos en México para ejercer el derecho a huelga y acceder al sistema político en lo formal son fuertes, sin embargo, por la manera en que este poder está regulado y por la dependencia que tiene del control estatal y de los empleadores, es un poder reconocido a cambio de que no sea utilizado para defender los intereses de los trabajadores más allá de lo que admiten las políticas gubernamentales y empresariales. Al respecto, se ha dicho que los sindicatos que ostentan la mayoría de los afiliados, bajo el nuevo modelo económico exportador, experimentaron un proceso de inversión del sentido de la representación. Es decir, representaron esencialmente los intereses del gobierno y los empleadores frente a los trabajadores, flexibilizando en los hechos las reglas que restringen las libertades patronales y tolerando las violaciones a los derechos laborales. Así, el lugar que ocupan en la intermediación entre trabajo y capital sirve para bloquear la emergencia, expansión y consolidación de un sindicalismo verdaderamente representativo (Bensusán y Subiñas, 2014; 2017)

Bensusán y Middlebrook (2013) señalan que los sindicatos en México fueron un pilar fundamental del régimen autoritario existente desde el fin de la revolución mexicana hasta la década de 1990. Sin embargo, tras la restructuración económica "se redujo la influencia de los sindicatos para negociar salarios, prestaciones y condiciones laborales" (Bensusán y Middlebrook, 2013: 15). En México, los sindicatos y el partido "oficial", el Partido Revolucionarios Institucional (PRI), establecieron fuertes vínculos entre si y estos se convirtieron en los principales medios por los cuales la "elite política subordinó a los trabajadores". Lo anterior, porque los sindicatos tenían la capacidad de controlar las demandas de los trabajadores por el apoyo general del gobierno (Bensusán y Middlebrook, 2013: 25). Aunque, en el año 2000 el PRI fue derrotado electoralmente, las relaciones entre el Estado y el sindicalismo se mantuvieron.

Considerando las características mencionadas con la finalidad de medir la capacidad de influencia de los sindicatos en la fase de implementación se recurre a observar la relación que tienen con el gobierno, es decir, si son corporativos o independientes. En este sentido, se esperaría encontrar al menos casos excepcionales de sindicatos independientes del gobierno y de los empleadores dispuestos a activar las nuevas reglas. Adicionalmente, se observará la existencia de espacios (formales o informales) a través de los cuales puedan exigir las normas y los resultados que obtuvieron de dichas intervenciones.

2.3. Metodología

Este trabajo de investigación tiene como objetivo explicar los factores que incidieron en la implementación de las normas de subcontratación que fueron adoptadas en 2012. La revisión de la literatura muestra que la implementación de las políticas no se constriñe al ámbito administrativo, sino que también el ámbito político tiene una importante influencia en esa etapa. En esta sección se presentan las hipótesis sobre los factores que incidieron en la implementación, la perspectiva de estudio, el modelo de análisis y la estrategia de investigación.

2.3.1. Hipótesis

De la revisión teórica se desprende que existen al menos tres factores que inciden en la fallida implementación de las normas de subcontratación, estos son: el inadecuado diseño de las normas, las bajas capacidades estatales y el juego político a favor del *status quo* que se generó en torno a la fase.

El inadecuado diseño de las normas de subcontratación limita la implementación debido a que el cambio institucional no resultó del cambio en la correlación de fuerzas entre trabajo y capital. En ese sentido, los actores aceptaron la regulación porque fueron guiados por la expectativa de un *bajo nivel de enforcement* que había caracterizado el contexto laboral mexicano. Adicionalmente, la redacción ambigua de las normas limitó la implementación puesto que, favoreció un amplio margen de discrecionalidad para el gobierno.

Las bajas capacidades técnico-administrativas del gobierno, reflejadas en problemas organizacionales, presupuestales y de recursos humanos, limitan la implementación porque la estructura burocrática carece de las habilidades suficientes para vigilar los centros de trabajo y para aplicar las sanciones a quienes incumplan la ley.

El desinterés del gobierno en la aplicación de las normas de subcontratación disminuye el nivel de implementación de las normas de subcontratación porque temen contrarrestar el efecto de la política de mayor inversión y menor informalidad laboral. El gobierno percibe que implementar las normas de subcontratación pondría en riesgo las condiciones de la economía.

Finalmente, durante el proceso de implementación ha existido un *juego político a favor del status quo, que* disminuye el nivel de implementación de las normas de subcontratación. En dicho juego, los empresarios utilizan su poder instrumental para frenar la implementación debido a que perciben que sus intereses son ampliamente

afectados. Mientras tanto, los sindicatos no perciben un beneficio en la aplicación de las normas, por lo cual no empujan su activación. Adicionalmente, en paralelo al fuerte poder instrumental que gozan los empresarios, los sindicatos poseen fuertes limitaciones para activar su poder de asociación derivadas del control que ejerce el gobierno sobre ellos.

2.3.2. Modelo de análisis y operacionalización de variables

La variable dependiente es el **nivel de implementación de las normas de subcontratación *(Y)*.** Dicha variable tiene dos dimensiones (véase tabla 2), una que se refiere al *grado de definición de la política* (establecimiento de estrategias y metas para vigilar la subcontratación) y la otra que habla de los *logros obtenidos de la implementación* (referida a la correspondencia entre las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos).

Las variables independientes se organizan conforme a dos grandes categorías: *habilitantes de la implementación*, es decir, a la presencia o ausencia de elementos que son fundamentales para la implementación de la política, tales como, el adecuado diseño de la norma y la existencia de recursos para que la autoridad laboral desarrolle sus actividades. La segunda categoría se refiere al *juego político,* que contempla el interés de la autoridad para aplicar las nuevas reglas y el posicionamiento que adoptan los empresarios y los trabajadores. En la tabla 2 se presentan estas variables y sus observables. Es de mencionar, que la influencia del poder estructural se estudia de manera tangencial exponiendo el comportamiento de las variables macroeconómicas y su posible influencia en la toma de decisiones del gobierno. En el diagrama 4 se ofrece la interacción entre las variables.

Tabla 2. Dimensiones y observables de la variable dependiente e independientes

Variable dependiente		
Variable	**Dimensiones**	**Observables**
Nivel de implementación de la política de vigilancia y cumplimiento de las normas de subcontratación	Grado de definición de la política de vigilancia de la subcontratación.	• Las normas poseen el consenso suficiente de los empresarios y sindicatos. • Existe un conjunto de estrategias para ejecutar las normas de subcontratación. • Las estrategias están sistematizadas por parte de la autoridad responsable de la inspección del trabajo.
	Logros obtenidos de la implementación de las normas.	• ¿Los esfuerzos realizados tienen por objetivo aplicar los candados establecidos por las normas de subcontratación?
Variables independientes		
Adecuado/inadecuado diseño de las normas de subcontratación.	Forma de la norma.	• La redacción de la norma es clara • Refleja la correlación de fuerzas entre trabajo y capital.

Alta /baja capacidad estatal técnico-administrativa.	Capacidad Organizacional *(nivel meso)*	• Existe una organización burocrática, con funciones y atribuciones claramente definidas, que atienda la vigilancia de las normas de subcontratación. • Existe un correcto flujo de información al interior y exterior de la organización encargada de la inspección • Existe una partida presupuestaria para la ejecución de actividades de vigilancia a las normas laborales y subcontratación. • Los recursos son suficientes para la ejecución de las tareas.
	Capacidad Individual *(nivel micro)*	• Existen recursos humanos para atender las tareas de la inspección del trabajo. • Los recursos humanos están formados y capacitados adecuadamente. • Los recursos humanos reciben los incentivos suficientes para el desempeño de sus funciones.
Interés/desinterés del gobierno en las normas de subcontratación.	Definición de la política laboral.	• El gobierno en turno introdujo estrategias o estableció metas orientadas a disminuir la precarización del empleo vinculada a la subcontratación.
Alta/ baja oposición de los empresarios.	Cohesión y organización de los empresarios.	• Existe una postura única de los empresarios frente a la regulación de subcontratación.
	Coincidencia de la política laboral y las demandas del sector empresarial en el proceso de implementación.	• Dispone de espacios formales o informales para exponer sus intereses al gobierno en turno. • Los intereses de los grupos empresariales convergen con la política laboral vigente.
	Vínculos con partidos políticos.	• Los intereses de los empresarios son representados y defendidos en el ámbito legislativo.
	Recursos económicos y acceso a medios.	• Cuenta con los recursos para hacer conocer sus propuestas (medios de comunicación) y/o hacer que otro sector se apropie de ellas y las defienda. • Los recursos son destinados para frenar la exigencia de las normas.
Capacidad/incapacidad de los sindicatos para activar las normas de subcontratación	Relación del sindicato con el Estado	• El sindicato es corporativo o independiente. • Existencia de espacios formales para dialogar con el gobierno y los resultados que deriven de ella.

Fuente: Elaboración propia.

La escala de variación de la implementación tiene tres niveles (véase tabla 3), dicha escala se construyó con base en las aportaciones del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC, 2013) en este trabajo realizan una valoración de la implementación del sistema de justicia penal y muestran cuáles son sus avances[18], y las de Gallego y Subirats (2016).

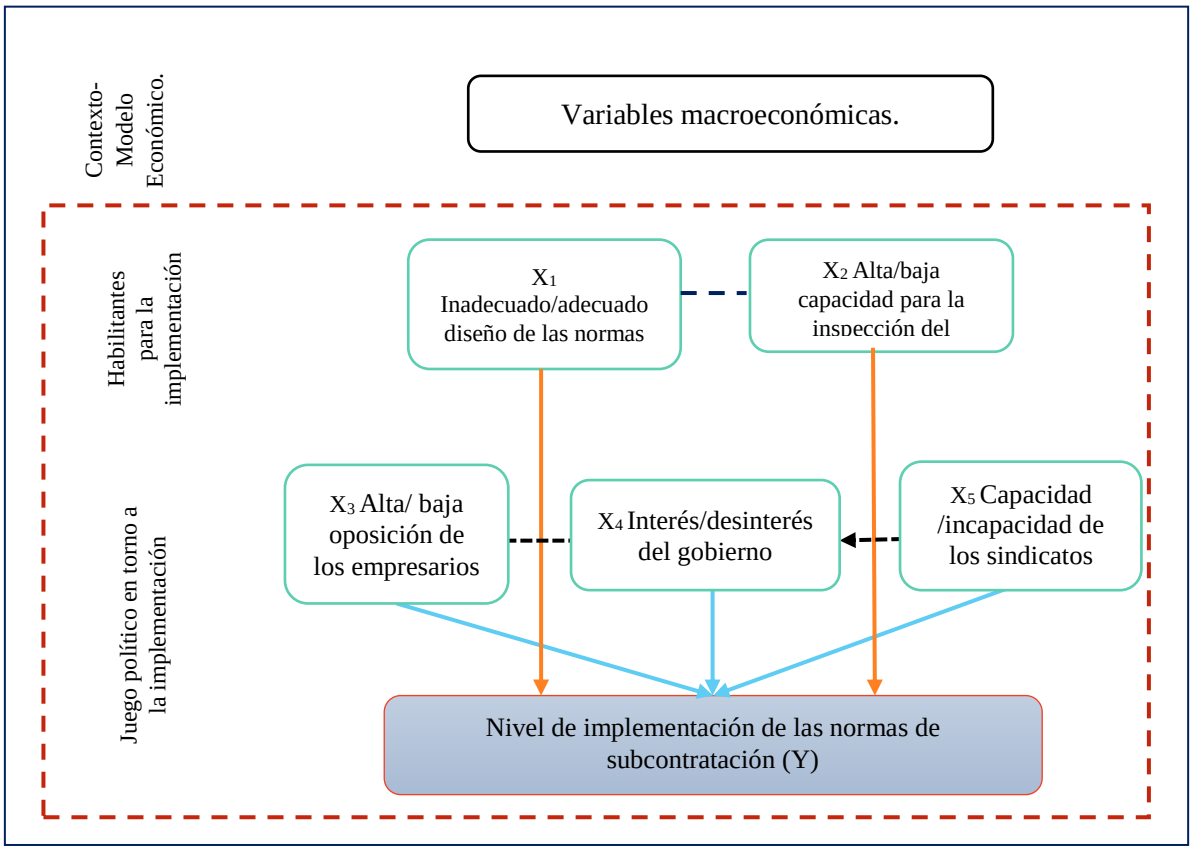
[18] En 2008 se realizó una reforma constitucional en diversos artículos que corresponden al sistema de justicia penal con la finalidad de hacer más eficiente a dicho sistema, se dio un plazo de ocho años para que

Tabla 3. Escala de variación de la variable dependiente

Nivel	Descripción
Fallido	Existen estrategias diseñadas con base en las normas de subcontratación, sin embargo, no tienen metas claramente definidas.
Medio	Existen estrategias diseñadas y se definen metas respecto a la disminución de la evasión de responsabilidades obrero-patronales. Sin embargo, las acciones no se ejecutan o se realizan de manera deficiente.
Óptimo	Existen estrategias con metas claramente definidas. Las actividades realizadas se están sistematizadas y son monitoreadas permanentemente. Hay mejora continua y se detectan y sancionan las violaciones a la normatividad.

Fuente: Elaboración propia con base en CIDAD (2013) y Gallego y Subirats (2016).

Diagrama 4. Relación de Variables



Nota: Interacción de las variables independientes con la dependiente:

X_1: Si el diseño es adecuado incrementa las probabilidades de implementación.
X_2: A mayor capacidad estatal mayor es la probabilidad de implementación
X_3: A mayor interés del gobierno incrementa el nivel de implementación.
X_4: A mayor nivel de oposición menor nivel de implementación.
X_5: A mayor capacidad de los sindicatos para activar las normas mayor implementación.
Y: Adquiere los valores de fallido, medio u óptimo.

Fuente: Elaboración propia.

el sistema se implementara a nivel nacional. Bajo este contexto el CIDAC (2013) preparó una metodología para evaluar la implementación, dar seguimiento y evaluar al nuevo sistema.

2.3.3. Estrategia de investigación

Esta investigación se constituye como un estudio de caso, que tiene la intención de explicar un fenómeno más amplio (fallas de implementación de las reformas institucionales en México). Además, posee variación interna temporal, lo que quiere decir que se identifican distintas etapas en el proceso de implementación de las normas de subcontratación. El periodo de estudio comprende de 2012 al primer semestre de 2018. Para el desarrollo del estudio se utilizaron técnicas de investigación cualitativa.

Las fuentes de información de esta investigación provienen de:

1. Estancia de investigación en la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (1 al 30 de agosto de 2017).
2. Se analizaron los resultados de 14 entrevistas semi-estructuradas a actores clave en el proceso de implementación. Se incluyeron funcionarios de gobierno vinculados a la inspección, representantes legales de las cámaras empresariales, líderes sindicales o a sus abogados y a expertos en el tema.
3. Revisión documental:
    a. Documentos oficiales: *Programa Sectorial de la Secretaría del Trabajo*, los *Programas de Inspección* de 2012-2018 así como las evaluaciones y reportes de otras entidades gubernamentales como la Auditoria Superior de la Federación (ASF), Instituto Mexicano de seguridad Social (IMSS), Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y Servicio de Administración Tributaria (SAT).
    b. Boletines y comunicados de prensa de empresarios y sindicatos.
    c. Notas periodísticas, artículos de opinión y análisis académicos en torno al tema.

La sistematización de la información respecto al juego político se basó en el uso de la metodología de "análisis de involucrados" (Schmeer, 1999; Brugha y Varvasovszky, 2000), la cual tiene por objetivo determinar los intereses de los actores respecto a una política y así vislumbrar las posibilidades de éxito o de fracaso de esta.

Capítulo 3. Resultados

Este capítulo tiene por objetivo presentar los resultados del análisis documental, bibliográfico y de las entrevistas realizadas a diferentes informantes para mostrar los obstáculos que enfrentó el proceso de implementación de las normas de subcontratación adoptadas con la reforma laboral de 2012. El análisis de la información se presenta en dos secciones. La primera expone cómo el diseño y las capacidades del estado condicionaron *a priori* el proceso de implementación. En la segunda sección se describe el juego político que se generó en torno a esta etapa.

3.1.Condicionantes del proceso de implementación

El proceso de implementación de las normas de subcontratación se dificultó porque el diseño no correspondió con la distribución entre trabajo y capital. Adicionalmente, el gobierno careció de la capacidad institucional y administrativa para exigir las normas.

3.1.1. Las restricciones que provienen del diseño

Los candados establecidos para el uso de la subcontratación no resultaron de un cambio en la correlación de fuerzas entre trabajo y capital, sino que surgieron al abrirse una *ventana de oportunidad* durante la discusión legislativa de 2012. Esta ventana se caracterizó por la intervención de una diputada (de un partido de izquierda[19]) quién, promovió establecer límites al uso de la figura. El veto de los actores perjudicados (empresarios) pudo evitarse, entre otras cosas, porque los legisladores representantes de sus intereses tenían otras prioridades vinculadas a la reforma laboral en su conjunto: mostrar que las normas laborales no eran intocables y que dentro del Poder Legislativo podían construirse alianzas políticas para lograr su modificación (Bensusán y Middlebrook, 2013; Vera, 2014). Finalmente, el cambio legal resultó favorable para los trabajadores en el papel. No obstante, en los hechos no existieron condiciones para su implementación según se explicará a continuación.

3.1.1.1.Cambio de la distribución del poder entre trabajo y capital

Los artículos que regulan la subcontratación en México formaron parte de la reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) que fue presentada por Felipe Calderón en 2012 como una iniciativa de trámite preferente[20] a pocos meses de concluir su mandato. El argumento central de la iniciativa fue que la legislación debía adaptarse a las condiciones económicas

[19]Movimiento Ciudadano (MC).

[20] La iniciativa de trámite preferente es un proyecto de ley o decreto que presenta el poder Ejecutivo Federal el día de apertura de cada periodo ordinario de sesiones para agilizar aquellos proyectos que el Presidente de la República considere primordiales para la nación. La figura puede utilizarse hasta para dos ocasiones que no sean de reforma constitucional (Art. 71, apartado IV de CPEUM)

y sociales del país para lograr mayor productividad, competitividad y generar empleos (Poder Ejecutivo, 2012). Esta iniciativa recogía las propuestas de reforma de 2010 y 2011, presentadas por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), respectivamente. La iniciativa tenía dos componentes, uno político y otro económico. El primero se vinculó a los temas de transparencia sindical y voto secreto, mientras que el segundo refería la flexibilización de las relaciones laborales, tal como la subcontratación (Bensusán, 2013).

El proceso de discusión de la reforma no excedió los 90 días, tabla 4. Cada una de las cámaras tuvo un plazo no mayor a treinta días para discutirla y plantear sus reservas a la ley. La figura de trámite preferente no explica la aprobación de la reforma, pero se arguye que creó un sentido de urgencia en el Congreso que puede haber favorecido la construcción de consensos[21].

Tabla 4. Proceso de discusión de la reforma a la LFT 2012

Fecha		Actor	Documento resultante
Septiembre	01	Promovente –Poder Ejecutivo	Iniciativa de Reforma a la LFT.
	04-29	Cámara de Diputados*	Discusión de iniciativa y presentación del *Dictamen de la comisión de trabajo y previsión social.*
Octubre	02-23	Cámara de Senadores**	Discusión de iniciativa y presentación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Estudios Legislativos.
	30-08	Cámara de Diputados*	Aprobación en lo general y particular de los artículos no reservados en la LFT
Noviembre	8-13	Cámara de Senadores**	Acuerdo por el que el Senado envía al Ejecutivo Federal los artículos aprobados
	30	Poder Ejecutivo	Publicación en el DOF del decreto que reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley federal del trabajo.

Notas: * Comisión de Trabajo y Previsión Social
**Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social; y de Estudios Legislativos, Primera
Fuente: Elaboración propia con base en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012.

La incorporación de la figura de subcontratación suponía un cambio importante, no tanto porque antes no existiera ninguna referencia explícita al respecto sino porque se imponían limitaciones para su utilización lo cual implicó la redistribución del poder entre trabajadores y empleadores al menos en el sentido formal. En la tabla 5 se describe la

[21]Al presentarse la iniciativa de reforma todos los partidos, a excepción del PAN, manifestaron su desacuerdo con la iniciativa a Rosalinda Vélez, quien fungía como Sría. del Trabajo y Previsión Social a nivel federal. Entre los principales cuestionamientos sobresalía la brevedad de los tiempos para discutir un tema tan relevante como el laboral. Al respecto, la Sría de Estado señaló que el Poder Legislativo tenía una oportunidad histórica para dotar a los mexicanos una ley acorde al contexto actual indicó: "Confío plenamente en que sabrán aquilatar el esfuerzo honesto que hemos hecho para integrar esta iniciativa" (Gaceta Parlamentaria, 2012)

evolución del diseño de las normas sobre subcontratación, se identifican cuatro momentos: 1) la regulación previa a 2012, 2) la redacción propuesta en la iniciativa de Felipe Calderón, 3) la incorporación de los candados en el dictamen de la CD y 4) la redacción final.

Antes de 2012, las empresas tenían la libertad de decidir, cuándo, qué y para qué entregar a otra la realización de obras o servicios. En la legislación existía la figura de **intermediario**[22], a través de ella se fijaba la responsabilidad de las empresas que utilizara los servicios de intermediación, así como los derechos de los trabajadores (arts. 12 y 14, LFT, antes de 2012). Además, se distinguía entre la empresa intermediaria y las empresas que contrataban "trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir con sus obligaciones laborales (art. 13, LFT, antes de 2012). Estas empresas eran en los hechos las contratistas de la nueva LFT. Se establecía que si no se daban esas condiciones, el beneficiario directo de las obras o servicios (equivalente al contratante actual) era responsable solidario respecto de esas obligaciones y que, cuando estos se prestaran de manera exclusiva o principal para otra, sin contar con los elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones laborales, además de la responsabilidad solidaria, los trabajadores tendrían el derecho disfrutar de condiciones de trabajo proporcionadas a las que disfruten trabajadores equivalentes en la empresa beneficiaria (artículos 13 y 15 LFT, antes de 2012).

En el caso de la propuesta de Calderón se favorecía a los empresarios porque solo legalizaba la figura y con esto permitía la libre subcontratación, los únicos requisitos adicionales eran el cumplimiento de los mínimos de la ley (contar con contrato por escrito, por ejemplo). Lo anterior, apuntaba a construir un contexto de mayor flexibilidad en las relaciones laborales.

[22] La figura de intermediario en la cual se trata de una persona (que no es patrón) que media entre la oferta de trabajo y la demanda del mismo, acerca a las dos partes con la finalidad de concretar la realización del trabajo (Art. 12 y 13 de la LFT)

Tabla 5. Cambio de la distribución del poder en el caso de la figura de subcontratación en la LFT

	Descripción[23]
Regulación previa (antes de 2012)	• Libertad patronal para subcontratar, la figura no está definida. • Las reglas de la tercerización (empresa que ejecuta obras o servicios, beneficiaria y trabajadores) establecían en ciertos casos la responsabilidad solidaria sin restricciones en cuanto al uso de esta práctica.
Iniciativa de Reforma del Poder Ejecutivo.	• Define la figura de subcontratación y establece la relación entre *contratista (*o *subcontratista)* y *beneficiaria*. • La relación entre *beneficiaria* y *contratista* debe constar por escrito. Además, la beneficiaria deberá constatar que la contratista cuenta con elementos propios para el cumplimiento de obligaciones. • La beneficiaria deberá constatar permanentemente que cumple con las disposiciones en materia de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo. • Se presumirá uso doloso cuando la *beneficiaria* simule salarios y prestaciones menores y/o cuando tengan simultáneas relaciones o de carácter civil o mercantil con los mismos trabajadores, si se incurre la sanción será en términos del artículo 1004-C.

Dictamen de la Cámara de Diputados. (Reservas de Movimiento Ciudadano)	• Define la figura de subcontratación.
	• Establece restricciones sobre el uso de la subcontratación
	  ○ **No actividades sustantivas que constituyan el objeto de la empresa.**
	  ○ **Justificar su carácter especializado**
	  ○ **No totalidad de las actividades**
	  ○ **No comprender tareas iguales y/o similares a las del beneficiario**.
	• El beneficiario se considerará patrón para **todos los efectos y consecuencias legales,** incluyendo obligaciones de seguridad social de no cumplirse alguna de las condiciones.
	• La relación entre *beneficiaria* y *contratista* debe constar por escrito.
	• La *beneficiaria* deberá constatar que la contratista cuenta con la **documentación** y elementos propios para cumplir con obligaciones laborales.
	• Se presumirá uso doloso cuando la *beneficiaria* simule salarios y prestaciones menores y/o cuando tengan simultáneas relaciones o de carácter civil o mercantil con los mismos trabajadores o **se trata de impedir el ejercicio de sus derechos colectivos.** Si se incurre la sanción será en términos del artículo 1004-C.

Redacción final	• Define la figura de subcontratación
	• Establece las restricciones de:
	  ○ No abarcar la totalidad de los empleos
	  ○ Justificar su carácter especializado
	  ○ No subcontratar tareas similares
	• Será patrón el *contratante* para todos los efectos de la ley al incumplirse algún requisito.
	• El contrato debe constar por escrito.
	• La *contratante* deberá constatar que la contratista cuenta con la **documentación** y elementos propios para cumplir con obligaciones laborales.
	• No se permite la subcontratación cuando **hay una transferencia deliberada de los trabajadores de la contratante a la subcontratista con el fin de disminuir derechos laborales**, en caso de hacerlo se castigará en términos del 1004-C.

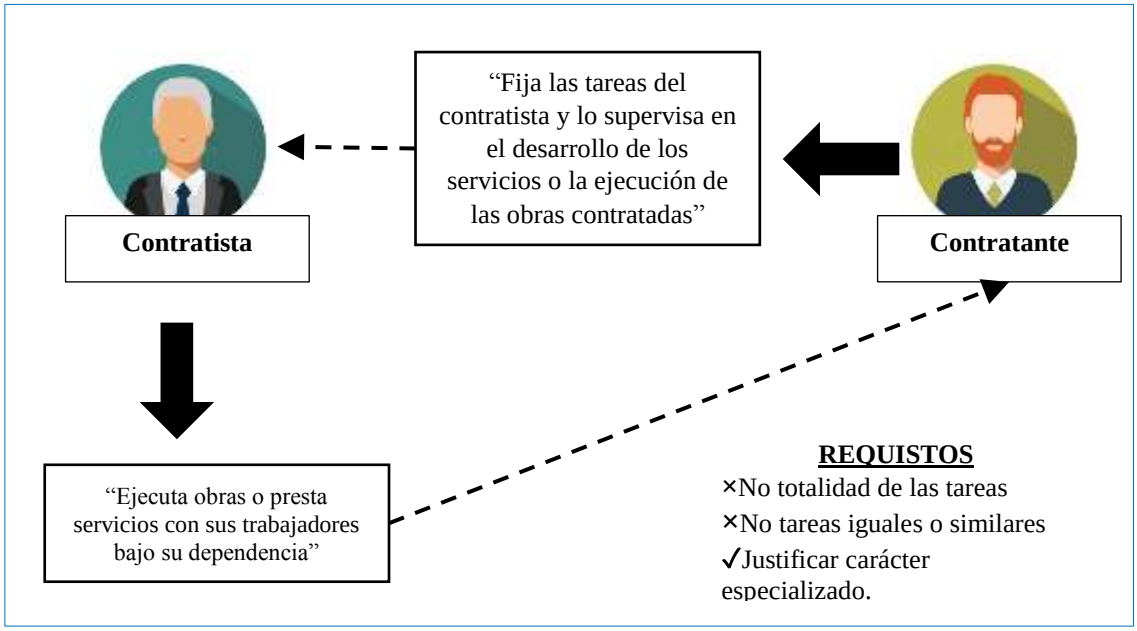
Fuente: Elaboración propia con base en Poder Ejecutivo, 2012; Cámara de Diputados, 2012 y LFT, 2017.

[23] En la tabla 1 del anexo 1 pueden leerse las redacciones completas de los artículos 15-A al 15-D de la LFT en las distintas etapas.

El diseño promovido en la Cámara de Diputados complementaba la regulación propuesta por Calderón porque defendía los intereses de los trabajadores al establecer que no se podía subcontratar la totalidad de las actividades ni tareas iguales o similares junto con otras restricciones. En el cuarto momento las normas de subcontratación mantuvieron una distribución a favor de los trabajadores, aunque la redacción no resultó favorable y se eliminaron aspectos que daban mayor certeza sobre las responsabilidades que debía tener la empresa beneficiaria de los servicios de subcontratación.

El resultado final fue la incorporación de cuatro artículos. En el artículo 15-A se definió el régimen de subcontratación como aquel en el que interviene un *contratista* y un *contratante.* El primero, ejecuta tareas o presta servicios con sus trabajadores, a favor del contratante. En el caso de este último, es quién asigna y supervisa las tareas u obras contratadas (Véase diagrama 5).

Diagrama 5. Relación bajo el régimen de subcontratación (Art. 15-A)



Fuente: Elaboración propia con base en art. 15-A de la LFT, vigente

En los artículos 15-B, 15-C y 15-D se estableció que el contrato debía constar por escrito, que la contratante (la que utiliza los servicios) debía verificar permanentemente que la contratista cumplía con las disposiciones aplicables en materia de seguridad, salud y medio ambiente; y que en caso de utilizar la figura para reducir derechos laborales o hacer uso doloso (simular salarios, prestaciones menores y/o relaciones de trabajo simultáneas

respecto a los mismos trabajadores o de carácter mercantil o civil) de la subcontratación serán sancionados en términos del artículo 1004-C[24].

En el papel el artículo 15-A favoreció la redistribución de poder no obstante en los hechos la correlación de fuerzas se mantenía a favor de los empresarios, es decir, estas normas no se lograron por alguna movilización social o porqué el Ejecutivo Federal tuviera expresa intención de frenar las libertades patronales. Por lo contrario, el diseño inicial pugnó por mayor flexibilidad laboral, sin embargo, se logró imponer las restricciones.

3.1.1.2. La discusión en la Cámara de Diputados y la inserción de los candados

El Partido de Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el partido Movimiento Ciudadano (MC en adelante) tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores se opusieron a los cambios incluidos en la dimensión económica de la reforma laboral, especialmente "en lo que se refería a la regulación del pago por horas, el límite a los salarios caídos en juicios de despido y la regulación de la subcontratación" (Bensusán y Middlebrook, 2013: 122) en la versión original presentada por el Ejecutivo. Su argumento central era que la apertura a ciertas figuras de contratación no eran la respuesta a los problemas de desempleo y que disminuían los derechos laborales (Vera, 2014).

La inserción de los candados al uso de la subcontratación se generó cuando la iniciativa entró a la Cámara de Diputados (CD), en la comisión de trabajo de "Trabajo y Previsión Social", uno de los partidos abogó por la incorporación de reglas para que se limitase la subcontratación. La diputada de MC Luisa María Alcalde, junto con el representante del PT, el Dip. Adolfo Uribe Bellinger, presentó sus reservas de ley sobre la iniciativa del Ejecutivo.

Los cambios propuestos en las reservas de ley se construyeron con el apoyo de abogados expertos en temas laborales, entre ellos Arturo Alcalde. De acuerdo con Arturo Alcalde las limitantes se propusieron con el objetivo de frenar prácticas de subcontratación que llevaban bastante tiempo realizando diversas empresas para evadir responsabilidades laborales y fiscales, tales como Bancomer y otras unidades económicas, que de manera deliberada transferían a sus trabajadores a una "operadora" para que esta asumiera las responsabilidades laborales. Otra de las prácticas que pretendía inhibirse era aquella donde las empresas tenían subcontratados a una proporción de

[24] El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 15-B de la Ley, se sancionará con multa por el equivalente de 250 a 2500 veces el salario mínimo general.

trabajadores realizando las mismas actividades que sus trabajadores propios, pero, con condiciones laborales más desventajosas.[25]

Las reservas de ley fueron asumidas por los diputados del PRI como propias, desde la percepción de Luisa María Alcalde esto fue posible porque ellos no estaban interesados en intervenir en la dimensión económica de la reforma. Además, el tema de subcontratación se posicionó de manera importante en los medios de comunicación por lo que los diputados del PRI no estaban dispuestos a asumir el costo de aprobar las normas de subcontratación tal como las había propuesto el Poder Ejecutivo.[26] Desde la visión de Arturo Alcalde los "priistas" aceptaron las reservas de ley que presentó el partido MC porque comprendieron que generalizar la subcontratación tendría efectos negativos sobre sus intereses[27]. En cuanto a estos intereses Bensusán (2017) señala que los sindicatos corporativos (afiliados al PRI) habían funcionado durante mucho tiempo como una vía para flexibilizar y reducir los costos laborales, por lo que legalizar la figura de la subcontratación implicaría reducir el valor de los sindicatos corporativos ya que, con reglas más flexibles estos sindicatos no se necesitarían.

Luisa María Alcalde[28] cuestionó a los diputados cuando se presentó el dictamen de ley en la CD, señalando que los artículos que regulaban la subcontratación venían "recortados". También señaló que ceder a la presión de los empresarios (COPARMEX) era injusto para miles de jóvenes. El reclamo se basó en que se eliminaron algunas disposiciones de la ley en las cuales se especificaba claramente la responsabilidad solidaria entre la contratante y la contratista. En entrevista, Luisa Alcalde apuntó a que el rechazo también provenía de los abogados que tienen negocios en torno a la

[25] Entrevista personal a Arturo Alcalde Justiniani, abogado laboralista, 08 de marzo de 2018.
[26] Entrevista personal, Luisa María Alcalde, es Diputada del 17 de marzo de 2018.
[27] Al concluir el periodo de discusión en la CD, el coordinador de los diputados del PRI, Manlio Flavio Beltrones, afirmó que la cámara plasmó en forma correcta la regulación para la subcontratación y que logró el justo medio para salvaguardar los derechos de los trabajadores. Declaró: "En el tema de la subcontratación, que se hacía de manera indiscriminada y sin reglamentación, hoy la hemos reglamentado para que se cumpla con el propósito, sí, de tener subcontratación, pero los que subcontratan y los que contratan no queden exentos de cumplir con sus obligaciones en seguridad social para los trabajadores y el pago de impuestos. Sé que a muchos no les gusta que se reglamente y que se les ponga y disponga lo necesario para que no violen la ley. Pero nosotros hicimos lo correcto". Planteó que el partido trató por equilibrar la relación entre trabajadores y empresarios, "El PRI lo que trabajó fue el centro-izquierda □como siempre lo es ideológicamente□ buscando conciliar intereses. Aquí no se trata de fastidiar a los trabajadores ni de molestar a los empresarios, sino hacer que tengamos una ley que le sirva a México" (Comunicación personal, 02 de octubre de 2012)
[28] El 28 de septiembre de 2012 en el Pleno de la CD mientras se hablaba de los artículos reservados a discusión, Luisa María subió al estrado y realizó un llamado a los diputados del PRI, PAN y PVEM. Señaló que era incoherente responsabilizar a la contratista en vez de a la empresa beneficiaria, señalando que era una redacción tramposa. Además, señaló que era injusto que en la comisión de trabajo los diputados votarán a favor y que en el pleno asumieran una posición contraria (La Nueva República, 2018).

subcontratación por lo que acudieron a los diputados de la bancada del PAN para que este interfiriera y limitara los alcances de la regulación[29]. Pese a los recortes, el dictamen pasó al Senado.

Durante el mes de octubre los empresarios comenzaron a quejarse de lo sobre-regulada[30] que resultaba la figura de la subcontratación. A pesar de ello, planteaban que la reforma debía aprobarse para lograr sus objetivos. Al concluir el periodo de discusión, el dictamen presentado por la Cámara de los Senadores modificó los artículos, presentando una versión acotada y con inadecuada redacción. No obstante, ambas cámaras aprobaron las modificaciones que imponían restricciones para el uso de esta figura. Es de mencionar que la deficiente redacción resultó ser razón suficiente para que los empleadores, en la primera fase de implementación, declararan que aplicarían las normas hasta que las autoridades laborales y las instancias judiciales lograran clarificarlas, según se detallará más adelante.

Con la incorporación de la regulación de subcontratación, en la fase del diseño, los empresarios perdieron el juego, ya que sin un cambio en la correlación de fuerzas entre trabajo y capital y sin que siquiera cambiara la ideología del gobierno (tanto el PAN como el PRI asumieron posturas pro-empresariales) sus libertades fueron recortadas al menos en un plano formal.

3.1.1.3. Mala técnica legislativa

A diferencia del dictamen de la CD, en el cual había cuatro incisos en el art. 15-A, en la redacción final sólo quedaron tres incisos:

- El inciso *a* del dictamen de la CD se eliminó. Por lo tanto, no hay referencia alguna acerca de que no se pueden subcontratar las actividades de carácter sustantivo. Esta eliminación favoreció a los empleadores.
- El inciso *b* del dictamen de la CD refiere también que debe justificarse su carácter especializado, no obstante, se eliminó el complemento de la oración en el que se

[29] Entrevista personal, Luisa María Alcalde 17 de marzo de 2018.

[30] Declaraba Alberto Espinosa (Presidente Nacional de COPARMEX): "La Reforma Laboral debe de aprobarse como está y no regresarse a la Cámara de Diputados […] hay puntos que nos preocupan [a los empresarios] como son la subcontratación porque se podría afectar a los empleos debido a que está mal redactada." (Becerril, 2012). En el caso del representante del CCE, Gerardo Gutiérrez Candiani, señaló que: "resulta perjudicial para el empleo formal (…) no sólo afectarán la inversión nacional y extranjera, sino que pondrán en riesgo empleos formales existentes, ligados a estos prestadores de servicios" Adicionalmente, mediante un comunicado de prensa el CCE, especificaba: "En particular, en el sector empresarial nos preocupan limitantes excesivas que quedaron en el tema de la tercerización, que podrían llegar a impedir que se realice esta actividad, lo que no sólo cerraría la posibilidad de cientos de miles de oportunidades de empleo, sino que acabaría con muchos puestos de trabajo que ya existen bajo esta modalidad de contratación, y que cumplen con las prestaciones de ley" (Notimex, 2012)

señalaba que el carácter "especializado" consistía en que la actividad subcontratada agregara "un insumo adicional a los procesos de producción o de servicios" (Cámara de Diputados, 2012). Al no definirse este concepto se abrió el paso a diferentes interpretaciones de este, las que pudieran variar según los criterios del Poder Ejecutivo (STPS-IT) y de la justicia laboral (JFCA-Poder Judicial).

- Los incisos *c* y *d* del dictamen de la CD, se compactaron y se transformaron en el inciso *a* de la redacción final del artículo 15-A. Conjuntamente, la redacción fue poco acertada: "no podrá abarcar **la totalidad** de las actividades, iguales o similares **en su totalidad**, que se desarrollen en el centro de trabajo" (LFT, 2012).

En conclusión, según los entrevistados, la revisión documental y la literatura previa, los resultados en la redacción final se atribuyen tanto a las intenciones de los legisladores de suavizar las restricciones (presionados por los empresarios) y por la deficiente técnica legislativa. El descuido en la redacción puede justificarse por los breves tiempos de los que dispusieron los legisladores para discutir los más de 300 artículos de la LFT. Del mismo modo, pudo deberse a un legado de décadas pasadas en las que se legislaba desde los Pinos (Poder Ejecutivo) y se dejaba cierta ambigüedad en las reglas ampliando la discrecionalidad en la interpretación y exigibilidad de estas (Bensusán, 2000; 2003 y 2012). Sin embargo, como afirman abogados laboralistas consultados, estos artículos incluyeron principios que son útiles para frenar los abusos de los patrones, aunque dependen de la autoridad laboral hacerlos efectivos[31].

3.1.2. Aumento de las responsabilidades del Estado con limitadas capacidades

Los procesos de diseño e implementación son interdependientes, por lo tanto, argüimos que el cambio drástico en el diseño sin la fuerza social o el interés estatal necesario para hacerlo efectivo, condicionaron los resultados de la etapa siguiente. Con base en lo anterior, suponemos que en el proceso de discusión de las normas de subcontratación el poder legislativo descuidó el hecho de que la inserción de nuevas restricciones en la ley, acompañadas de un fuerte incremento de las sanciones[32], implicaría incrementar las

[31] Entrevista personal a Alfonso Bouzas (académico y abogado laboral), 27 de febrero de 2018; y a Arturo Alcalde, abogado laboralista, 18 de marzo, 2018)

[32] Por ejemplo, la multa mínima contenida en la Ley Federal del Trabajo se incrementó en 1, 666%, al pasar de 3 a 50 veces el salario mínimo. En el caso de la multa más alta, aumentó 1,587 veces, al pasar de 315 a 5 mil veces el salario mínimo (Gascón, 2012)

responsabilidades que tendría el gobierno en turno para vigilar el cumplimiento de las obligaciones patronales. Entonces, para concretar la vigilancia de la subcontratación debía fortalecerse el aparato estatal de fiscalización, al mismo tiempo que se adoptaban las nuevas restricciones y sanciones, porque en caso contrario, terminarían sin poder llevarse a la práctica los cambios en la ley. Lo anterior implicaría que no se podría poner un freno al problema de la expansión de la subcontratación y sus consecuencias en términos del aumento de la precariedad laboral. Tal como había sucedido con muchas otras normas laborales que nunca gozaron de prestigio ante los empleadores.

Si bien la motivación de una parte de los legisladores fue incorporar la norma para beneficiar a los trabajadores esperando tal vez que el gobierno tomara las medidas necesarias para exigir la implementación, esto no ocurrió, al menos por dos cuestiones. La primera es que históricamente la inspección del trabajo (IT) en México, encargada de la fiscalización, ha sido débil[33] (Bensusán, 2009). En segundo lugar, porque el interés del gobierno de Enrique Peña Nieto, en el ámbito laboral, se centró en el incremento de empleo y la reducción de la informalidad (Presidencia de la República, 2013). Entonces, la vigilancia del cumplimiento de las normas de subcontratación se relegó y no se incrementó la cantidad de recursos para mejorar la inspección. Tampoco se manifestaron por garantizar un mayor equilibrio en las relaciones laborales.

A continuación, se exponen los datos que reflejan las deficiencias en las capacidades estatales para inspeccionar las relaciones laborales y salvaguardar los derechos de los trabajadores. Las capacidades se presentan conforme a dos grandes dimensiones, una de carácter organizacional y otra centrada en los recursos humanos que existen dentro de la organización. El objetivo final es mostrar como las bajas capacidades estatales redujeron significativamente las probabilidades de lograr la implementación de las normas de subcontratación.

3.1.2.1.Capacidades estatales: nivel organizacional

Las condiciones organizacionales son fundamentales para comprender el desempeño del gobierno en su tarea de inspeccionar el cumplimiento de las obligaciones de los

[33] Bensusán (2009) realizó una evaluación sobre la inspección laboral en América Latina y refiere que los sistemas de vigilancia del cumplimiento de las normas del trabajo en esta región son "generalistas" y que las tareas han sido adscritas a la administración central administrativa perteneciente al Poder Ejecutivo por lo que están sumamente expuestas a los cambios políticos. En el caso de México, afirmó que cubría el perfil de un país con regulaciones laborales muy estrictas, pero con bajo gasto en protección social. Además, de que los trabajadores tenían una alta percepción de desprotección de sus derechos.

empleadores. En este sentido, la Secretaría de Trabajo y Previsión (STPS)[34], cuya responsabilidad es dirigir y organizar la política laboral, al adquirir nuevas obligaciones debió generar una estrategia de inspección y contar con los recursos para asumir dichas responsabilidades. Sin embargo, la estructura organizacional permaneció inalterada y enfrentó serios problemas respecto a la definición de metas y objetivos, además de una marcada inestabilidad en cuanto a los liderazgos. Por otro lado, existieron problemas presupuestarios e insuficiencia de recursos humanos para la realización de las inspecciones, como se muestra en la tabla resumen número 6.

Tabla 6. Capacidades estatales de la inspección del trabajo en la dimensión organizacional

	Dimensión	Observable	Condiciones de las capacidades en el gobierno de EPN (2012-2018)
Capacidad Técnico-Administrativa.	Organizacional (Nivel meso)	1. Definición clara de metas y objetivos.	• Programas presupuestarios difusos. Se incrementó el número de inspecciones a los centros de trabajo, pero no la calidad de estas.
		2. Liderazgo	• Alta rotación de los mandos superiores, lo cual afectó la adopción de una estrategia consistente y permanente de vigilancia de la subcontratación.
		3. Suficiencia de Recursos Económicos.	• La STPS recibió menos del 1% del total del presupuesto, mientras que la SEP recibió por encima del 20% entre 2013-2017.
		4. Suficiencia de personal para cumplir con la inspección. (Cobertura)	• Se estimaron alrededor de 34,756,408 trabajadores subordinados en 2016 (INEGI, 2018) mientras la inspección detectó que benefició al 18.7% del total de trabajadores, 6.5 millones (DGIF, 2017). También puede discutirse qué quiere decir "benefició". • El Directorio Nacional de Empresas (DNE) base de datos de DGIFT, sólo cuenta con el registro de 24. 3% del total de las unidades económicas a nivel nacional. • El número de trabajadores cubiertos por inspector es muy superior (más de 40 mil trabajadores) a los estándares establecidos por OIT, que señalan un inspector por cada 10,000.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental.

3.1.2.1.1. Definición de metas y objetivos

Las competencias de la Inspección del Trabajo (en adelante IT) en México se dividen según la jurisdicción, federal y/o local. La unidad administrativa responsable de dirigir las acciones de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral a nivel federal es

[34] Dependencia del Poder Ejecutivo facultada por el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados internacionales. Las actividades de la secretaría son programadas conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Sectorial de Trabajo y Previsión Social vigentes.

la Dirección General de Inspección Federal del trabajo (DGIFT)[35]. Mientras que la inspección local trabaja como auxiliar de la federal en la fiscalización de la seguridad e higiene

La DGIFT es responsable de administrar los recursos que son asignados al programa presupuestario *P001* denominado: *instrumentación de la política laboral.* También realiza inspecciones extraordinarias[36] a los centros de trabajo y es la unidad responsable de coordinar la elaboración del *Programa de Inspección Federal del Trabajo*, documento que dicta los objetivos y las metas que pretenden alcanzarse para cada ejercicio fiscal a nivel nacional[37]. Además, posee la atribución de certificar a los inspectores a nivel nacional y de supervisar que la inspección de las delegaciones federales se apegue a los criterios establecidos en la ley[38] (Véase diagrama 1, anexo 1).

De acuerdo con los resultados de los indicadores la Inspección Federal del Trabajo (IFT) logró al 100% sus metas. En cuanto a las metas que se referían a la inspección de los centros de trabajo, se orientaron a incrementar el número de visitas y no hubo ningún criterio para evaluar su calidad y eficiencia. Se calculó que para el fin de sexenio debían lograrse 130 mil inspecciones y en septiembre de 2017 ya se habían reportado un total de 94,792 (Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STPS], 2017). A pesar del alto número de inspecciones concluidas, se detectaron diversas fallas al ahondar en los resultados, entre ellas que las inspecciones fueron realizadas incorrectamente. Por ejemplo, en septiembre de 2017 la DGIFT realizó un total de 915 inspecciones y 168 de ellas derivaron en un informe de comisión[39]. Esto refleja que el 22.6% del total de las inspecciones fueron defectuosas, es decir, no pudo continuarse con el proceso de inspección y no fue posible emitirse las resoluciones que sancionaban o aprobaban a las empresas. Ello implicaba que debían reprogramarse las inspecciones, incrementándose el

[35] En el artículo 18 del *Reglamento Interior de la Secretaria de Trabajo Y Previsión Social* se enlistan todas las atribuciones y responsabilidades de esta unidad administrativa.
[36] Las inspecciones extraordinarias son realizadas por la Inspección Federal del Trabajo y derivan de alguna denuncia por parte de los trabajadores o bien cuando se haga de conocimiento que el centro de trabajo se ha presentado un accidente o algún siniestro. En estas inspecciones no se emite un aviso previo de visita de inspección (DGIFT, 2017).
[37] Este documento establece las estrategias a seguir para la vigilancia de los centros de trabajo y se construye sobre el andamiaje del tripartismo, es decir, se incorporan las voces de los empresarios y los sindicatos más representativos del país (Dirección General de Inspección Federal del Trabajo [DGIFT], 2015).
[38] En el diagnóstico se advierte que este programa presupuestario converge en el objetivo de salvaguardar los derechos de los trabajadores por dos vías: la primera a través de la inspección de los centros de trabajo (actividad estratégica) y la segunda, con la adecuada gestión de los recursos con los que cuenta la inspección. En tanto, la DGIFT determina las directrices de la inspección (en coordinación con la inspección local) y supervisa el correcto funcionamiento de los recursos (STPS, 2015).
[39] Un *informe de comisión* se refiere al documento que redactan los inspectores y constatan que la inspección no pudo llevarse a cabo (DGIFT, 2017).

costo de la inspección (Dirección General de Inspección Federal del Trabajo [DGIFT], 2017) (Véase diagrama 2, anexo 1).

Las metas establecidas para mejorar la gestión se orientaron a cuantificar el número de veces que la inspección federal realizó visitas de supervisión a la inspección realizada por las delegaciones federales, entonces, de manera anual se programó realizar una visita a cada una de las unidades responsables (en suma 54 entre delegaciones, subdelegaciones y oficinas). Respecto a la profesionalización de los inspectores solo contabilizaron el número de inspectores que se capacitaron, sin considerar el aprovechamiento de estos.

En términos generales observamos que la IFT tuvo complicaciones para determinar los elementos que son prioritarios de su labor y centró sus objetivos en incrementar los números, sin establecer criterios que dieran cuenta de cómo incidían en la tarea de salvaguardar los derechos de los trabajadores. Adicionalmente, la DGIFT se centró en inspeccionar a las actividades con mayores niveles de siniestro, además de incrementar y mejorar los sistemas de autogestión[40]. En esas condiciones, difícilmente hubieran podido realizarse inspecciones capaces de verificar si se violaban las restricciones impuestas en la reforma de 2012.

3.1.2.1.2. Liderazgo

Con base en la estancia de investigación realizada en la IT se detectó la falta de continuidad en los cargos directivos de la Inspección Federal del Trabajo durante el período estudiado afectó la adopción de una estrategia consistente y creíble de fiscalización de las normas de subcontratación. Lo anterior, porque los cargos de director general de la inspección federal de trabajo estuvieron al mando tres distintas personas[41] cuya experiencia en el sector público estaba orientada en el ámbito penal y no en el laboral.

[40] La DGIFT tiene mecanismos alternos de inspección que son voluntarios y apoyan a los patrones a cumplir con los requisitos de la inspección, son dos: el *Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el trabajo (PASST)* y *DECLARALAB*, la cual es una herramienta informática que exenta por un año a los centros de trabajo de visitas de inspección (DGIFT, 2017). Los mecanismos de autogestión fueron incorporados desde la década de los noventa y se promueve el cumplimiento en las áreas de condiciones de trabajo y seguridad e higiene. Las beneficiarias de estos mecanismos han sido en gran medida las empresas con menos de 10 trabajadores (Bensusán, 2009).

[41] El primero en ocupar el cargo fue el Mtro. Alejandro Alcántara Torres entre 2013-2015 y el Dr. Rogelio Miguel Figueroa Velázquez entre 2015-sept de 2017. Entre octubre 2017-enero de 2018 a nivel interno se nombró al Lic. Álvaro Pliego (Director de Planeación de la Inspección), para el último periodo se nombró Lic. Jorge Gerardo Aguilar Montaño (DGIFT, 2017).

El desconocimiento de la dinámica de la inspección del trabajo propició que cada uno de estos directores[42] insertara matices a las estrategias adoptadas por la inspección. Por ejemplo, al inicio (2013) se adoptó una estrategia orientada netamente al incremento del número de inspecciones, mientras que en los años posteriores hubo intentos por incrementar el espectro de materias de inspección añadiendo el tema de la subcontratación.

Sumado a lo anterior, en los periodos en los cuales no hubo un director asignado se generó un ambiente de incertidumbre y de alta rotación de personal. En algunos casos, los puestos de trabajo eran asignados por conveniencia del jefe en turno; de esta manera, al cesar sus funciones el trabajador debía ser reasignado a un área o renunciar. Constantemente se generaban vacantes que los trabajadores restantes de la organización, con la aspiración de ascender o reubicarse en un área más a fin a sus intereses, buscaban ocupar[43].

3.1.2.1.3. Insuficiencia de recursos económicos

La forma en la que son distribuidos los recursos para atender los distintos problemas de una sociedad puede dar cuenta del nivel de importancia que tiene el tema en la agenda de gobierno vigente. En este sentido, se arguye que la política laboral no fue un tema prioritario ni tampoco lo fue la inspección de los centros de trabajo, tal como se detallará continuación.

Tabla 7. Recursos destinados a la STPS como proporción del presupuesto total a los ramos administrativos 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
STPS	0.4240	0.4213	0.3920	0.3202	0.3481	0.3944

Nota: *Corresponde al presupuesto programado para el ejercicio 2018.
Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2012-2017).

[42] Respecto a lo anterior, no podemos adjudicar los resultados de la inspección a una decisión unipersonal, sino que también el mando inmediato superior, el subsecretario del trabajo Rafael Avante, ejercía un control sobre las actividades que se desarrollaban en la inspección, esto porque era él quién asignaba al responsable de la dirección y quién aprobaba lo que se establecía en los programas de inspección del trabajo (Entrevista personal a funcionarios de la DGIFT, agosto 2017).
[43] Entrevistas personales a inspectores del trabajo, agosto de 2017.

Entre 2013-2017 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) recibió menos del 1% del total del presupuesto federal asignado al ramo administrativo[44], siendo así una de las secretarías[45] con menores recursos disponibles. Por ejemplo, para el ejercicio fiscal de 2013, la STPS sólo obtuvo el 0.42% del presupuesto total asignado a los ramos administrativos, (véase tabla 7). En términos absolutos el presupuesto para la STPS fue de $4,698,000,000 pesos (Véase gráfica 1 de anexo 1).

La inspección de los centros de trabajo no fue considerada como una tarea primordial de la STPS según se observa en la asignación presupuestal. Durante el año de 2013 la DGIFT solo recibió $40,883,453 pesos que representaron el 0.87%, del presupuesto total ejercido por la STPS (la tabla 8 detalla la asignación para los siguientes años). Mientras que las delegaciones federales recibieron en conjunto el 10.61% del total del presupuesto asignado a la STPS. Las delegaciones con mayor asignación presupuestaria fueron Distrito Federal, Estado de México y Veracruz con 0.74%, 0.61% y 0.50%, respectivamente. Las delegaciones menos favorecidas fueron Aguascalientes (0.19%) y las delegaciones de Baja California Sur y Colima solo recibieron 0.16% cada una. En 2014, 2016 y 2017 la DGIFT tuvo un presupuesto mayor al 1% del presupuesto otorgado a la STPS (véase tabla 2 del anexo 1). En contraparte, las unidades administrativas que mayor cantidad recibieron fueron: la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo[46] (CGSNE) con el 40.55%, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje[47] (JFCA) (17.92%) y la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo[48], PROFEDET, con 4.1%.

[44] La clasificación administrativa del presupuesto muestra los recursos del poder ejecutivo en dos sectores: "ramos administrativos" y "ramos generales", en el primero se encuentran las Secretarías de Estado y en el segundo las derogaciones a la seguridad social, deuda pública, las participaciones a las entidades federativas, entre otras (Véase tabla 2 del anexo 1).

[45] Las secretarías con mayor cantidad de recursos fueron la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SS) y la Secretaría de Energía (SENER) con 26.20%, 10.73% y 9.73% del total del presupuesto, para el ejercicio fiscal de 2013. En 2014, 2017 y 2018 se mantuvo casi la misma proporción de presupuesto para la SEP y la SS, sin embargo, el tercer puesto lo ocupó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con 8.82%, 8.89% y 10.41%. En 2015 SENER recibió 21.56%, SEP 21.17% y SS 8.15% (SHCP, 2013-2017; SHCP, 2018) (Véase gráfica 2 del anexo1).

[46] Unidad administrativa responsable de brindar servicios de vinculación y programas de apoyo económico de manera gratuita y personalizada a la población que busca empleo, con el fin de abonar a su empleabilidad y facilitar su acceso a la ocupación productiva (STPS, 2018).

[47]Es un tribunal con plena jurisdicción, de composición tripartita encargado la tramitación y resolución y resolución de los conflictos del trabajo (Reglamento de la JFCA, 2015).

[48] Órgano desconcentrado dela STPS que tienen por funciones asesorar y representar a los trabajadores en materias correspondientes a las normas de trabajo, ya sean normas de seguridad e higiene, prestaciones de seguridad social y riesgos en el trabajo (PROFEDET, 2018).

Tabla 8. Presupuesto asignado a la DGIFT, 2013-2017
(valor real y cómo % del total del presupuesto)

Año	Valor real	% del presupuesto total ejercido por la STPS.
2013	40,883,453	0.87
2014	60,559,169	1.19
2015	48,088,341	0.97
2016	50,967,867	1.04
2017	50,685,955	1.31

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de SHCP, 2013-2017.

Considerando las asignaciones del presupuesto dentro de la STPS, las mayores asignaciones de recursos del gobierno fueron destinadas a la difusión de los beneficios del empleo formal junto a la creación de nuevos empleos. Lo que fue reforzado con las ampliaciones presupuestales que se realizaron a la secretaría, por ejemplo, durante el ejercicio fiscal de 2013 el programa de instrumentación de la política laboral (*P001)* tuvo una ampliación del 57%, respecto a lo que se había programado. No obstante, los 110 millones que se añadieron tuvieron como objetivo intensificar la campaña "Fomento al Empleo Formal" (SHCP, 2013-2017).

Para 2014 también se hicieron ampliaciones presupuestales, sin embargo, para este ejercicio fiscal ocurrió un incremento de $97,651,100 pesos para la campaña interinstitucional "Crezcamos Juntos", que tenía por finalidad comunicar los beneficios transversales de la formalidad laboral planteados en el nuevo Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). En 2015, de manera global, le quitaron $153,230,231 pesos a la STPS, mientras que la Dirección General de Comunicación Social recibió $305,348,448 pesos. Más aún, las delegaciones como la de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, entre otras, tuvieron recortes presupuestales que en suma fueron $20,182,671 pesos, también se recortó el presupuesto de la CGSNE, cuyo monto ascendió a $678,148,492 pesos.

Respecto a la evolución del presupuesto asignado a la DGIFT, se detectó que no hubo incrementos, sino caídas en 2015 y 2017, tal cómo se muestra en la tabla 8. Sin embargo, al revisar el presupuesto que se asignó al programa *P001* donde se incluyen erogaciones a otras unidades administrativas[49] se dieron incrementos importantes al que

[49] Otras unidades administrativas que están involucradas con los recursos que se destinan a este programa presupuestario son Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral,

tuvieron como destino la Dirección General de Comunicación Social (DGCS)[50] a partir del año 2015.

Conforme a los informes de la *Cuenta Pública* realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante SHCP) dicha dirección impulsó una fuerte campaña de *formalización del empleo* en la cual se difundió información respecto de los beneficios de la formalización y se evaluó el impacto que tuvo entre los empleadores y trabajadores[51]. Lo cuestionable, es la asignación de una gran cantidad de recursos a la difusión de una estrategia en vez de mejorar los mecanismos de inspección e incorporar la vigilancia del cumplimiento de las normas de subcontratación.

3.1.2.1.4. Insuficiencia de personal y recursos técnicos: el tema de la cobertura.

En el aspecto de cobertura existen dos indicadores. El primero se refiere a la cantidad de inspectores que existen por determinado número de trabajadores y el segundo, se refiere a la proporción de empresas inspeccionadas que están registradas en el Directorio Nacional de Empresas (DNE)[52].

Tabla 9. Estimación del total de trabajadores por inspector de trabajo a nivel nacional

Año	Número de inspectores	Trabajadores subordinados y remunerados	Total de trabajadores por inspector del trabajo.
2012	776	31,715,856	40,871
2013	926	32,546,526	35,147
2014	946	33,383,575	35,289
2015	946	33,897,283	35,832
2016	809	34,756,408	42,962
2017	768	35,692,469	46,475

Fuente: Elaboración propia con base en DGIFT, 2017 e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018).

En la tabla 9, se detalla la cantidad de trabajadores (subordinados y remunerados) por inspector. Recientemente el número de inspectores se triplicó, sin embargo, la

Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, Subsecretaria del Trabajo y Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo (SHCP, 2018)

[50] Para 2015 se proyectó un presupuesto de $35,713, 697 pesos, pero el presupuesto ejercido fue de $341,062 145 pesos, para el año 2016 el gasto programado fue de $28, 894,730 pesos y el ejercido fue de $110, 983,421 pesos.

[51] No existen datos adicionales sobre la evaluación.

[52] El Directorio Nacional de Empresas (DNE) es la base datos en el cual están incluidas las empresas sujetas a inspección. A partir de esta base, de manera aleatoria, se programaban las inspecciones mensualmente. Este directorio no está homologado con el INEGI, ni con las bases de datos de otras entidades gubernamentales responsables de fiscalizar (DGIFT, 2017).

proporción de trabajadores por inspector ascendió a 40,871 trabajadores en 2012. Ello quiere decir que México está por debajo del número de inspectores necesarios para la inspección del trabajo según las recomendaciones de la OIT (2006), el cual plantea que un país industrializado, con economía de mercado debería tener un inspector por cada 10 mil trabajadores[53]. En 2013 y 2014 se contrataron 946 inspectores, llegando a su cifra máxima, sin embargo, el número aún sigue siendo insuficiente, porque un inspector cubre más de 30 mil. A partir de 2016 la cobertura empeoró.

Tabla 10. Cobertura de empresas inspeccionadas

Años	DNE	Número de Centros de Trabajos inspeccionados	Cobertura
2012	340,626	53,522	15.71%
2013	366,079	89,713	24.51%
2014	378,438	106,789	28.22%
2015	381,983	98,151	25.70%
2016	389,623	94,711	24.31%

Fuente: Elaboración propia con base en DGIFT, 2017.

En cuanto a la cobertura del número de empresas, las cifras del INEGI señalan que existen 5 millones de unidades económicas, sin embargo, en la base de datos de la DGIFT, el Directorio Nacional de Empresas (DNE) sólo tiene registradas alrededor de 389,623 (DGIFT, 2017). En términos porcentuales esta cifra representa el 7% del total de las empresas, aunque no todas son de jurisdicción federal ni todas están formalizadas. Por otro lado, pese a que han incrementado el número de inspecciones, sólo en el sexenio de Peña Nieto (2012-2018), de las más de 300 mil empresas registradas se ha inspeccionado menos del 25% del total. En la tabla 10 se detalla la proporción de centros de trabajo cubiertos por la inspección.

3.1.2.2. Capacidades estatales a nivel micro: las condiciones de los trabajadores que se desempeñan como inspectores del trabajo

Para la ejecución de las actividades de la inspección del trabajo los inspectores son un elemento central. Sin embargo, las condiciones que otorga el gobierno para el correcto

[53] En el artículo 10 del Convenio 81 se refiere a "número de inspectores suficiente" para el desempeño de funciones", sin embargo, cada país asigna prioridades distintas a los inspectores. En este sentido, no hay una definición oficial de los que se entiende por número de inspectores "suficiente", entre los factores que se han considerado para definir el número son el número y el tamaño de los establecimientos, así como el número de trabajadores. En el caso de los países en fase de industrialización se estima un inspector por cada 15 mil, en los países con economías en transición un inspector por cada 20 mil trabajadores y para los países menos desarrollados uno por cada 40 mil trabajadores (OIT, 2006; 2013).

ejercicio de sus funciones son sumamente precarias en al menos dos aspectos: 1. Las remuneraciones de los inspectores y 2. La capacitación que estos reciben. Un elemento adicional que incide en la fiscalización es el perfil educativo de los inspectores, debido a que el nivel mínimo de estudios requerido es bachillerato mientras en otros países, como Brasil, se exigen estudios de posgrado (Bensusán, 2009). En la tabla 11 se resumen los resultados de las capacidades estatales, en la dimensión individual.

Tabla 11. Resultados de las capacidades estatales, dimensión individual

	Dimensión	Observable	Condiciones de las capacidades en el gobierno de EPN (2012-2018)
Capacidades estatales	Individual (Nivel micro)	1. Habilidades y aptitudes de los inspectores del trabajo.	• El requisito para ser inspector es tener el bachillerato. Además, falta una estrategia de profesionalización.
		2. Incentivos suficientes para desempeñar funciones.	• Las remuneraciones a los inspectores son las más bajas dentro de la STPS y han variado muy poco a lo largo de los últimos 10 años. • Son bajas las posibilidades de ascender y posicionarse en un puesto mejor.
		3. Capacitación y formación de capital humano en la inspección.	• Las capacitaciones son por medio de manuales y plataformas digitales. • La capacitación es de carácter voluntario

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2.2.1. Perfil de los inspectores.

Los inspectores tienen como función vigilar el cumplimiento de las leyes laborales, además de asesorar a trabajadores y empleadores sobre las materias de: seguridad social y seguridad e higiene en el trabajo. Para ejercer el cargo de inspector basta con tener el bachillerato y para el puesto de inspector "calificado"[54] se deben acreditar tres años de experiencia en tareas similares. Este perfil resulta ser muy bajo en comparación con otros países (Bensusán, 2009). Otra de las cuestiones que dificultan el desarrollo de las funciones de los inspectores es que deben realizar tareas administrativas, encargándose de todos aquellos procedimientos que versen sobre el pago de viáticos derivado en el trabajo de inspección[55].

3.1.2.2.2. Incentivos

Cuando los salarios son tan bajos, los inspectores son susceptibles de desempeñar sus funciones de manera deficiente o se incrementan las probabilidades de que sean partícipes

[54] En 2013 se creó el puesto de inspector calificado.
[55] El proceso de inspección se gestiona y controla a través de la plataforma electrónica denominada, *Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo (SAPI)* (DGIFT, 2017)

de actos de corrupción. En este sentido, el salario de los inspectores permaneció sin cambios por nueve años, incrementándose entre 2016 y 2017en un 4% ($356.47 pesos) (Véase tabla 12). Por otro lado, entre 2017 y 2018 se incrementó el salario sólo 0.46%, en términos reales $43.13 pesos. La diferencia salarial entre un inspector del trabajo y el Secretario del Trabajo es abismal, el primero recibe el 4.5% del sueldo del segundo (Véase gráfica 3 del anexo 1). Esto refleja que pese al nivel de riesgo[56] que enfrentan los inspectores en el desempeño de sus funciones estos no son retribuidos dignamente a través de su salario. En el caso de un inspector calificado respecto a un jefe de departamento recibe un poco más de una tercera parte (34.8%).

Tabla 12. Salarios a inspector federal e inspector calificado del trabajo. 2007-2018

	Inspector federal del trabajo			**Inspector federal del trabajo calificado**		
Periodo	**2007-2016**	**2017**	**2018**	**2013-2016**	**2017**	**2018**
Salario	8908.53	9,265.00	9,308.13	14,297.30	$14,726.29	$15,179.86

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SHCP, 2007-2018.

La definición de los salarios de los inspectores no depende de la STPS, sino que son la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP) quienes determinan las remuneraciones conforme al catálogo de profesiones. Con la finalidad de incidir en el incremento de los salarios de los inspectores se realizaron algunas reuniones, sin embargo, bajo el argumento de mantener la salud de las finanzas públicas no se incrementó y se optó por crear el perfil de inspector calificado sin que implicara mayores capacidades de desempeño[57].

3.1.2.2.3. Capacitación

Desde la perspectiva de la OIT (2011) los inspectores del trabajo son funcionarios profesionales, que deberían ser rigurosamente competentes y capaces para llevar a cabo su trabajo de acuerdo con altos niveles técnicos. Para lograr lo anterior, la agencia de gobierno deberá contar con buenos procesos de selección, verificar que el servidor tenga calificaciones académicas altas para entrar en el servicio y prever la capacitación de los

[56] Ciertas regiones del país están sometidas a altos niveles de violencia esto no sólo pone en riesgo el desempeño de las funciones de los inspectores del trabajo sino también su vida (Entrevista personal a inspector del trabajo 22 de agosto de 2018).
[57] Entrevista personal a Armando Guzmán, subdirector de promoción inspectiva, 16 de diciembre de 2017.

servidores (OIT, 2011). En el caso de la formación de los inspectores en México, la DGIFT profesionaliza, en el campo de sus funciones, a través de plataformas electrónicas y con manuales, aunque, esto puede ser muy general y abstracto. Las metas que establece la inspección sobre este rubro se enfocan en medir el número de cursos realizados por el inspector en vez del aprovechamiento de estos.

En conjunto, estas características muestran la baja capacidad de inspección que tiene el gobierno en materia laboral. Asimismo, estas condiciones explican los problemas de implementación de las normas de subcontratación al menos por dos cuestiones, en primer lugar, la inspección del trabajo no tenía *per se* las condiciones necesarias para ampliar la inspección al tema de la subcontratación y segundo, el gobierno no tuvo el interés de fortalecer las capacidades de la inspección con el fin de salvaguardar los derechos de los trabajadores a través de la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, porque su preocupación fue mantener bajas tasas de desempleo, prioridad de las últimas administraciones, como se muestra a continuación.

3.2. El juego político en torno a la implementación de las normas de subcontratación

Las condiciones del mercado laboral y la economía en general implicaron que la autoridad laboral decidiera establecer metas que diferían a la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales. Lo anterior, porque era relevante preservar el empleo, mejorar la recaudación fiscal y aumentar los ingresos para la seguridad social sin desalentar la inversión (Presidencia de la República, 2013). En este escenario, la regulación de la subcontratación no se constituyó como fundamental para el gobierno, así que su exigencia no fue inmediata. Adicionalmente, los actores externos al gobierno con el interés de no perjudicarse por la regulación llevaron a cabo distintas acciones para incidir proceso de implementación, al respecto, se identifican al menos cinco momentos, que aquí hemos categorizado como etapas:

1) **Etapa de clarificación:** Autoridad laboral solicitó a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) la definición de criterios para reinterpretar las normas de subcontratación.
2) **Etapa de redefinición:** Empresarios y gobierno federal llevan a consulta pública un proyecto de norma mexicana para certificar a las empresas de tercerización.
3) **Etapa de exigencia de las normas:** La autoridad laboral promovió estrategias para vigilar la subcontratación a través de la IT.

4) **Etapa de adaptación en el poder legislativo:** Se presentan iniciativas para ajustar las nuevas reglas y facilitar la instrumentación sin eliminar candados.
5) **Etapa de retroceso en la Cámara de Senadores:** Se promueve una iniciativa de reforma por dos líderes de sindicatos con la intención de eliminar los candados del artículo 15-A.

Las etapas de *clarificación* y de *redefinición* mostraron la fuerza de los recursos de los empresarios. Aunque sus esfuerzos no lograron modificar la distribución del poder a su favor, al menos ganaron tiempo, retrasando la exigencia de los candados del 15-A. La etapa de *exigencia de las normas* reflejó el poco interés del gobierno por avanzar en la activación de las normas y sortear las resistencias de los afectados, el resultado fue que estas normas se mantuvieron como instituciones de *escaparate* sin efectos en la realidad.

En el ámbito del poder legislativo se dieron dos etapas: la de *adaptación* y la de *retroceso.* La primera dio cuenta de los esfuerzos de los empresarios por orientar la exigencia de normas sin eliminar los candados. La etapa de *retroceso* reveló el fracaso de los intentos por implementar las normas, además, mostró el papel activo del sindicalismo aliado al gobierno y a los empleadores. Dos representantes de sindicatos corporativos en lugar de activar las reglas que protegerían la calidad de los empleos optaron por pagar el costo político de promover retrocesos, eliminando las restricciones del artículo 15- A de la LFT, en aras de seguir siendo beneficiados por el arreglo corporativo. Este intento no se logró, más por el contexto internacional y político adverso, que por la fuerza de los sindicatos independientes o por la posición del Ejecutivo. Estas etapas en conjunto muestran cómo un *entorno institucional débil* favoreció que la autoridad laboral tuviera un amplio margen de discrecionalidad para determinar el alcance y la efectividad de las normas de subcontratación.

3.2.1. Variables de contexto a favor de los empresarios que incidieron en el aplazamiento de la implementación de las normas de subcontratación

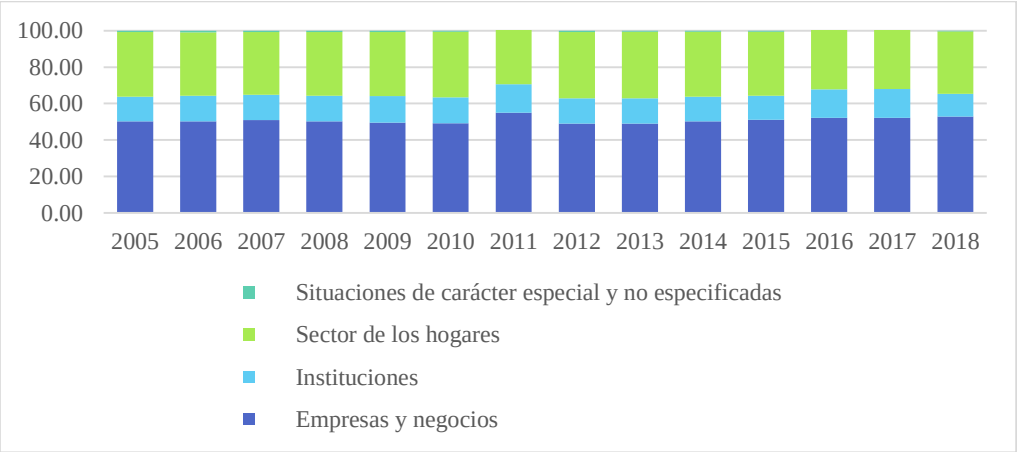
En esta sección se enuncian las principales variables que dan cuenta del modelo económico que prima en México y que inciden en que los gobernantes tomen decisiones orientadas a defender los intereses de los empresarios. Estas variables reflejan el poder estructural de los empresarios, se arguye que el desequilibrio de alguna variable pondría en tensión a los representantes del gobierno porque sus expectativas serán que los empresarios no tendrán los suficientes incentivos para invertir o generar empleo.

En México, en la segunda mitad de la década de 1980 se promovieron reformas que tuvieron como objetivo liberalizar el mercado, lo que implicó la disminución de la intervención del gobierno en la política económica, siendo su labor fundamental garantizar la estabilidad macroeconómica, propiciar confianza e incidir en el crecimiento económico. Bajo este contexto, los empresarios se transformaron en un grupo "estructuralmente" privilegiado (Tirado, 2015) porque el gobierno debió centrarse en tomar decisiones a modo de que los empresarios no perdieran la confianza y decidieran desinvertir. En ese sentido, el modelo económico de México se caracteriza por tener una orientación económica guiada por el exterior, baja tolerancia a la inflación y niveles bajos de fiscalización. Respecto a las relaciones laborales, existe un fuerte control sindical por parte del Estado, una política salarial restrictiva y un sindicalismo con baja capacidad de organización junto con bajas tasas de formalización. La atracción de capital externo se basa en salarios y costos laborales bajos (Bizberg, 2014).

Enrique Peña Nieto, representante del poder ejecutivo, centró la política en materia laboral en la creación de empleo para lo cual, la estrategia fundamental fue "mantener y atraer inversiones" (Secretaria del Trabajo y Previsión Social, 2013). En este sentido, el gobierno mexicano ha tenido una postura muy favorable hacia la atracción de inversión, por lo que ha promovido reformas legislativas en otros sectores al igual que mejorar la infraestructura del país para dar mayor confianza y certeza a los inversores. La inversión extranjera se ha mantenido creciendo hasta el primer trimestre, la inversión acumulada es de 181 mil 793.4 millones de dólares, cifra 52.3% mayor al monto reportado en el sexenio anterior, primer trimestre de 2012 (González, 2018).

Los empresarios se han posicionado como los principales creadores de empleo en México, de acuerdo con las estadísticas (INEGI, 2018), el 49% del total del personal ocupado (2013) está laborando en la iniciativa privada, el 36% labora en el sector de los hogares (informal) (2013) y el 13% en las instituciones. Considerando lo anterior, el gobierno ha optado por mantener los empleos y por frenar el aumento del empleo informal. Ello ha generado incentivos de carácter fiscal tal como el acceso financiamiento y exención del pago de impuestos (Rivera-Huerta, 2018). En la gráfica 3 se muestra la distribución proporcional de la población ocupada por tipo de unidad económica.

Gráfica 3. Distribución porcentual de la población ocupada por unidad económica (primer trimestre, 2005-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2018.

El "poder de negociación en el mercado de trabajo" de los sindicatos se refleja en la variación de empleo cuanto mayor es el desempleo y la informalidad, menor es el poder que detenta. Debido a lo anterior, aunque las tasas de desempleo en México se han mantenido bajas (por debajo del 5%), los trabajadores se posicionan en desventaja por las características de los empleos, la disminución pronunciada del valor real del salario mínimo, el estancamiento prolongado de los ingresos y reducción de oportunidades de empleo formal (Bensusán y Middlebrook, 2013).

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el primer trimestre de 2012 México tenía un total de 50,192,842 personas económicamente activas, de las cuales el 95.1% estaba ocupada y el resto eran personas desocupadas (ver gráfica 5 del anexo 1). Aunque los niveles de ocupación son altos, podríamos considerar que el principal problema que tiene México es la incapacidad que han tenido los gobiernos para crear empleo formal y de calidad. Los resultados muestran lo siguiente: entre 2012 y 2017 la tasa de participación se mantenido por encima del 59%, sin embargo, la tasa de informalidad laboral (TIL)[58] reportada refiere valores entre el 57% (2017) y el 59.7% (2012) (ver gráfica 6 del anexo 1).

La lógica que subyace desde hace varios años en los gobiernos es la mantener bajas tasas de desempleo. A inicios de sexenio la tasa de desempleo fue de 4.9% y para 2017 bajó a 3.3% (recuperando el nivel previo a la crisis de 2008-2009). Sin embargo, la

[58] Proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo (INEGI, 2018).

mejora de los niveles de ocupación no se refleja en las condiciones de empleo. Por ejemplo, se ha mostrado que entre 2008 -2017 la proporción de empleo con remuneraciones de hasta tres salarios mínimos pasaron de 58% a 62%, mientras que el empleo con más de tres salarios cayó 5 puntos porcentuales, pasando de 23% a 18%. Entre 1995-2007 la relación era inversa (Temkin y Cruz, 2018).

3.2.2. Gobierno, empresarios y sindicatos en las distintas fases de implementación

El juego político no rompe con *status quo* por lo que la implementación se tornó fallida. Durante el juego intervienen once actores, organizados en tres sectores, con posicionamientos divergentes sobre la conveniencia de implementar los candados de la subcontratación. Además, poseen una distribución de poder desigual, algunos de los actores se han aliado para mostrar su rechazo a la norma (ver diagrama 6).

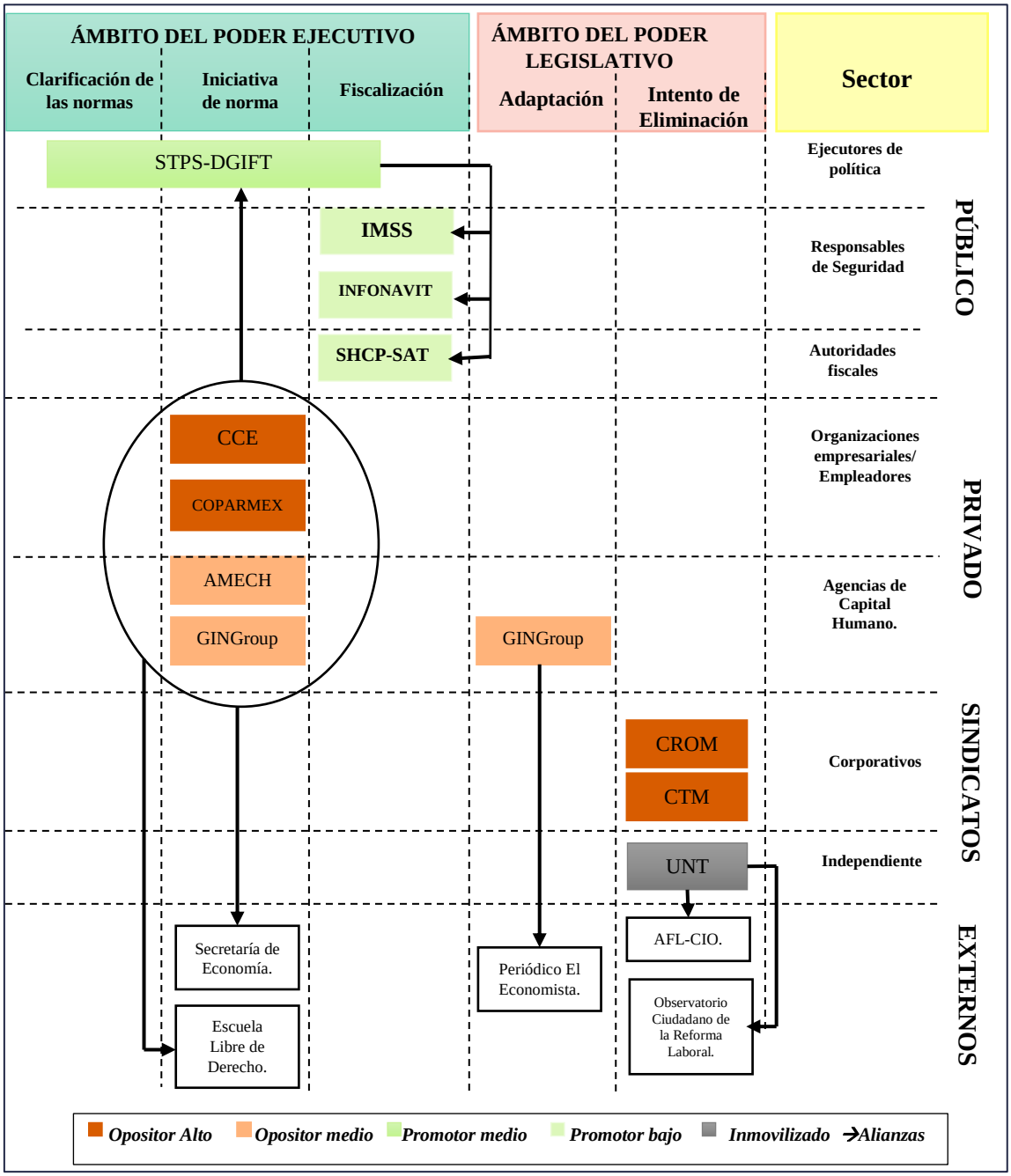
El posicionamiento de los actores involucrados tiene dos extremos: opositores o promotores. Cada posición tiene tres niveles *bajo, medio y alto*[59].

Es un juego dominado por *opositores*, la mitad de los jugadores percibe que sus intereses son afectados con la implementación. Así el sector empresarial, apoyado por el sindicalismo corporativo (que de esta manera defiende sus intereses), ha mostrado su aversión a la norma y a su implementación a través de su poder instrumental. En el lado de los *promotores* tenemos al sector público, sin embargo, la STPS tiene un papel ambivalente pues pese a tener la potestad legal para decidir sobre implementar no las ha implementado y su objetivo ha sido el de objetivo de preservar el empleo e incidir en la formalización de este y no ha activado las reglas. Los opositores a las normas no tienen contrapesos porque el actor que se beneficia no está interesado y no movilizó sus recursos para incidir en la exigencia de las reglas.

A continuación, se describen las motivaciones de los actores para oponerse o promover la implementación de las normas. También, se describe cuáles son sus recursos, en qué dirección los movilizaron (si para frenar o para incidir en la implementación) y los resultados que obtuvieron.

[59] El nivel de oposición puede ser bajo, medio o alto. Con base en nuestro el modelo de análisis esto depende de si el actor percibe que sus intereses son beneficiados con dicha ley, mayor beneficio menor oposición. También se explica por los recursos que compromete para favorecer o no la implementación.

Diagrama 6. Intervención de los actores por fase, posicionamiento respecto a la implementación y alianzas



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental.

3.2.2.1. La STPS como promotora de la implementación y las alianzas con IMSS e INFONAVIT

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) a nivel federal es la entidad gubernamental responsable de exigir el cumplimiento de las normas de subcontratación a través de la DGIFT, pero, como se detalló en la sección 3.1.2, esta función del gobierno no fue prioritaria. Por lo cual se asignaron bajos recursos a la inspección y no hubo

intenciones de mejorar las capacidades estatales. Aún con estas condiciones, la autoridad laboral, guiada por las obligaciones y facultades que le confiere la ley[60] optó por ser un *promotor* del cumplimiento de las normas. No obstante, considerando sus intereses lo posicionamos como un promotor de perfil *medio.*

En el capítulo 1 se mostró que la subcontratación está estrechamente vinculada con la precarización del empleo. Adicionalmente, se señaló que no sólo afecta al trabajador, sino que también desfinancia la seguridad social y al fisco. En la mitad del sexenio (2015), el Sistema de Administración Tributaria (SAT) [61], el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)[62] y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)[63] tuvieron interés en el tema de vigilar la subcontratación, por lo cual establecieron alianzas entre. En el caso de IMSS e INFONAVIT su interés no fue asegurar que se cumplan las restricciones de los incisos del 15-A (la subcontratación no debe abarcar totalidad, no tareas iguales y justificar carácter especializado) sino garantizar sus ingresos y el financiamiento futuro de la seguridad social. Por lo tanto, los situamos como promotores de perfil *bajo*.

Los responsables de la SHCP y el SAT antes de formar alianzas con la STPS, comenzaron a emitir un conjunto de lineamientos orientados disminuir la evasión y elusión de impuestos como el ISR y el IVA. Entre las acciones que destacan son: 1) Se estableció que la subcontratación como una actividad vulnerable de lavado de dinero, 2) Se incluyó un apartado en el Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) para recoger información sobre las contratistas y contratantes y 3). El 1 de enero 2017 entraron en vigor diversas disposiciones de las leyes de ISR e IVA en la cual se determinaron requisitos para deducir el primero y acreditar el IVA. Lo más relevante de este último

[60] Artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

[61] Órgano desconcentrado de la SHCP que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal, con el fin de incentivar el cumplimiento de las normas y recaudar los impuestos de personas físicas y morales (Reglamento Interior del Sistema de Administración Tributaria). Las recomendaciones de OCDE (2015) hacia México sobre el tema hacendario se enfocaron en la urgencia de incrementar la base tributaria y mejorar las formas de recaudación.

[62] En 2009, en la ley que la rige, se estableció el artículo 15-A en la que se determinó que ante la presencia de un "intermediario laboral" cualquiera que sea la denominación que adquiera el patrón y el intermediario ambos son responsables solidarios respecto al trabajador, para cumplir las obligaciones en materia de servicios de salud y de seguridad social.

[63] El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT, 2018) es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio responsable de administrar los fondos para la vivienda de los trabajadores del apartado A del art. 123 de la CPEUM. Es un actor externo. El 4 de junio de 2015 en el DOF se publicó la adición del artículo 29-Bis a la Ley INFONAVIT en la que se establece el Sistema de Responsabilidad Solidaria (SIRESO) cuyo objetivo es ayudar a los patrones y beneficiarios que tienen trabajadores asalariados contratados bajo el esquema de subcontratación de personal a comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de vivienda y garantizar los derechos de los trabajadores.

punto, fue que las deducciones de gastos están en términos de lo que establece el artículo 15-A, es decir, si incumplen algún criterio no podrán beneficiarse de la deducción (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2016a). Cabe mencionar, que de acuerdo con Rafael Avante (2017), estas recomendaciones provinieron de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la OIT con el objetivo de mejorar la coordinación entre las organizaciones laborales, de seguridad social y las fiscales, y así, evitar la evasión fiscal y acreditaciones improcedentes.

Los recursos con los que contó el gobierno para implementar las normas de subcontratación se han analizado a la luz del concepto de *capacidades estatales*. Cabe señalar que la STPS solo posee facultades para tomar decisiones respecto al ámbito laboral por lo cual en la fase donde se promueve la Norma Mexicana (NMX) para subcontratistas solicitó la intervención de la Secretaría de Economía (SE) órgano facultado para crear dichas normas.

3.2.2.2. Sector empresarial: los actores favorecidos en el juego

La principal resistencia de la implementación de las normas de subcontratación provino de los empresarios. En este caso describimos el papel que desempeñaron las cámaras empresariales y los contratistas (también denominadas agencias de capital humano, holding[64], servicios especiales). Estos actores se posicionaron en contra, pero las cámaras fueron opositores de alto nivel mientras que, los contratistas se mantuvieron como opositores de nivel medio (ver diagrama 6).

3.2.2.2.1. Organizaciones empresariales

En México existen al menos 237 cámaras empresariales en todo el país (El empresario, 2010) considerando las representaciones locales, y están organizadas por sectores de la economía. Existen dos tipos de cámaras las que son las promovidas por el gobierno[65] y las de carácter privado. En cuanto a la implementación de las normas de subcontratación los representantes de las cámaras promovidas por el gobierno no asumieron una postura

[64] Se define como la sociedad financiera que posee la mayoría de acciones y lleva la administración de un conjunto de empresas que se dedican a diversas actividades económicas o industriales.

[65] Las confederaciones promovidas por el gobierno son la Cámara Nacional de la Industrial de Transformación (CANACINTRA) y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, (CONCAMIN). Cabe señalar que la adhesión a dichas confederaciones es de carácter voluntario y que sus principales funciones son representar, promover y defender las actividades de la industria, el comercio, los servicios, el turismo, además de colaborar con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza (El empresario, 2010)

clara apareciendo solo como firmantes de los programas y documentos oficiales correspondientes en materia laboral.

En contraste, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)[66] han intervenido en el tema de la subcontratación desde el proceso de discusión de la LFT. Están en contra de los requisitos establecidos en el 15-A porque no pueden subcontratar todo el personal ni pueden subcontratar actividades que sean parte central de sus procesos productivos. Al inicio de la etapa de implementación solicitaron un "periodo de gracia" para el cumplimiento de las normas, bajo el argumento de la poca claridad de la ley. En 2013, Juan Pablo Castañon[67], entonces presidente de la COPARMEX y hoy del CCE, indicó que la inspección del trabajo estaba imponiendo sanciones, pero, que esto no debía seguir porque los empresarios desconocían el contenido de la reforma y sus implicaciones: "Las quejas las hemos recibido prácticamente de todo el país. Las multas van desde 50 salarios mínimos hasta 5 mil, cantidades que para la pequeña empresa son sumamente difíciles para cumplir. Hemos solicitado un periodo de conocimiento de la ley" (Gascón, 2013).

Los empresarios tienen entre sus principales intereses:

1. Aumentar la competitividad a través de figuras de empleo flexibles y costos laborales bajos.
2. Evitar o, en su caso. reducir las pérdidas ocasionadas por el pago del 10% de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU).
3. Disminuir el pago de impuestos al SAT (IVA e ISR).

La subcontratación se constituye como una importante estrategia para disminuir los costos laborales. Entonces, al establecerse que no se puede subcontratar la totalidad de las actividades ni tareas iguales y que debe justificarse por su carácter especializado, los empresarios perciben que pierden competitividad.

Sobre los costos laborales, la resistencia fundamental de los empresarios de contratar trabajadores directamente es el pago de las prestaciones obligatorias de la ley, tales como, el aguinaldo, la prima vacacional, horas extras y la PTU. Consideran que estas

[66] El CCE es un órgano de coordinación del sector empresarial y la COPARMEX una confederación está registrada ante la STPS como un "sindicato" patronal.

[67] Juan Pablo Castañón ha participado en organismos de representación empresarial desde 1985, durante 25 años ha participado en COPARMEX. Además, fue socio y Consejero de CANACINTRA y de CANACO durante más de 12 años. Durante 2015, ocupó la presidencia del Consejo de Empresarios iberoamericanos, organismo que agrupa a organismos del sector privado de 18 países en América Latina (El Universal, 2018).

prestaciones son muy caras, respecto al PTU consideran que repartir el 10% de sus utilidades es abusivo porque esta tasa se fijó en condiciones de bonanza y no se volvió a renegociar. Este tema se constituyó como un grave problema con la nueva legislación pues no quedaba claro, si la contratante debía asumir el pago de las utilidades o sólo la contratista. También, consideran que las prestaciones al no ser deducibles de impuestos íntegramente afectan su capacidad para invertir y generar empleo.

3.2.2.2.2. El sector de las contratistas

Las empresas contratistas[68], las cuales se constituyen como patrones y ejecutan obras o prestan servicios con sus trabajadores a otra empresa (contratante), también se posicionaron en la etapa de la implementación. Las empresas que intervinieron fueron las que se encuentran agremiadas a la Asociación Mexicana de Capital Humano (AMECH)[69] y GINGroup[70].

Los representantes de AMECH consideraron que la reforma fue un importante avance en el proceso de formalizar a las empresas de subcontratación[71], sin embargo, quedó corta al no establecer límites a las contratistas que utilizan prácticas evasivas. Raúl Beyruti, dueño de GINGroup, manifestó que era necesario eliminar las malas prácticas en el sector (el de la tercerización) (Martínez, 2018a), del mismo modo, propuso redefinir las relaciones de subcontratación con el término de "Administración Integral de Capital Humano" bajo el argumento de eliminar la satanización que se ha generado en torno a las contratitas (GinTV, 2018). En suma, los representantes de las administradoras de capital humano manifestaron que el gobierno había castigado en demasía a las empresas que

[68] En la regulación laboral mexicana se denominan contratistas a las que tercerizan a los trabajadores, sin embargo, este tipo de empresas puede estar bajo la denominación de *agencias de colocación, empresas de trabajo temporal o cooperativas* (Iranzo y Richter, 2012). En esta investigación las categorizamos bajo el término de contratistas sin importar como se autodenominan dichas empresas porque lo que realizan en el fondo es contratar a los trabajadores y delegarlos a un tercero.

[69] Es una asociación fundada desde 2002 que conjunta a 22 empresas dedicadas a la industria de la tercerización, en conjunto sumaban un total de 150 mil empleos en junio de 2015. Estas empresas se encargan de todo el proceso de contratación, reclutamiento y administración del personal para que estos sean delegados a un cliente (AMECH, 2018)

[70] Empresa tercerización autodenominada como administradora de capital humano, se fundó desde 1980 y ha crecido de manera sostenida en los últimos 7 años. Administra 160 mil trabajadores y suministra trabajadores a 2,200 empresas en el país, entre ellas: Walmart, Liverpool, Sephora, FEMSA, Mapfre, Banco Santander, entre otros (Expansión, 2018).

[71] Armando Leñero, presidente de la AMECH, expresó que las 15 empresas de outsourcing pertenecientes a la asociación promueven en todo momento el cumplimiento de todas las obligaciones patronales, y están dispuestos a cumplir con las nuevas regulaciones contempladas en la reforma laboral. Agregó que las reformas a la Ley Federal del Trabajo fueron el primer paso para modernizar el empleo en el país, pero todavía se requieren más acciones para lograr un panorama laboral más competitivo (Mundo Ejecutivo, 2013).

realizan prácticas de subcontratación y que están formalizadas. El presidente de GINGroup hizo un llamado a los empresarios de capital humano para "luchar para que el tema de tercerización sea regularizado y [en] lugar de satanizar a las empresas" (sic) (Martínez, 2018b).

Los intereses de las contratistas sobre la implementación de las restricciones a la subcontratación son los siguientes:

1. Las contratistas (agencias de capital humano) tienen por objetivo central posicionarse como la principal fuente de empleo formal.
2. Eliminar a las contratistas fraudulentas para disminuir la competencia desleal en el sector.
3. Incorporar a la LFT una figura distinta a la subcontratación: "administración integral de capital humano".

Las agencias de capital humano tuvieron interés en la implementación porque les permitiría ampliar su mercado[72] y así eliminar a las contratistas que no cubren los mínimos. Sin embargo, si se aplican las restricciones del 15-A será más complicado que las empresas *contratantes* sigan demandando los servicios de subcontratación que ofrecen. En este sentido, aunque las agencias de colocación no se opusieron a los candados del artículo 15-A han mostrado su apoyo a los contratantes al señalar que la regulación de 2012 es insuficiente, especialmente porque no define debidamente las actividades de tercerización y porqué ha favorecido la permanencia de las contratistas al margen de la ley.

3.2.2.2.3. Recursos de las cámaras empresariales y de los dueños de las agencias de colocación

El poder de los empresarios para incidir en el proceso de definición de los criterios de vigilancia de las normas de subcontratación está en dos dimensiones: el estructural y el instrumental. En la sección 3.2.1 se ha detallado lo correspondiente al poder estructural, en síntesis, los empresarios estaban fortalecidos porque el gobierno no tomaría medidas que perjudicaran sus propios objetivos: incrementar el número de empleos formales. También, el poder de los empresarios se fortaleció por las débiles capacidades del

[72] En distintas ocasiones el líder de GINGroup ha exhortado a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMes), a utilizar los servicios de administración integral de capital humano como una alternativa para potenciar su desarrollo, desde su postura esto contribuiría a que cuente con personal altamente calificado sin necesidad de que destinen más recursos (GINGroup, 2017).

gobierno para vigilar las relaciones laborales, además de detectar y castigar prácticas de subcontratación ilícitas.

En cuanto al poder instrumental los empresarios realizaron de forma deliberada propuestas ante el gobierno para incidir y/o frenar el cumplimiento de los requisitos del artículo 15-A. En la tabla 13 se describe como se utilizaron las relaciones con los *policy makers* y cómo movilizaron sus recursos.

1. ***Relaciones con policy makers: Consulta institucionalizada e influencia en el ámbito legislativo.***

Los espacios de consulta institucionalizada se visualizaron en dos momentos: el primero, con la redefinición de los criterios de interpretación de las normas de subcontratación en la JFCA y el segundo, con la propuesta de Norma Mexicana.

La intervención de la JFCA fue a petición del Secretario de Trabajo, Alfonso Navarrete Prida, quien afirmó que con esto se brindaría certeza jurídica a los empresarios. Además, indicó que, entre las tres opciones estudiadas, esta era la más viable. Las otras dos opciones eran reformar de nuevo (de la cual no era partidario) y la segunda, que la STPS reglamentara al artículo 15-A, como facultad del ejecutivo federal, conforme al art. 89 de la CPEUM (González, 2014).

En 2015, durante la primera sesión ordinaria de la Conferencia Nacional de Secretarios del Trabajo (CONASETRA), Javier Rodríguez Alarcón (Coordinador de asesores del titular de la STPS), señaló que se configuró un grupo de trabajo entre la STPS y el sector empresarial con el objetivo de: "desincentivar/prevenir las malas prácticas en el uso de la subcontratación (outsourcing)" (Conferencia Nacional de Secretarios del Trabajo [CONASETRA], 2015). Este grupo había planteado al menos cinco estrategias: mecanismos de información, una guía técnica de subcontratación, un protocolo de inspección, la certificación de empresas y la Norma Mexicana (CONASETRA, 2015).

En el ámbito del poder legislativo, la consulta institucionalizada se manifiesta en las iniciativas que se presentaron en la CD y en la CS. Se arguye que hay reuniones entre partidos políticos y empresas porque algunas de las propuestas manifiestan los mismos conceptos que defienden los empresarios y pugnan por la incorporación de la Norma Mexicana de subcontratación para disminuir los problemas de evasión, esto particularmente entre las contratistas y la Cámara de Diputados. En conferencia de prensa, el líder de GINGroup afirmó: "Previamente, hemos tenido un acercamiento muy importante con los Diputados, estamos con ellos con la intención de buscar que el artículo 15-A de la LFT tenga una reforma y regularice el tema de tercerización y nuestra

propuesta es que se elimine el concepto de "outsourcing", y no porque este mal, por desgracia aquí se satanizó hace 9 o 10 años y eso nos pegó a toda la industria, la gente no podía escuchar outsourcing porque se espantaba" (GinTV, 2018).

En el caso de la Cámara de Senadores, en enero de 2018 cuando se discutía sobre la reforma en materia de justicia penal (que incluía el tema de la subcontratación), los senadores (del sector obrero de afiliación priista) sostuvieron una reunión con el presidente del CCE, el cual señaló estar de acuerdo con los planteamientos de la reforma y que sobre el tema de la subcontratación consideró que "había algunos detalles que debían incorporarse" (Arvisu y Morales, 8 de febrero de 2018).

2. Recursos de poder: cohesión, recursos económicos y medios de comunicación

La organización de los intereses empresariales en México cuenta con una larga trayectoria, iniciándose en el periodo post-revolucionario con la conformación de cámaras sectoriales. En el caso que nos ocupa, tanto la COPARMEX (fundada en 1929) y CCE[73] (fundado en 1976) fueron los principales voceros del posicionamiento del sector empresarial sobre la implementación de las reglas de subcontratación. Entre 2012 y 2015, Gerardo Gutiérrez Candiani como presidente del CCE manifestó en repetidas ocasiones el descontento del sector. A partir de 2016, Juan Pablo Castañón, asumió la presidencia nacional del CCE, también refirió su rechazo a las normas, tal como lo hizo entre 2012-2015 cuando era el presidente de COPARMEX.

El posicionamiento de las agencias de capital humano se manifestó a través de la AMECH, la cual sostenía la relevancia de regular a las contratistas a través de una norma mexicana. A esta misma voz se alineó GINGroup, pese a que también colaboró en la construcción de la norma mexicana, no estaba afiliada a la AMECH, en voz de su presidente, porque no le interesaba suscribirse a la Asociación (Gascón, 2017).

La movilización de los recursos económicos se ha observado en mayor grado en el caso de GINGroup, con apoyo de estos recursos financió un proyecto geoespacial para situar a las empresas que utilizan subcontratación de personal con el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial (CentroGEO) un organismo

[73] El CCE tiene como asociadas a la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), COPARMEX, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicio y Turismo (CONCANACO-SERVITUR), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Asociación de Bancos de México (ABM). La COPARMEX cuenta con 65 centros empresariales distribuidos en México, tiene 120 socios, tales como: Elektra, Palacio de Hierro, Deloitte, Alpura, a las Asociaciones Mexicanas distribuidoras de Ford y Kia, Grupo Acir, el periódico el Economista, entre otros (Consejo Coordinador Empresarial [CCE], 2018a)

público vinculado a CONACYT. Adicionalmente ha comprado el 46% de las acciones de Grupo Mundo Ejecutivo, una plataforma editorial con más de cuarenta revistas sobre negocios, economía, finanzas y *managment.* A la par adquirió el 19.9% de las acciones del periódico "El Economista". A través de estas plataformas se difunde contenido sobre las agencias de capital humano y sobre la importancia de reformar la Ley Federal del Trabajo e instrumentar la norma mexicana para empresas contratistas. En el caso del CCE la principal plataforma para la difusión de su posicionamiento es *La Voz del CCE*.

Tabla 13. Fuentes de poder de cámaras empresariales y agencias de capital humano

Fuente de poder instrumental	Tipo	Resultados
Relaciones con *policy makers.*	Consulta institucionalizada (ámbito del poder ejecutivo) .	• Utilizaron a la JFCA, órgano tripartito, para generar criterios que re interpretaran las reglas del 15-A. • Constituyeron una mesa de trabajo con la STPS para proponer estrategias para regular a las contratistas. Entre las estrategias destaca el *Proyecto de Norma Mexicana* para certificar empresas de subcontratación y/o tercerización.
	Vínculos partidistas.	• El PAN representó los intereses de los empresarios en la elaboración de los artículos de subcontratación en 2012. • El PRI utilizó a los sindicatos corporativos para para favorecer a los empresarios y proponer una reforma regresiva. • El PRD junto con las contratistas construyeron y presentaron iniciativas para instrumentar el 15-A.
Recursos	Cohesión.	• El CCE y COPARMEX se posicionaron como los principales voceros de los empresarios, aunque separados, presentaron homogéneamente una postura: la sobre-regulación de las reglas. • AMECH representó la voz de 22 contratistas (agencias de capital humano) y la postura fue que la norma regulaba insuficientemente la figura. • GINGroup se sumó a la postura de que el ordenamiento jurídico en la materia es insuficiente.
	Recursos Económicos.	• GINGroup financió a CentroGEO (organismo público) para la realización de un estudio geoespacial que operan bajo el esquema de subcontratación de personal.
	Medios de comunicación	• Las cámaras empresariales y las contratistas tienen acceso a medios de circulación nacional. Además, cada uno de estos actores dispone de sus propias plataformas para la distribución de información referente a su sector. • Amplia difusión de la propuesta de Normas Mexicana para subcontratistas por AMECH, GINGroup, CCE y COPARMEX. • Amplia difusión de las propuestas de GINGroup sobre la incorporación del concepto de Admón. Integral de Capital Humano a través de Canal de TV (GINTV) y alianza con periódico El Economista.

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2.3. El papel de los sindicatos

El establecimiento de los candados al uso de la subcontratación tendría que haber favorecido a los trabajadores dado que el artículo 15-A significó que ante la omisión de cualquiera de los candados el *contratante* sería el patrón, por lo tanto, el trabajador tendría el derecho de exigir mejores salarios, el pago de utilidades y de otras prestaciones. Sin embargo, en el proceso de implementación encontramos poca atención de quienes representan a sus potenciales beneficiarios: los sindicatos.

En la fase de implementación se detecta la intervención de los líderes sindicales de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) dichos sindicatos tienen un apego muy fuerte al Estado y entre sus rasgos distintivos se encuentra la ausencia de democracia interna y el control vertical de los dirigentes (Bensusán y Middlebrook, 2013). También, se identificó la intervención del sindicalismo independiente del Estado, las organizaciones que intervinieron fueron el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), las características más relevantes de estos sindicatos es que se les reconoce por su "efectividad en las negociaciones con la patronal para conseguir términos contractuales favorables y su compromiso comparativamente mayor con la democracia interna y con el establecimiento de vínculos fuertes entre los dirigentes sindicales y los afiliados" (Bensusán y Middlebrook, 2013: 63).

En los hechos, el sindicalismo corporativo participó en las distintas etapas favoreciendo las decisiones del gobierno, mientras que el sindicalismo independiente permaneció inmovilizado y tuvo una breve intervención en la última etapa, cuando se dio el intento de eliminar los candados de la subcontratación. En ese momento el secretario general de la UNT (Francisco Hernández Juárez), reconocía que los candados impuestos a la subcontratación habían sido benéficos y que por ello era fundamental mantenerlos[74].

Los intereses de los sindicatos respecto a la implementación de las normas de subcontratación se presentan en la tabla 14. En términos generales, los principales intereses del sindicalismo corporativo se centraron en mantener el viejo arreglo corporativo, es decir, mantener su posición privilegiada ante el aparato estatal y evitar

[74] En su intervención en el seminario: "El sindicalismo, el derecho de asociación y la negociación colectiva en la encrucijada de la iniciativa de la reforma laboral, organizado por el Colegio de México (COLMEX), el líder sindical declaró que los empleados de confianza de *Teléfonos de México* (Telmex) fueron despedidos de Telmex y contratados por un outsourcing, sin embargo, por la existencia de estos candados los empleados demandaron y resultaron triunfantes (COLMEX, 2018)

que el sindicalismo independiente afecte su posición. Además, de beneficiarse a al mantener su papel en la flexibilización de las restricciones en materia de subcontratación.

Tabla 14 . Intereses de los sindicatos corporativos e independientes

Sindicato	Intereses	Recursos
Corporativos	Mantener su interlocución frente a los empresarios y el gobierno.	Representación en instancias tripartitas
	Evitar que el sindicalismo independiente afecte sus posiciones	
	Lucrar con la flexibilización de restricciones en materia de subcontratación, como lo hace con otras regulaciones ("flexibilidad corporativa" (Bensusán, 2000))	Gran número de agremiados en territorio nacional y distintos sectores de la economía.
Independiente	Mantener el número de agremiados.	Contrato colectivo.
	Impedir retrocesos en leyes secundarias en materia de subcontratación propuesta en 2017.	Apoyo de los partidos de oposición (PRD y Morena)
	Disminuir la presencia de los sindicatos de protección y expandir su presencia en empresas subcontratadas.	Apoyo de sindicatos EEUU y Canadá y representantes demócratas en el Congreso EEUU
	Limitar los procesos de subcontratación y garantizar la estabilidad y calidad del empleo para sus agremiados.	Utilización de medidas de fuerza y movilización Contrato colectivo

Fuente: Elaboración propia.

El sindicalismo independiente tuvo el interés de limitar los procesos de subcontratación, sin embargo, no lo hizo por medio de las normas incorporadas en la LFT, sino que, de cierta forma, lo impidió (o lo ha contenido) por las características de su contrato colectivo. En el caso del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), los líderes[75] consideraron que las normas de subcontratación llegaron muy tarde a la legislación laboral y que los únicos recursos que tuvieron para impedir que se subcontratara la totalidad de las tareas o tareas iguales o similares fue su contrato colectivo preservar la "materia de trabajo" y el uso de medidas de fuerza.

Desde su perspectiva, el proceso de subcontratación empezó muy temprano en la telefonía, por lo que actualmente sólo les queda que compone la planta interna. En ese sentido, a pesar de que se siguen subcontratando empleados en la planta externa de Telmex y se reconoce que las condiciones de estos trabajadores son más bajas, los líderes refieren que dadas las condiciones del contexto económico y las condiciones de su

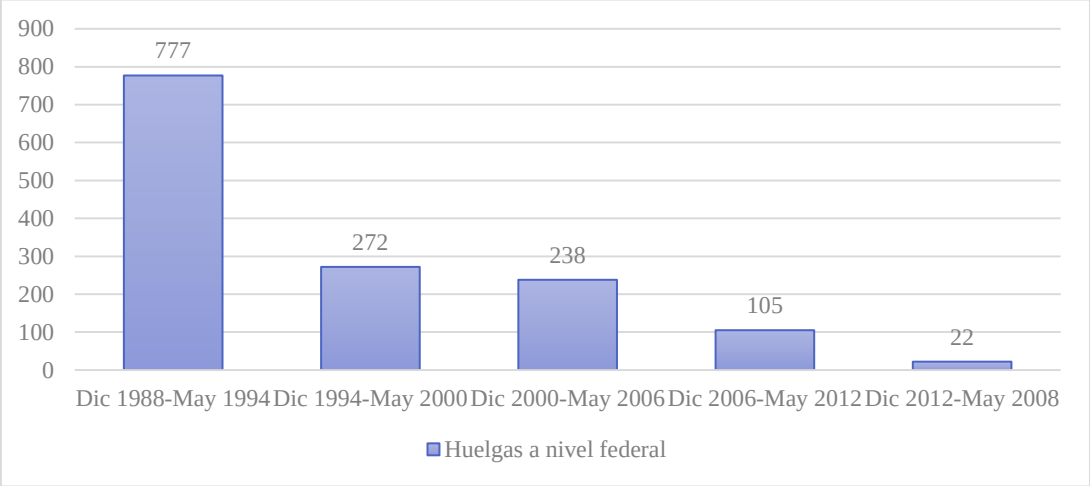
[75]Entrevista personal a asesores del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, marzo de 2018.

contrato colectivo[76] es imposible asumir la representación de los trabajadores subcontratados[77].

3.2.2.3.1. Recursos de poder de los sindicatos

En la sección 3.2.1 se describió cómo la posición que ocupan los trabajadores en el mercado laboral afecta su poder estructural. Respecto al poder de asociación los principales recursos que tienen los sindicatos son la organización y la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga. Sin embargo, un elemento fundamental es que estos recursos están fuertemente restringidos por el poder estatal (Bensusán y Middlebrook, 2013). Desde el inicio del gobierno de Peña Nieto se hizo un llamado a mantener la paz laboral, la cual se observó en el bajo número de huelgas estalladas, en la gráfica 4 se muestra los resultados del sexenio. Estos datos revelan el fuerte control estatal de la capacidad que los sindicatos tienen para utilizar sus recursos de poder.

Gráfica 4. Número de huelgas a nivel federal



Fuente: Elaboración propia con base en STPS, 2018.

Por ello se posicionó al sindicalismo independiente como inmovilizado (ver diagrama 6) y lo situamos en la última columna porque fue ahí donde sonde sumó esfuerzos con el sindicalismo estadounidense y con una organización ciudadana para frenar la propuesta de regresión del sindicalismo corporativo. Pero a este último lo situamos como un actor que se opone al proceso de implementación del artículo 15-A con

[76]El contrato colectivo de los telefonistas, es considerado entre los mejores por la cantidad de beneficios que otorga a los trabajadores, sin embargo, resulta muy complejo sostenerlo porque el 49% de la planta esta pensionada mientras que el 51% es la ejerce funciones, esto reduce las aportaciones a la seguridad social, por ejemplo (Entrevista personal a asesores del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, marzo de 2018)

[77] Entrevista personal a asesores del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, marzo de 2018

un perfil alto porque, al contrario de lo que se espera de un sindicato, actúa de acuerdo a lo que exige el poder ejecutivo en turno y defiende políticas pro-empresariales. Al respecto, la CROC y la CTM son favorecidos por el arreglo corporativo que les permite ejercer un monopolio organizativo.

En la fase última (3.2.5) el sindicalismo independiente tuvo como principal recurso para poder frenar la derogación del artículo 15-A de la LFT fueron los vínculos que estableció con las organizaciones sindicales internacionales. El acercamiento de la UNT con la *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) se generó en enero de 1998, cuando el presidente en turno visitó México y se reunió con la recién creada dirigencia de la UNT para discutir sobre cómo construir demandas conjuntas bajo el Acuerdo de Cooperación Laboral en América Latina (ACLAN), negociado entre Canadá, Estados Unidos y México como complemento al TLCAN (Bensusán y Middlebrook, 2013). Adicionalmente, en torno a la reforma de 2017 se constituyó un grupo de académicos, representantes sindicales y otras organizaciones sociales bajo el nombre de *Observatorio Ciudadano de la Reforma* y promovieron una campaña denominada "Reforma laboral para todos" por medio de la cual se manifestado el descontento con iniciativa regresiva propuesta por los senadores priistas, además de ejercer presión a las autoridades para que se incluyan las opiniones y propuestas de diversos frentes (Observatorio Ciudadano de la Reforma Laboral, 2017).

El *Observatorio Ciudadano Laboral* en diciembre de 2014 desplegó una carta destinada al Ejecutivo Federal y otras instancias en la que indicaba "que considera indispensable promover una amplia deliberación pública en torno al proceso de reglamentación de la reforma del artículo 123 constitucional, rechazando una iniciativa presentada por dos senadores del PRI, por encargo de un grupo de abogados empresariales y funcionarios que actuaron en la opacidad, iniciativa por demás lesiva para los trabajadores y contradictoria al texto constitucional que se supone reglamenta" (Observatorio Ciudadano de la Reforma Laboral, 2017). Dentro de dicha carta exigían que la reglamentación no debía provocar retrocesos en los derechos de los trabajadores, tal como ocurría con el artículo 15–A, desde el punto de vista de los miembros "la expansión ilimitada de esta figura causa graves perjuicios al fisco, la seguridad social y los trabajadores. Liberar la subcontratación destruye toda protección laboral y actualiza un golpe sin precedente en la historia laboral mexicana" (Observatorio Ciudadano Reforma Laboral para Todos, 2017).

3.2.3. El proceso de implementación de las normas de subcontratación: ¿Cómo operó el poder instrumental de los actores?

La implementación de las normas de subcontratación se refiere al conjunto de decisiones y acciones, basadas en dichas normas, llevadas a cabo por actores públicos y privados que pertenecen a un marco de actuación político-administrativo (en dos niveles de actuación: federal y estatal).

Los requisitos establecidos en el 15-A y el resto de los artículos son los supuestos en los que se basa la autoridad para determinar la responsabilidad patronal, en este sentido, la principal disputa es que la ley actual incide en que los contratantes (quienes no son patrones directos) ante cualquier vicisitud tengan la obligación de cubrir las prestaciones de los trabajadores. En la siguiente sección se detalla cómo en las distintas etapas hay un forcejeo por llevar al artículo 15-A a otros términos, en conjunto muestran un juego político que busca mantener el *status quo*, es decir, mantener las relaciones de subcontratación abusiva que menoscaba los derechos de los trabajadores.

3.2.3.1. Determinación de los criterios de interpretación

A petición del responsable de la STPS[78] durante la reunión del Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA)[79], el 10 de abril de 2014, emitió los criterios de "Relación de Trabajo en el Régimen de Subcontratación" para reinterpretar el contenido del artículo 15-A de la LFT. El contenido de dicha resolución puede resumirse en:

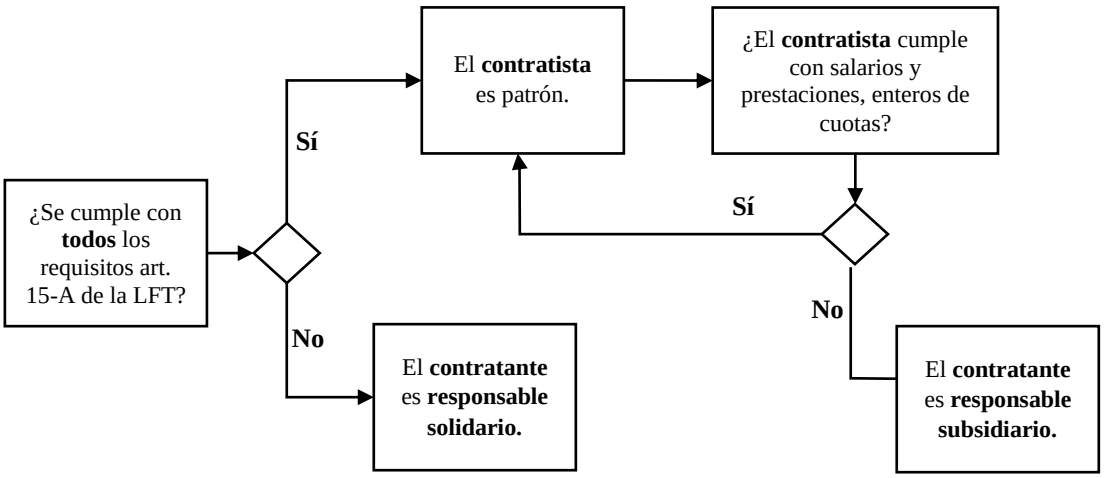
1. Se determinó que el *régimen de subcontratación* por sus características constituye una excepción a la regla general de que: "el elemento característico de la relación de trabajo es la subordinación, entendida como el poder de mando del patrón, correlativo a un deber de obediencia del trabajador" (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje [JFCA], 2014: 1).
2. Se establecieron dos situaciones (diagrama 7) en las cuales el *contratante* asume el rol de *patrón* para todos los efectos laborales y de seguridad:

[78] "Sugerimos hacer mejoras a la reforma laboral aprobada en 2012 y sumar esfuerzos en su aplicación, para que cumpla con el objetivo de crear más y mejores empleos. Se requiere emitir los criterios y reglamentos para la aplicación de la reforma que están pendientes, analizar el esquema de operación bajo el sistema de outsourcing que quedó sobre regulado y el pago de intereses sobre salarios caídos, entre otros aspectos" (Consejo Coordinador Empresarial [CCE], 2013).

[79] El Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se conforma con todos los Presidentes de las Juntas Especiales y con el Presidente de la Junta; los criterios que adopta este Pleno se establecen mediante la deliberación y el voto directo de sus miembros y puede ser aprobado por mayoría de votos. Una vez establecido, su aplicación es obligatoria en la resolución de casos concretos por las diversas Juntas Especiales que integran la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (Guaida y abogados asociados, 2014).

a. Cuando se incumpla alguno de los incisos del artículo 15-A, donde se hará innecesario el estudio de los artículos 15-B al 15-D. Entonces, el contratante deberá responder de todas las obligaciones laborales y de seguridad social contraídas con los trabajadores de acuerdo con el art. 13, así serán responsables solidariamente.
b. Cuando en el contexto de un juicio laboral "se niegue la relación de trabajo y aduzca la existencia de un régimen de subcontratación" (JFCA, 2014: 1) se estudiará el caso conforme a la documentación probatoria "para cerciorarse del cumplimiento de todos los requisitos previstos en los artículos 15-A y 15-B de la LFT. Realizada la revisión del material probatorio se desprenda que "fueron satisfechos todos los requisitos de 15-A, pero se constate que el *contratista* incumplió con sus obligaciones laborales y de seguridad social ante sus trabajadores, se determinará la responsabilidad del contratante como beneficiario de los servicios" (JFCA, 2014: 1)

Diagrama 7. Responsabilidad del contratante con base en Criterios de la JFCA



Fuente: Elaboración propia con base de JFCA (2014).

La implicación central de adoptar este criterio de interpretación es que su aplicación es obligatoria en la resolución de casos concretos de las diversas Juntas Especiales que integran la JFCA. En esa línea, para los empresarios pueden distinguirse algunos aspectos positivos y negativos de este criterio:

Aspectos positivos:

- Cuando se cumplan los requisitos del 15-A los contratantes responderán cómo patrón de manera subsidiaria. Esto significa que para que el contratante se convierta en obligado, primero debe suceder que el contratista incumpla las obligaciones. En el caso de que la responsabilidad fuera solidaria, ambas partes están obligadas simultáneamente y se les podría exigir el cumplimiento de las obligaciones, lo que beneficiaría a los trabajadores (Guaida y abogados asociados, 2014).
- El segundo aspecto positivo para los empresarios es que en caso de que el contratante fuera declarado "patrón" de los trabajadores exclusivamente estaría obligado a cumplir con las obligaciones contraídas por el contratista, por lo que no tendrá que otorgar las mismas condiciones de trabajo de que disfrutan sus propios trabajadores, ni tampoco repartir sus utilidades (Guaida y abogados asociados, 2014).

Aspectos negativos:

- El criterio de la JFCA confirma que se deben cumplir todos los requisitos que establece el artículo 15-A (no abarcar la totalidad de las actividades, justificar su carácter específico y no subcontratar tareas iguales) basta con el hecho de que uno solo se incumpla para que el contratante sea considerado como patrón.

En consideración con los elementos expuestos previamente puede constatarse que el criterio mantuvo la distribución del poder establecida con la reforma laboral, es decir, a favor de los trabajadores. La emisión de estos criterios no significó una reforma, sino que se configuró como una guía que sería aplicada por la JFCA a nivel interno en caso de presentarse juicios laborales en materia de subcontratación (Guaida y asociados, 2014). En ese sentido, la norma continuaba sin precisar cuándo y cómo deberían verificarse las restricciones impuestas a la libertad patronal para subcontratar. No obstante, el Secretario del Trabajo declaró que los criterios estaban fijando un importante precedente y que se estaban aplicando (y que comenzaría a aplicarlos (Fernández, 2015).

La pregunta que subyace en este apartado es si realmente se querían precisar los artículos correspondientes a la subcontratación a través de los criterios o se deseaba ganar tiempo y postergar su aplicación. Una de las lecturas que podríamos hacer sobre estos criterios es que el objetivo de solicitar la intervención de la JFCA era disminuir los

requisitos establecidos (lo que realmente no se logró) sin perder la posibilidad de reducir la evasión fiscal, evasión en seguridad social y sin incrementar el desempleo o la atracción de inversiones. Dado el control que el representante gubernamental ejerce en la JFCA puede suponerse que al final el gobierno optó por mantener el *statu quo*, preservando en lo fundamental las restricciones. Nadie ganó ni perdió.

3.2.3.2. Iniciativa de norma mexicana para empresas de subcontratación

Los criterios establecidos por la JFCA fueron insuficientes para los empresarios, porque dejaban al artículo 15-A con las mismas restricciones. Entonces de nuevo, bajo el argumento de poca claridad de la LFT y del incremento de la subcontratación con fines de evasión fiscal se promovió una norma para certificar a las contratistas.

El proyecto de norma mexicana "PROY-NMX-R-086-SCFI-086, Servicios de Subcontratación y/o Tercerización de Personal–Requisitos" se sometió a consulta pública el 6 de diciembre de 2012 y tenía por objetivo "coadyuvar con las Empresas de Subcontratación y/o Tercerización de personal, a efecto de que cumplan con el marco jurídico aplicable, evitando plenamente la simulación de operaciones y estableciendo los requisitos para obtener la certificación y autorización del uso del signo distintivo que compruebe que se cumple con el presente" (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2016b).

El recurso legal al que recurrió la STPS para incorporar esta iniciativa fue la *Ley Federal Sobre Metrología y Normalización (LFMN)*, esta ley permite constituir grupo de trabajo para consensar la creación de una norma oficial mexicana (NOM) y/o una norma mexicana (NMX) para regular algún tema. La primera es de carácter obligatorio y la segunda voluntaria, en torno a la formulación de las normas se crea un grupo de trabajo que incluye al sector público, privado así como a científicos y otros actores afines al tema sobre el que se está normando con la finalidad es generar un mayor consenso. Bajo este marco normativo, el Comité Técnico de Normalización Nacional de Industrias Diversas creó un grupo de trabajo con la participación de la STPS, la SE e INFONAVIT. Entre las

empresas privadas[80] participó la AMECH, A.C.[81] junto con GINGroup; y del sector académico intervino la Escuela Libre de Derecho. De acuerdo con el subsecretario del trabajo, Rafael Avante, la alianza establecida con la AMECH se sustentó en tres objetivos: 1) dar claridad del marco normativo, 2) legitimar el capital humano y 3) promover la legalización de las contratistas informales (Cardoso, 2015).

La principal deficiencia del proyecto de norma era que redefinía las figuras involucradas en las relaciones de subcontratación (ver tabla 15). Además, trataba de unificar los ordenamientos que versan sobre la materia de subcontratación (LSS, Ley INFONAVIT y LFT).

Tabla 15. Figuras definidas en la LFT y en Proyecto de Norma

Normatividad	Descripción
LFT	• ***Contratista*:** Es un patrón que ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia en favor del contratante • ***Contratante***: Persona física o moral, que fija tareas del contratista y lo supervisa en su desarrollo. • ***Trabajador***. Individuo que presta un servicio personal subordinado al contratista
NMX R-086-SFCI-2016	• ***Contratante:*** Persona física o moral que contrata y utiliza los servicios de las Empresas de Subcontratación o Tercerización de personal[82] • ***Empresa de subcontratación y/o tercerización*** Es la persona física o moral que, dentro de sus actividades u objeto social, presta los servicios de subcontratación. • ***Servicios de subcontratación y tercerización de personal*.** Se entiende como servicios de subcontratación y tercerización los descritos en la Ley Federal del Trabajo, así como en la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, consistentes en la prestación de servicios especializados, o especializados en administración, asignación y/o gestión de personal, para la ejecución de proyectos convenidos o actividades específicas en los que la Empresa de Subcontratación y/o Tercerización asume el debido cumplimiento de todas sus obligaciones patronales respecto de los trabajadores contratados.

Fuente: Elaboración propia Flores, J. (2017)

[80] La lista de empresas que intervino en el proceso de diseño del proyecto de norma fueron: Antila S. DE R.L. DE C.V., Arcadia Evolución, S. de R.L. de C.V., Argu Asesores en Capital Humano, A.C., Asociación Mexicana de Empresas de Capital Humano, A.C., Bacher Zoppi, S.A. de C.V., Banuet Arrache y Asociados, S.C., Control Gerencial de Personas, S.A. de C.V., Confederación Patronal de la República Mexicana., Consultoría de Guadalajara, S.A. de C.V., Desarrollo Humano profesional AMT S.A. de C.V., Ecco Servicios de Personal, S.A. de C.V., Human Staff, S.A. de C.V. , International Confederation of Private Employment Services, Kelly Services México, S.A. de C.V., Management Developing Center, S.A. de C.V., Manpower, S.A. de C.V., Mejora Continua de México, S.A. de C.V., Proyección y Administración Empresarial de México, S.A. de C.V., Randstad México, S. de R.L. de C.V., Rolling Personnel, S. de R.L. de C.V., Technicon, S.A. de C.V., Útil Soluciones en Recursos Humanos, S.A. de C.V. y WSI Innovación en Soluciones WEB, S.A. de C.V.

[81] La AMECH fue nombrada como coordinadora de los trabajos tanto de la SE como de la STPS, se pensó que este sería una vía rápida para establecer unidades de verificación que se hicieran cargo de vigilar la subcontratación a partir de 2017 (CONASETRA, 2015)

[82] **Servicios de subcontratación:** Son aquellos en los que el prestador de estos servicios cuenta con el personal, que bajo su supervisión los ejecuta, para la entrega de un resultado material al Contratante de los mismos servicios. **Servicios de Tercerización de personal:** Son aquellos en los que el prestador de servicios pone a disposición del Contratante el personal que ejecuta servicios por encargo del Contratado bajo la dirección y supervisión del Contratante.

La propuesta realizada por las empresas del rubro de la subcontratación se vinculó a la intención de eliminar la satanización a la que habían sido sometidas las contratistas, después de que se reguló la figura de la subcontratación en la LFT. También para reducir los impactos de las regulaciones en materia fiscal.

Desde la postura de los contratistas, el gobierno mantuvo una fuerte política de tolerancia a las empresas simuladoras, mientras que a las que cumplían con sus obligaciones las fiscalizó en demasía, además, no recibieron ningún incentivo por cumplir con la ley. Una de las críticas más relevantes, es que el cumplimiento la documentación no es garantía o prueba fehaciente de que la contratista está yendo en contra de la calidad del empleo o que lo está precarizando[83].

Este proyecto quedó congelado, en el segundo semestre de 2017. Pero, las contratistas, han mantenido su interés por establecer la norma como una vía para constatar que cumplen con sus obligaciones. Pese a que no se aprobó, cabría preguntarnos sobre quiénes se habrían beneficiado de esta norma, en el caso de aprobarse. Los beneficiados directos serían los contratistas "formales" y los contratantes, porque: 1) la certificación de las contratistas dependería de la validación de los documentos, estos reflejan los requisitos mínimos (número de registro patronal y RFC, por ejemplo), 2) la certificación la realizaría una unidad verificación avalada por la SE, en tanto no hay intervención de la inspección del trabajo y 3) los contratantes tendrían acceso a trabajadores formalizados, con los mínimos, esto disminuiría la probabilidad de que en tengan que asumir el rol del patrón.

Cabe señalar que aún con la cancelación de la norma el presidente de COPARMEX y el de GINGroup[84] manifestaron la urgencia de retomar su discusión, señalando que de manera voluntaria han aplicado los requisitos establecidos en la norma mexicana, como una guía para el desempeño de sus funciones (IDC, 2018).

En este escenario, después de dos intentos fallidos por aminorar los requisitos de la LTF, parecía que los empresarios se daban por vencidos y confiaban en que en la práctica no se impondrían las nuevas reglas. Pero no fue así, porque más tarde transitarían del ámbito del poder ejecutivo al legislativo para promover retrocesos. Paradójicamente,

[83] Entrevista personal con Arturo Alcalde, 08 de marzo de 2018.

[84] El representante de GINGroup al término del periodo de consulta de la norma ha insistido en adoptar el proyecto de norma: "Aprovecho para solicitar a la Secretaria de Economía y al comité designado para tal normativa, que se publique esta necesaria modificación. La hemos analizado y evaluado…". También cuestionó si el motivo por el cual esta reforma se mantenga congelada es por el miedo que causa en sus competidores el que empresas de subcontratación con buenas prácticas legales, como GINGroup, puedan salir fortalecidas con este proceso (Mundo Ejecutivo, 2018).

los empresarios buscaron su objetivo a través de los legisladores provenientes de las dos principales centrales sindicales del país, CTM y CROC. Una posible explicación es que temieron que al mantenerse las restricciones en la LFT un nuevo gobierno más afín con los intereses de los trabajadores pudiera interesarse en mejorar la calidad de los empleos, a través de la aplicación efectiva del 15-A.

3.2.3.3. Estrategias para fiscalizar la subcontratación (2015-2018)

Los *programas de inspección federal* del trabajo son los documentos que especifican las estrategias que ejecutará la inspección para la vigilancia de las normas y detallan las metas que se persiguen anualmente. Entre los años 2012 y 2014 no existió ninguna referencia sobre los criterios a seguir para vigilar que se cumplieran las restricciones en materia de subcontratación contenidas en la LFT. No obstante, en 2015 y 2016 la DGIFT determinó que comenzaría a **"**vigilar el desempeño de las empresas contratistas y de las agencias de colocación" (DGIFT, 2015; 2016). Entre los resultados se destacó que un total de 5, 574 centros de trabajo que cuentan con empresas contratistas, en los cuales se llevaron a cabo un total de 8,395 visitas de inspección (DGIFT, 2017b)

Sobre los alcances de la política adoptada, señalamos que esta estrategia se centró en identificar a las contratistas e incorporarlas al DNE y así inspeccionarlas en el futuro. Con la finalidad de detectar más empresas que ofrecían los servicios o que delegan trabajadores, el IMSS[85] y el SAT también se involucraron con la intención de contribuir de formalización el empleo. Dicho tema era prioritario dentro de la agenda del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto. Como se mencionó en la sección previa, el SAT implementó una aplicación para vigilar la subcontratación, además, la autoridad ha anunciado la ampliación de los tiempos para el cumplimiento de los requisitos y adicionalmente "tras una tórrida batalla en tribunales, las empresas lograron que se simplificara el papeleo, colocando como simple requisito al registro del contrato con las outsourcing y los datos de los trabajadores" (Barranco, 2018).

Sobre los avances en el cumplimiento de las prestaciones a los trabajadores que son subcontratados es que, el representante de la STPS, Roberto Campa Cifrián señaló que "los trabajadores que dependen de empresas de outsourcing tienen derecho a las

[85] Entre las estrategias implementadas: el IMSS se sumó a las tareas de inspección de la DGIFT, cuando los trabajadores no estuvieran dados de alta esta agencia los registraba, los resultados se muestran en la tabla 4 del anexo1 La intervención del SAT permitió que, en febrero de 2018, mediante la aplicación que crearon para monitorear las relaciones de subcontratación, detectaron a 10 mil empresas de subcontratación (Flores, L., 2018), cifra 10 veces mayor a lo que señaló *Staffing Industry Analysts* en su reporte de 2015.

utilidades, de quien los contrató y se da en las mismas condiciones, si es subcontratado y tiene duda puede llamar a la PROFEDET y estaremos en coordinación con el SAT para que la empresa que hace la contratación también cumpla" (Martínez, 2018c). En enero de 2018, el subsecretario de la STPS fue cuestionado sobre la expansión de la subcontratación y señaló que reconocía las dimensiones del problema y que se estaban tomando algunas medidas. Sin embargo, desde su percepción lo central para inhibir los abusos era que los trabajadores denunciaran las violaciones a la legalidad. Adicionalmente, indicaba que el gobierno no bajaría la guardia para cerrar el sexenio con la generación de 4 millones de plazas, lo cual implicaba mantener la formalización y revisar las formas de contratación (Martínez, 2018d).

Respecto a lo anterior, se arguye que el gobierno adoptó una política centrada en la detección de empresas contratistas al menos por dos razones: 1) La limitada disponibilidad de información sobre las contratistas y las reducidas capacidades estatales para asegurar el cumplimiento de las nuevas reglas a través del uso de las facultades de inspección y sanción y 2) Por las grandes pérdidas monetarias que ha tenido el fisco y el desfinanciamiento de la seguridad social. Estos intentos por aplicar la ley no han mostrado resultados concluyentes y sólo evidenciaron el desinterés de la inspección del trabajo.

3.2.3.4. Esfuerzos de adaptación legislativa

El tema de la subcontratación trascendió la esfera administrativa. Al inicio del primer periodo de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, el representante del CCE presentó un listado de 11 propuestas a los legisladores. Entre ellas figuró una vinculada al tema de subcontratación cuyo objetivo era "trabajar en materia de subcontratación para sancionar malas prácticas, sin afectar a las empresas que utilizan el esquema de manera adecuada" (Animal Político, 2015). A pocos meses, comenzaron a presentarse distintas iniciativas para promover algunos cambios, algunas sin el objetivo de eliminar los candados sino de presentar estrategias para instrumentar los artículos de la constitución. En la tabla 16 se resumen las iniciativas y los cambios propuestos.

Tabla 16. Resumen de Propuestas de Iniciativa de Reforma Cámara de Diputados

Diputado e Iniciativa	Iniciativa	Adaptación
Dip. Julio Saldaña Morán (PRD) 10 de noviembre de 2015	Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo	Mantiene los requisitos del 15- A y expresamente declara obligación **solidaria**, es decir, contratante y contratistas son patrones.
Dip. Isaura Ivanova Pool Pech[86] (PRD) 5 de abril de 2016	Reforma los artículos 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 15-C y 540 de la Ley Federal del Trabajo	Elimina la responsabilidad de la contratante de vigilar a la contratista y le asigna la atribución a la STPS.
Dip. Luis Ernesto Munguía González (MC) 17 de enero 2017.	Iniciativa Que Reforma El Artículo 15-A De La Ley Federal Del Trabajo	Añade al 15-A que la subcontratación no puede abarcar la totalidad de los directores, administradores y gerentes generales de las empresas no participarán en las utilidades Fracción 1 del art. 127 de la LFT)
Dip. José Luis Toledo Medina (PRI) 12 de octubre de 2017	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo	Añade que la comprobación de la especificidad de las tareas será por "su participación en los procesos de administración integral del capital humano con el que se ejecuta la obra"
Dip. Julio Saldaña Morán (PRD) 11 de noviembre de 2017	Proyecto De Decreto Por El Que Reforma Diversas Disposiciones De Las Leyes Federal Del Trabajo, y del Seguro Social	El contratista debe acreditar su calidad de patrón por su participación en el proceso de administración integral del capital humano con que ejecuta obras o presta servicios en favor del contratante. -Se cancela la aplicación del 15-D (multas) cuando el objeto de transferir trabajadores sea mejorar condiciones de trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en SIL, 2018.

De las propuestas descritas la única que prosperó fue la del Diputado José Luis Toledo (PRI), avanzando en la discusión de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de dicha Cámara y está como pendiente de discusión. Por otro lado, las iniciativas descritas previamente tenían como propósito dotar de mayor claridad la ley y particularmente concedían facultades a la STPS para que esta asumiera la responsabilidad sobre la acreditación de las contratistas. Sin embargo, no eliminan los candados, por lo que no se pretende generalizar la subcontratación.

[86] La iniciativa de esta diputada se presentó más de una ocasión, en septiembre de 2016 y en mayo de 2017. (Sistema de Información Legislativa [SIL], 2018)

La iniciativa de Julio Saldaña ha sido promovida junto con Raúl Beyruti, el representante de GINGroup. La iniciativa promueva la incorporación del concepto de Administración Integral de Capital Humano, bajo su propuesta concepto de subcontratación es negativo y no logra captar la esencia de su empresa en la cual no sólo se recluta sino también se capacita y otorgan beneficios (educativos, sociales, deportivos y patrimoniales a los trabajadores (Canal del Congreso, 2018).

Aunque estas iniciativas no son regresivas, muestran que los empresarios agotaron las vías de intervención en el poder ejecutivo para modificar la regulación conforme a sus intereses y transitaron al ámbito del legislativo.

3.2.4. El fin del juego en el sexenio: el intento del retroceso

En febrero de 2017 se realizó una reforma constitucional a los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Los cambios realizados tenían por objeto: 1) incrementar la eficiencia del sistema de impartición de justicia laboral, 2) frenar la impunidad y 3) que las autoridades fueran confiables al momento de impartir justicia. Para cumplir con lo anterior, se promovieron cambios, siendo el más significativo la eliminación de las Juntas de Conciliación de Arbitraje que daban origen a los tribunales laborales. En este contexto, el 7 de diciembre del 2017, a cuatro días de la conclusión del periodo de sesiones en el Congreso de la Unión, los senadores del PRI, Tereso Medina e Isaías González Cuevas, presentaron una iniciativa de reglamentación del 123 constitucional y de reforma laboral a la Ley Federal del Trabajo para avanzar en los temas relacionados con la justicia laboral y la creación del Instituto Federal de Conciliación y Registro Laboral. Sin embargo, estos senadores y líderes sindicales (de la CTM y CROC respectivamente), aprovecharon el momento para proponer una reforma al 15-A y 15-B de la LFT y la derogación de los artículos 15-C y 15-D.

De acuerdo con sus promotores, el objetivo de la iniciativa fue que así se "incentivaría la creación de empleos e incrementaría la protección de los derechos individuales de los trabajadores, por lo que se proponen reformas a las normas relativas a la subcontratación, para el efecto de ampliar la tutela de los trabajadores sujetos a dicho régimen y establecer sanciones penales para el contratista que engañe al contratante respecto del cumplimiento de las obligaciones a su cargo" (Cámara de Senadores, 2017). Sin embargo, la iniciativa era netamente regresiva porque eliminaba los candados establecidos en el 15-A. Es de mencionar, que la iniciativa surgió de las reuniones que

llevaron a cabo los legisladores, representantes del sector patronal y el gobierno federal meses previos[87].

Está iniciativa representaba el consenso de los factores de la producción[88], según lo declaró un día antes el secretario de SPTS Alfonso Navarrete. Asimismo, anunció que no presentaría ninguna iniciativa y que la discusión se centraría sobre la propuesta de los senadores priistas (Flores, Z., 2017). De acuerdo con los entrevistados, la lógica subyacente en el proyecto de reforma era que era una "buena oportunidad" para reflexionar sobre la regulación de la responsabilidad solidaria del patrón (empresa beneficiaria de los servicios[89] Isaías Cuevas declaró que la iniciativa había sido planteada por el ejecutivo federal, Enrique Peña Nieto y la STPS, con la finalidad de eliminar las Juntas de Conciliación y Arbitraje, no obstante vieron necesario también entrar a la regulación del outsourcing para que "quien contrata fuera responsable directo", situación que generó rechazo generalizado (Flores, A., 2017).

Tabla 17. Comparativa del artículo 15-A de 2012 y la iniciativa 2017

Redacción de la LFT 2012 (vigente)	Iniciativa de Senadores Priistas[90].

• Define la figura de subcontratación.
• Establece las restricciones de:
  ○ No abarcar la totalidad de los empleos
  ○ Justificar su carácter especializado
  ○ No subcontratar tareas similares
	• Define la figura de subcontratación.
	• Bajo el régimen de subcontratación se garantizarán en todos los casos la protección de los derechos de los trabajadores, bajo los siguientes principios:
	  ○ La *contratista* se entiende como patrón.
	  ○ La *contratante* responderá de manera solidaria.
	  ○ Las operaciones deben constar por escrito y constatarse con: el número de registro ante el IMSS, la Cédula de Identificación Fiscal y Registro Federal de Contribuyentes.
	  ○ Se eliminan las demás restricciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Senadores (2017).

En la tabla 17, se muestra que la iniciativa es regresiva porque el objetivo es generalizar el régimen de subcontratación, eliminando los requisitos de no totalidad, no tareas

[87] Entrevista personal con representante de la CROC (14 de marzo de 2018) y de la CONCAMIN (14 de marzo de 2018).
[88] Meses previos, en julio de 2017, se anunció la construcción de una propuesta para reformar en materia de justicia, pero se planteó que se abordarían temas adicionales, como el de la subcontratación, para clarificarlos. Tomás Natividad, presidente de la Comisión Laboral del CCE, señaló "se deben discutir todos los temas pendientes para hacer una legislación más moderna y que ayude a crear empleos". A la par, Ricardo Barbosa, consejero en el ámbito laboral de COPARMEX, indicó el objetivo es promover mejores empleos formales con sueldos dignos, "eso se logra estableciendo una mecánica de contratación con mayor flexibilidad y capacitación" (El informador, 17 de julio de 2017)
[89] Entrevista personal al abogado de asuntos laborales de CONCAMIN (14 de marzo de 2018) y asesor de la CROC (24 de marzo de 2018).
[90] En la tabla 5 del anexo 1 puede leerse la redacción completa.

similares y/o iguales y que las tareas subcontratadas tengan un carácter especializado. Los aspectos relevantes de la iniciativa son:

1. Especifica que la *contratante* responderá solidariamente, sin embargo, es posible cancelarlo porque el único requisito de la norma es la presentación del contrato por escrito firmado por ambas partes. En los hechos, en la redacción del contrato las prestadoras de servicios o de trabajadores detallan que "liberan" de cualquier responsabilidad a la contratante.
2. Es requisito que el contrato contenga el número de registro patronal y el número de contribuyente, esto favorece la formalización de los empleos, pero no son elementos suficientes para dar certeza sobre las condiciones laborales. En los hechos, en las relaciones de subcontratación hay un fuerte flujo de trabajadores de una empresa a otra (usualmente cada tres meses), sin que el IMSS detecte estos movimientos[91], además, se ha constatado que las contratitas tienen registro como contribuyentes, sin embargo, pueden tener diferentes registros en domicilios inexistentes.

En suma, la iniciativa no sólo es regresiva, sino que favorece la simulación. Más aún la presentación de esta iniciativa puso de manifiesto al menos tres cosas: 1) los esfuerzos del gobierno por mantener el arreglo corporativo como instrumento de las demandas del sector empresarial, 2) la eliminación del tema de subcontratación de la iniciativa priista fue posible por la presión internacional más que por la influencia del sindicalismo más autónomo y 3) Posiblemente, los empresarios promovieron un cambio radical ante la probabilidad de un gobierno de izquierda.

3.2.4.1. El gobierno priista utilizó a los senadores para proteger el viejo arreglo corporativo ahora como instrumento de las demandas del sector empresarial

Históricamente el sindicalismo se ha subordinado a las decisiones del gobierno. Los sindicatos corporativos asumieron como propia la iniciativa de los empresarios con la finalidad de obtener algún beneficio. Las normas de subcontratación pusieron en riesgo el viejo modelo corporativo porque la norma no sólo definió la subcontratación, sino que estableció como usarla, entonces, se eliminó una "zona" del modelo de regulación laboral en el que existía un amplio margen de discrecionalidad (Bensusán, 2000).

Tal como proponen Bensusán y Milddlebrook (2013) el PRI pudo utilizar a los líderes sindicales de la CTM y de la CROC porque cuando retornó al poder en 2012

[91] Entrevista personal con representante de la CROC, 2018.

encontró a su disposición los viejos instrumentos de control del Estado sobre el sindicalismo[92], puesto que, los liderazgos seguían estando en manos de dirigentes protegidos por el poder estatal. En ese sentido, los líderes Tereso Medina e Isaías González han sido protegidos y han abusado de su posición para enriquecerse[93]. En el caso del Senador Tereso Medina, mantiene un contrato colectivo de protección a nombre del "Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Sidero-Metalúrgica, Automotriz y Proveedoras de Autopartes en General de la Energía, sus Derivados y Similares de la República Mexicana" con la empresa "Arneses y Accesorios" en el que hay clausulas ilícitas, que se permiten la violación de los condicionantes del artículo 15-A (Álzaga y Fuentes, 2018).

3.2.4.2. Las presiones internacionales y los señalamientos de los sindicatos internacionales incidieron en que se eliminaran los artículos de la iniciativa de reforma

A finales del mes de diciembre, Isaías Cuevas realizaba las primeras declaraciones sobre la eliminación de la discusión de la ley: "En el mes de enero vamos a retirar esa iniciativa, vamos a presentar otra ya sin outsourcing, estas modificaciones eran para que tanto la empresa outsourcing, como quien la contrata, fuera responsable directo, pero bueno le metieron mano y para no tener problemas con organizaciones, con las gentes que se siente afectada la vamos a retirar (sic)" (Flores, A., 2017). Sin embargo, fue hasta un mes después cuando se formalizó la cancelación de los artículos 15-A al 15-D (Rivera, 2018).

La eliminación de las normas de subcontratación puede explicarse por distintos elementos, entre ellos que está iniciativa de reforma se presentó mientras el gobierno mexicano estaba en la renegociación del TLCAN y por la intervención de sindicatos internacionales. Aunque la intervención de los sindicatos puede vincularse a la campaña organizada por el *Observatorio Ciudadano Laboral*, la principal acusación fue que: "México, no estaba haciendo los esfuerzos suficientes para mejorar las condiciones de los

[92] La alternancia política en el año de 2000 no representó una transformación democrática de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo, por el contrario, tanto Vicente Fox como Felipe Calderón durante su mandato recurrieron "sistemáticamente a los controles jurídicos sobre los sindicatos para castigar a las organizaciones opositoras y poner en marcha políticas pro empresariales" (Bensusán y Middlebrook, 2013: 90)

[93] Por ejemplo, en diciembre de 2017, la Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, con representación en 12 entidades, desconoció a Isaías González como secretario general de la CROC, bajo el argumento de que se reeligió para ese cargo sin convocar una votación. (Vergara, 2017). En el caso de Tereso Medina: "En 20 años amasó una fortuna a costillas de los trabajadores y sacando provecho al cargo que heredó del extinto Gaspar Valdés. Compró un centro recreativo al Grupo Industrial Saltillo (GIS), del que poco o nada se sabe de las ganancias que deja a los cetemistas la renta de espacios y salones para eventos" (Capital Coahuila, 2016).

trabajadores, sino que, por el contrario, seguían promoviendo leyes que favorecían el dumping social" (Rivera, 2018).

Las normas de subcontratación se retiraron de la iniciativa (y se postergó la reglamentación del art.123 de la Constitución) porque: la AFL-CIO, reconocida como el sindicato más grande de trabajadores de los Estados Unidos de Norteamérica, señaló que eliminar las restricciones impuestas al uso de subcontratación en 2012, serían perjudiciales para los trabajadores, porque disminuirían los salarios y provocarían una mayor migración de trabajadores a Estados Unidos. Richard Trumka, presidente de la AFL-CIO, escribió que el proyecto de ley: "limitaría la libertad de asociación y promovería el trabajo precario, lo que probablemente reducirá aún más los salarios mexicanos y alentará una mayor externalización de empleos estadounidenses y canadienses" (AFL-CIO, 4 de abril de 2018).

Otro de los señalamientos fue que las intenciones de esta iniciativa podían hacer eco en Donald Trump, presidente de los Estados Unidos, lo que pondría en riesgo la renegociación del TLCAN. Ello porque uno de los principales requisitos que planteó el presidente para la renegociación del tratado fue que los mexicanos tuvieran mejores condiciones en el trabajo para así evitar, que las empresas estadounidenses se trasladaran a México con la finalidad de reducir costos. También, Brian Finnegan, coordinador mundial de derechos laborales de la AFL-CIO, aseguró que los sindicatos se habían reunido con autoridades del gobierno de Estados Unidos para tratar el tema y refirió que en la reunión que se tendría en Montreal, Canadá, del 21 al 29 de enero, para la renegociación, los sindicatos "harían firmes declaraciones en cuanto a que México no está avanzando en la dirección correcta" (Cattan, 2018).

Roberto Campa Cifrián, nombrado en diciembre de 2017 responsable de la STPS anunció el 07 de febrero de 2018 que eliminaba de la iniciativa las propuestas de reforma a los artículos 15-A al 15-D de la LFT. Empero, la discusión sobre la iniciativa de reforma secundaria no concluyó en dicho mes sino, que la UNT y la campaña "Reforma Laboral Para Todos" permanecieron informando y presionando por evita r, que la reforma resultará en un retroceso de lo que había planteado en la reforma de febrero de 2017. A finales de abril, se confirmó que quedaba cancelada la iniciativa.

Tras la cancelación, de la reforma en conjunto Carlos Aceves del Olmo, presidente de la CTM declaró: "No habrá reforma laboral que tanto se estaba cantando, murió la reforma en la materia que dos senadores nuestros, que ojalá ya no lo sean, fueron los que empujaron para que [se] hiciera escándalo, y por poco la aprueban por no haber dado los

datos como deberían haber sido, ojalá ahorita ni salgan a la calle porque les va a dar vergüenza lo que les vamos a decir cada vez que los veamos"(Martínez, 2018e). La declaración de Aceves del Olmo iba en el sentido de deslindar a la CTM de la de las características regresivas que tenía iniciativa y así, responsabilizar a Tereso Medina de promover un cambio de manera personal, sin ninguna consulta previa. Sin embargo, la iniciativa no se fraguó por Medina, sino que la iniciativa surgió del contubernio entre CROC, los abogados del sector empresarial y el gobierno federal, además Aceves del Olmo estuvo presente en los acuerdos que se tomaron al respecto[94]. En gran medida, bajo el argumento del proceso electoral y de las presiones del extranjero se paró el proceso de discusión. Por otra parte, entre lo más grave que puede señalarse de esta iniciativa es que se promovía un retroceso en manos de dos líderes sindicales. Considerando que el cambio no se logró, los empresarios fueron los que perdieron.

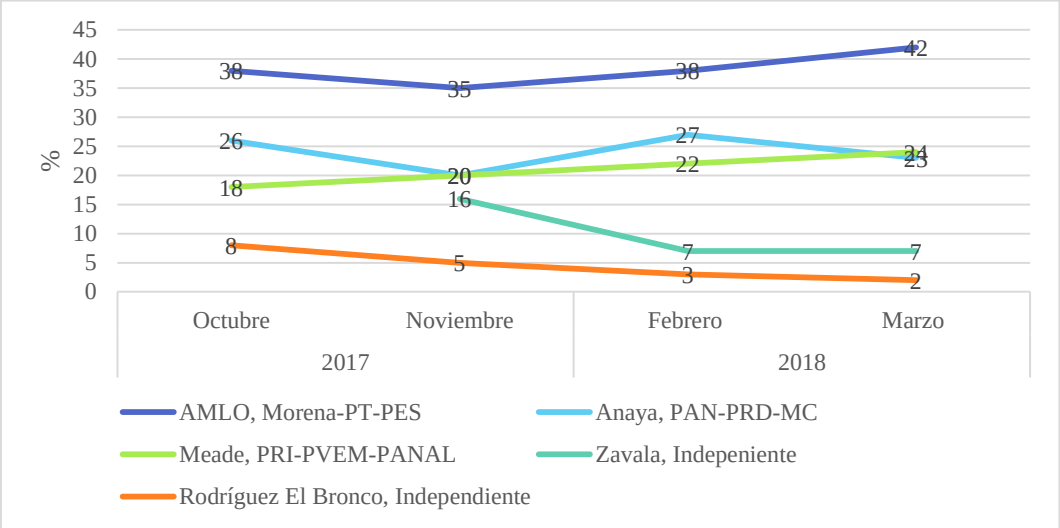
3.2.4.3. Los empresarios promovieron este cambio por el incremento de las probabilidades de que resultara triunfante un gobierno de izquierda

La teoría del cambio institucional postula que en *entornos débilmente instituidos* la aceptación de una norma se posibilita porque los actores consideran que no van a ser exigidas o que no van a durar mucho tiempo. Lo anterior, fue el caso de las expectativas de los empresarios cuando en 2012 optaron por aceptar el diseño propuesto en la Cámara de Diputados por Luisa María Alcalde. Los empresarios sabían que el régimen priista los beneficiaría y que las normas no se exigirían, sin embargo, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto el tema de la subcontratación entró en la agenda política y se profundizaron cambios en el contexto fiscal, que perjudicaron aún más sus intereses. La intervención de la JFCA, la propuesta de norma mexicana y las iniciativas de ley mostraron como los actores en los procesos de implementación buscaron *desviar* las normas a su favor, sin tener éxito. En este sentido, promovían la modificación de las normas de subcontratación porque no representaban sus preferencias (Levitsky y Murillo, 2013).

Con el interés de mantener la distribución de poder a su favor, los empresarios promovieron un retroceso en los artículos de la subcontratación porque su nivel de incertidumbre incrementó con la proximidad del proceso electoral y la posibilidad de que se diera alternancia política con Andrés Manuel López Obrador, candidato del partido de izquierda Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

[94] Entrevista personal con representante de la CROC, abril de 2018.

Gráfica 5. Intención de voto. ¿Si hoy fueran las elecciones por quién votaría?



Fuente: Elaboración propia Moreno, 2018.

Respecto a lo anterior, el proceso electoral de 2018 propició un importante nivel de incertidumbre por las distribuciones de poder. La llegada de un partido de izquierda al gobierno suponía un cambio drástico en la distribución de los poderes, dado que el candidato de Morena apostaba un "proyecto de nación alternativo". Dicho proyecto, en materia laboral, tenía entre sus propuestas promover: "[un] modelo que fortalezca el mercado interno, salarios justos y remunerativos para los trabajadores, que reconozca el derecho al trabajo. Un modelo económico que promueva la libertad y la democracia sindical. En donde el Estado no intervenga en los asuntos internos de las organizaciones gremiales (…) acabar con los monopolios y los precios abusivos que dañan la economía de sectores populares, clases medias, productores, empresarios y comerciantes, golpea. (…) acabar con los privilegios fiscales" (Morena Baja California, 2017). Estos planteamientos suponían echar abajo el arreglo en el que se favorecía a los empresarios y socavar el control que ejerce el gobierno sobre los sindicatos.

Considerando la intencionalidad del voto (gráfica 3) que situaban al candidato de izquierda como puntero, es posible que los empresarios previeran proteger en medida de lo posible sus intereses, así buscar la cancelación de los candados brindaba mayor certeza en el ámbito de la subcontratación, pues no estarían bajo la vigilancia del gobierno. Adicionalmente, otro elemento que pudo influir fue que, dentro del gabinete del candidato de izquierda, se indicó que de ganar las elecciones sería Luisa María Alcalde la titular de la STPS, quien fue la promotora de los cambios en el proceso legislativo de 2012.

Capítulo 4. Conclusiones y Hallazgos

El objetivo central de este trabajo de tesis consistió en identificar los factores que explican los problemas de implementación de las normas de subcontratación adoptadas en la reforma a la Ley Federal del Trabajo en 2012. El caso de estudio fue elegido considerando que la subcontratación se asocia a la precarización del empleo y que en México esta forma de contratación ha crecido a tasas mayores que el empleo formal, donde hay una relación contractual directa.

La contribución primordial de este trabajo es que ofrece un análisis detallado que responde a la pregunta de por qué a pesar de los cambios obtenidos en la regulación de la subcontratación, a favor de los trabajadores, estos no llegan a ejecutarse en los hechos. En este sentido, se muestra que una implementación óptima requiere del esfuerzo sistemático del gobierno y del compromiso de actores externos a este, tales como los empresarios y sindicatos, para así generar en los hechos los resultados esperados por la norma.

La hipótesis principal de este trabajo de investigación consistió en que el inadecuado diseño de las normas, las bajas capacidades estatales y el juego político a favor del *status quo* que se generó en torno a la fase de implementación propiciaron que esta sea fallida. Por tanto, en conjunto, estos elementos explican el distanciamiento de la regulación con los hechos y que no se hayan concretado estrategias que trabajaran a favor de disminuir la evasión de las responsabilidades patronales por vía de la subcontratación.

4.1. Hallazgos

La implementación de las normas de subcontratación implicó un conjunto de estrategias y metas llevadas a cabo por los actores públicos y privados sujetos a un marco de actuación político-administrativo, con la finalidad de solucionar un problema público. Con base en la evidencia recogida se muestra que la implementación en el periodo de estudio (2013- primer semestre de 2018) fue fallida. A continuación de describe como cada una de las variables incidió en dicho resultado:

Inadecuado diseño de las normas: La hipótesis planteada en torno a la influencia de la fase de diseño en la de implementación consistió en que la redacción ambigua de las normas de subcontratación y que no reflejó la correlación de fuerzas entre trabajo y capital limitó la implementación. En esa línea argumentativa, se demostró en esta tesis que los artículos incorporados a la ley carecieron de la fuerza social de los sindicatos para

hacer efectivas las normas. Lo anterior fue explicado porque la redacción de las normas no resultó de un cambio en la correlación de fuerzas entre empresarios y trabajadores.

Otro elemento que limitó la implementación fue que, a pesar de que la redacción de la ley redistribuyó el poder a favor de los trabajadores, la ambigüedad de las normas posibilitó un amplio margen de discrecionalidad en la interpretación de la norma. Lo anterior, porque se eliminaron elementos que especificaban claramente la responsabilidad solidaria de los contratantes. En este sentido, se demostró que las normas se exigieron hasta que se estableció un criterio de interpretación que fue solicitado por los empresarios. Sin embargo, dicho criterio solo dio certeza respecto a los límites de la responsabilidad solidaria y seguía coartando la libertad de los empresarios para subcontratar. Posteriormente, se siguieron suscitando propuestas para disminuir los efectos de los candados impuestos en las nuevas normas, lo que se tradujo en que la aplicación de la ley no se diera plenamente.

Adicionalmente, dado que las normas no establecían la manera en que se cumplirían los requisitos, se demostró cómo el gobierno aprovechó ese amplio margen de interpretación para favorecer propuestas de vigilancia a la subcontratación basadas únicamente en la comprobación documental, tal como sucedió con la propuesta de norma mexicana de subcontratación.

Baja capacidad técnico- administrativa: la hipótesis planteada sobre las capacidades estatales buscó demostrar que el bajo nivel de las capacidades que posee el gobierno limitaría la implementación de las normas de subcontratación. En ese sentido, la evidencia recogida mostró que el gobierno tiene un nivel bajo de capacidad técnico-administrativa en el ámbito de la inspección. Lo anterior se traduce en que aún existen serias dificultades tanto en el ámbito organizacional como en el de las condiciones de los inspectores del trabajo. Los resultados más destacados indicaron que las metas que guían la inspección del trabajo no estaban definidas correctamente, además, la alta rotación de los directivos de la DGIFT incidió en la variación de las estrategias que se adoptaron. Otro elemento fundamental es que se observó un bajo nivel de cobertura de la inspección respecto a los centros de trabajo que se inspeccionan, así como insuficiencia de inspectores.

El efecto de dichas características en la implementación fue que, a pesar de que la DGIFT tiene atribuciones sobre la vigilancia de los centros de trabajo, los responsables de dicha instancia optaron por no exigirlas bajo el argumento que no tenían las condiciones para hacerlo.

Por otra parte, la baja capacidad estatal para inspeccionar los centros de trabajo mostró el *débil enforcement* en el que está inmerso el contexto laboral, así por esta vía se redujo la aplicación de las normas para disminuir sus efectos. Esto va en línea con los aportes de Bensusán (2009) sobre las dificultades que tiene la inspección para el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, la regulación permaneció como una institución de escaparate, según lo postulado por Levitsky y Murillo (2013).

Finalmente, los resultados muestran que después de la segunda mitad del sexenio se promovieron acciones para vigilar la subcontratación, sin embargo, no se vigiló el cumplimiento de los candados establecidos en el artículo 15-A, sino que la vigilancia se orientó a constatar si las contratistas estaban formalizadas o no. Además, estas estrategias no se sistematizaron en el periodo de análisis, por lo cual no hubo continuidad en dichas tareas.

Desinterés del gobierno*:* En esta tesis**,** la hipótesis planteó que el desinterés del gobierno disminuiría el nivel de implementación de las normas. Ello se reflejaría en las características de la política laboral que adoptara el gobierno de turno, de esta manera, una política a favor de la disminución de la precariedad estaría en línea con la vigilancia de la subcontratación. En esa línea argumentativa y según los resultados obtenidos, puede demostrarse que la política adoptada por el gobierno se centró solo en disminuir la informalidad y garantizar la inversión. Lo anterior, afectó la implementación porque el interés del gobierno incidió en que las funciones de inspección del trabajo pasaran a segundo plano, siendo una de las agencias de gobierno con menor presupuesto. En tanto, esto influyó a que se mantuviera un *juego político a favor del status quo* porque el Ejecutivo no realizó esfuerzos para equilibrar la relación de fuerzas entre trabajadores y empresarios.

También, se mostró que la implementación fue afectada por la influencia de las condiciones del mercado laboral en el gobierno, debido a que implementar los candados ponía en riesgo los bajos niveles de desempleo del país. Cabe señalar en este aspecto, que las limitaciones propias de esta investigación impidieron profundizar en las características e implicaciones que tuvo el poder estructural de las empresas en la implementación de las normas.

Alta oposición de los empresarios e incapacidad de los sindicatos para activar las normas: la hipótesis que se estableció en torno a estas variables es que la configuración de un juego político a favor del status quo disminuía el nivel de implementación. En este sentido, la implementación sería fallida porque las decisiones

tomadas en esta fase constituían esfuerzos para reducir y/o socavar las normas de subcontratación.

De esta forma, según lo descrito en el capítulo 3, el juego político (a favor del *status quo)* se caracterizó por un posicionamiento homogéneo del sector empresarial orientado al rechazo de las normas de subcontratación. La evidencia da cuenta que el rechazo a la regulación no se debió a las mismas razones, los representantes de CCE y COPARMEX indicaban que las reglas sobre-regulaban la subcontratación mientras que, las empresas contratistas arguyeron que la regulación era insuficiente**.** Lo anterior, frenó la implementación porque los empresarios utilizaron (junto con otros recursos) sus relaciones con el gobierno para mantener la distribución del poder a su favor. Entre los recursos utilizados estuvo la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) y sostuvieron diversas reuniones con el gobierno, que les permitió que este captara sus demandas.

El juego político a favor del *status quo* fue posible porque los sindicatos existentes tienen distintos intereses, la CROC y la CTM mantienen una relación estrecha con el gobierno y su principal objetivo fue mantener el arreglo corporativo. Esto afectó la implementación porque estos actores actuaron a favor de los empresarios y realizaron esfuerzos para derogar la ley. En el caso del sindicalismo independiente, este se mantuvo inmovilizado, induciendo a que la implementación fuera fallida porque no había una contraparte que exigiera estrategias de vigilancia y sanción para quienes subcontrataran al margen de las normas.

En conclusión, los resultados obtenidos en esta tesis permiten afirmar que la ausencia de un actor sindical interesado en activar las normas que podrían beneficiar a sus representados, sumado a la pasividad del gobierno y el poder que ejercen los empleadores para resistirse a asumirlas, llevaron a que en los hechos se mantuvieran las condiciones previas a su adopción. Ello se tradujo en el incremento constante del uso de esta figura en los tres años posteriores a la reforma, sin que las exigencias de la norma detuvieran ese proceso.

4.2. Implicaciones de política

La integración de la figura de subcontratación y la determinación de límites para uso fue un avance significativo para responder a las condiciones del mercado laboral en dicho ámbito. Los resultados de la investigación aportan evidencia sobre los objetivos (ver diagrama 1 de medios y fines anexo 2) que deben plantearse para implementar de la mejor

forma los artículos de subcontratación e incidir en la disminución de la evasión de responsabilidades laborales patronales por vía de la subcontratación. Con base en dichos objetivos pueden establecerse acciones específicas e interdependientes entre sí. Sin embargo, en cada una de ellas debe valorarse su factibilidad técnica, política y económica

Es de considerar, que lo anterior se torna posible porque el gobierno que entrará en funciones el 1 de diciembre de 2018 en voz de su próxima titular, Luisa María Alcalde, ha señalado cinco líneas de acción respecto a la política laboral del país, una de ellas "vigilar la subcontratación", indicando que la expectativa no es desaparecerla sino aplicar los candados que ya existen (Reforma Laboral MX, 2018; Vergara. 2018).

Objetivo 1. Establecer una regulación suficiente y clara

Las normas de subcontratación permiten el uso de la figura y favorecen la protección de los trabajadores, sin embargo, tiene problemas de redacción y sus efectos no son claros ni tampoco los medios a través de los cuales se podrá acreditar que su uso cumple con los principios del artículo 15-A (tareas específicas, que se excluyen tareas iguales y/o similares y que no abarcan la totalidad de las tareas desempeña la contratante).

Respecto a la clarificación de las normas es posible plantear un proyecto de ley al poder legislativo. El sector empresarial apoya fuertemente la presentación de un proyecto de ley al igual que ciertos sindicatos[95], sin embargo, esta vía de clarificación no brinda la certeza suficiente sobre que los artículos mantengan su contenido, tal como se mostró en el capítulo de resultados en el cual hubo un intento de revertir la regulación. En este sentido, una de las vías opcionales podría orientarse a establecer una reglamentación a favor de la vigilancia de la subcontratación, en la cual deben considerarse los siguientes aspectos: 1) el registro de las empresas contratistas y la presentación de la documentación que acredite el pago de las obligaciones patronales, 2) establecer los periodos máximos en los que puede utilizarse la figura, con la finalidad de evitar que se constituya como una actividad permanente y 3) determinar las causas en las que se permita subcontratar (por

[95] Las normas de subcontratación tienen un componente fuertemente restrictivo sobre su uso. En este sentido, la expectativa del Consejo Coordinador Empresarial (CCE, 2018) es "la profundización de la reforma laboral para que sea más sencillo contratar a las personas". En el caso de COPARMEX, su representante Gustavo De Hoyos, declaró que el interés de sus agremiados es que exista una regulación más clara: "Sí o sí tenemos que lograr que los esquemas de tercerización queden debidamente plasmados en la legislación" (Hernández, 2018). En la misma línea (de reformar la ley) se posicionó el representante de GINGroup, el elemento fundamental para ellos es que se incorpore a la legislación el término de "administración integral de capital humano" que es un término que capta de mejor manera las actividades que realiza su empresa y que no son lo mismo que la subcontratación (Juárez, 2018). Respecto a los sindicatos, algunos miembros de la CTM han manifestado su rechazo a la subcontratación y han declarado estar a favor de la eliminación de la regulación (El imparcial, 2018).

ejemplo, aumentos extraordinarios de la productividad o trabajos urgentes). En dicha reglamentación también deberían especificarse los criterios que seguirán las unidades de verificación para el cumplimiento del artículo 15-C, a la par de determinar explícitamente los mecanismos a través de los cuales la contratante vigilará que la contratista cumpla con sus obligaciones.

Objetivo 2. Incrementar las capacidades estatales de vigilancia y coerción por parte de la autoridad laboral hacia empleadores

Con la regulación de 2012 se determinó que el incumplimiento de alguno de los requisitos por parte de los empleadores implicaría una sanción económica, sin embargo, ante las bajas capacidades del estado existen escasas probabilidades de que por vía de la realización de las funciones de inspección del trabajo se detecte a las empresas que incumplen. Relativo a lo anterior, la clarificación de la regulación debería acompañarse de la mejora de la inspección del trabajo, elemento que también ha sido planteado en la propuesta de política laboral del gobierno entrante (Morena Baja California, 2017).

Respecto a la inspección del trabajo y qué aspectos mejorar es esencial asignarle mayor valor a la protección de los trabajadores dentro de la política laboral, al respecto se esperaría mayor disponibilidad de recursos para ejercer esta actividad. Además, los recursos que se inyecten deben utilizarse para subsanar los problemas de la inspección enunciados anteriormente en esta tesis.

En esa línea, los responsables de dirigir la inspección del trabajo deben tener experiencia y conocimiento sobre dicha función de gobierno. De acuerdo con ello, es necesario reorientar las estrategias del programa presupuestario en el sentido de que no sólo midan la cantidad de inspecciones sino también su efectividad.

Por otro lado, en temas de cobertura de la inspección es fundamental incrementar el número de empresas dadas de alta en el Directorio Nacional de Empresas (DNE) y hacerlas sujetas de inspección.

Otro de los temas a mejorar se asocia a incrementar el número de inspectores, lo que significa que se amplié el número de plazas (para cubrir el requisito de OIT se requieren al menos 3000 inspectores) y garantizar que estas permanezcan ocupadas. Cabe mencionar que también es importante mejorar la remuneración de los inspectores y dotarlos de mejores instrumentos y conocimientos sobre las funciones que realizan y de las implicaciones que tiene el desempeño de sus funciones en las condiciones de los trabajadores.

Para el desarrollo de las funciones de inspección existe el "Sistema de Apoyo al Proceso de Inspección (SIAPI)", la cual es una plataforma que permite dar seguimiento al desempeño de las tareas entregadas a los inspectores. Dicha herramienta posee un gran potencial durante el proceso de fiscalización, de manera que su óptima utilización podrá incrementar el desempeño actual de los inspectores y los resultados que deriven de las inspecciones.

El fortalecimiento de la capacidad estatal también depende de las interacciones que realiza la agencia burocrática con otras agencias (Completa, 2018). En este sentido, en el contexto de la subcontratación existe un importante entramado normativo que monitorea las relaciones de subcontratación y si los contratistas cumplen con las prestaciones. Por lo anterior, la Inspección del Trabajo debería establecer acciones conjuntas con el IMSS, INFONAVIT y SAT en razón de triangular información y fortalecer el seguimiento de las contratistas y contratantes.

Objetivo 3. Suficiencia de mecanismos de información a los trabajadores sobre sus derechos

En torno a la función de asesoría y defensa de los derechos de los trabajadores existe la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajador (PROFEDET). Al respecto para tener suficiencia de mecanismos sería fundamental revisar las campañas que realiza y evaluar las vías a través de las cuales pueden mejorarse sus funciones de orientación, conciliación y representación jurídica de los trabajadores. Adicionalmente, es fundamental que los Tribunales Laborales (los que sustituyen a las Juntas de Conciliación y Arbitraje) también estén en funciones y apliquen las sanciones correspondientes.

Objetivo 4. Promover la formación de sindicatos independientes.

Conforme al análisis presentado, los sindicatos permanecieron inmovilizados por el control estatal que ejerce el gobierno estatal sobre ellos. En este sentido, es fundamental, que los trabajadores tengan una verdadera representación de sus derechos, al respecto la ratificación del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el cual se prevén los derechos que tienen los trabajadores a sindicalizarse a la par se prohíbe que el patrón o el gobierno puedan injerir en su organización. En esta misma dirección, la reducción de la tendencia de la subcontratación con fines de precarización puede hacerse con el fortalecimiento de los contratos colectivos en los que se establezcan cláusulas que suscriban a las restricciones impuestas en los artículos del 15-A al 15-D.

En torno a la formación de un sindicalismo más independiente será fundamental avanzar en la aprobación de las leyes secundarias para la realización de la reforma en materia de justicia laboral, y así, lograr que la conciliación y el registro de los contratos colectivos, sea través de un órgano autónomo.

4.3. Limitaciones de la tesis

Entre los limitantes del modelo de análisis es que no se contempló la influencia de actores internacionales (tales como la AFL-CIO) y/o de contextos internacionales (renegociación del TLCAN). Por lo tanto, aunque se detectó su influencia en la última fase de la implementación, no se estudiaron con la profundidad que merecen. En este mismo tenor, tampoco se incluyó ni midió consistentemente la influencia del *Observatorio Ciudadano Laboral* para bloquear la iniciativa que tenía por objetivo retroceder en las normas de subcontratación.

En cuanto a la metodología utilizada en el análisis, se recurrió al análisis de involucrados. Con base en él se realizaron entrevistas y se compararon con otras fuentes documentales. Dicho análisis posee la limitación de que normalmente durante las entrevistas, las declaraciones de los actores son subjetivas, representan sólo su punto de vista y no revelan completamente la posición de la organización que representan. Además, las entrevistas carecen de imparcialidad y los actores solo expresan aquello que les es más conveniente. En sentido, en una futura investigación, sería fundamental incrementar el número de entrevistados de manera de subsanar las limitaciones antes mencionadas.

Otra de las limitaciones es que el juego político se da en espacios en los cuales difícilmente puede extraerse información. Por ejemplo, en medios de comunicación de circulación nacional o del gobierno federal se anuncian reuniones, sin embargo, no se especifica o se profundiza sobre los acuerdos celebrados en dichos espacios. En ese sentido, se desconocen explícitamente los mecanismos que utiliza el sector empresarial para incidir en las decisiones, debido a la escasa información recogida en las entrevistas y porque dichas negociaciones pueden desarrollarse en instancias informales a las que es difícil acceder.

El estudio del poder estructural del sector empresarial se realizó de manera tangencial en este trabajo y no constituyó el objetivo central, sin embargo, se dio cuenta de la influencia que puede ejercer. En este sentido, sería relevante avanzar en el análisis

del poder estructural que poseen las empresas de manera de conocer cómo el poder económico podría generar efectos nocivos durante la etapa de implementación.

4.4. Nuevos interrogantes y perspectivas para enfocarlos

El estudio del proceso de implementación de las normas de subcontratación a la luz del modelo planteado abre interrogantes relacionadas sobre las dificultades que enfrentan las regulaciones de otros ámbitos de la política pública (ya sea en el ámbito económico o político). Esto constituye un importante espacio de investigación, especialmente tras la conclusión de este periodo gubernamental, porque se han promovido al menos una decena de reformas las cuales han tenido complicaciones para ser llevadas a los hechos.

Otro de los interrogantes que surgen se refiere al papel que desempeñó el *Observatorio Ciudadano Laboral* sobre la eliminación de la discusión de los artículos 15-A al 15-D en los que se promovía un retroceso en el marco de la renegociación del TLCAN. En este ámbito la tarea estaría orientada a comprender cómo hizo para incidir y, sobre todo, ampliar el análisis a la influencia que ha tenido en el marco de la reforma constitucional que se dio en 2017. Esto aportaría elementos para analizar las posibilidades que tiene de ser un importante contrapeso al poder empresarial en las futuras discusiones de posibles reformas en el ámbito laboral.

El avance de la incorporación de las normas de subcontratación en la ley permitiría realizar en el futuro un ejercicio de comparación con otros países de la región, que tengan una regulación en la materia, con la finalidad de captar las experiencias en la fase de implementación y sobre todo identificar los resultados que han obtenido respecto a la disminución de la precarización del empleo.

Bibliografía

AFL-CIO. (4 de abril de 2018). *Carta de Richard L. Trumka (Presidente de la AFL-CIO) a Ernesto Cordero Arroyo (Presidente de la Cámara de Senadores).* Recuperado de http://reformalaboralparatodos.mx/wp-content/uploads/2018/04/Carta-a-Senado-de-AFL-CIO-4abr18.pdf

Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Álzaga, O. y Fuentes, M. (13 de agosto de 2018). Un modelo de contrato colectivo de protección patronal del Senador del PRI y la trasnacional PKC. [Periódico: *La Jornada, Zacatecas*]. Recuperado de http://ljz.mx/2018/08/13/un-modelo-de-contrato-colectivo-de-proteccion-patronal-del-senador-del-pri-y-la-transnacional-pkc/

AMECH. (2018). *Quiénes somos*. Recuperado de: http://www.amech.com.mx/quienes-somos/.

Animal Político. (08 de septiembre de 2015). Empresarios proponen 11 temas prioritarios al Congreso. *Animal Político*. Recuperado de: https://www.animalpolitico.com/2015/09/empresarios-proponen-11-temas-prioritarios-al-congreso/

Arvisu, J. y Morales, A. (8 de febrero de 2018). Senadores perfilan acabar con Juntas de Conciliación. *El Universal*. Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/senadores-perfilan-acabar-con-juntas-de-conciliacion

Avante, R. (2017). *La Reforma Laboral.* México: Fondo de Cultura Económica.

Barba, H. y Xelhuantzi, M. (2013). Estudios Nacionales: México. En *Tercerización Mediante Agencias de Trabajo Temporal en América Latina: Campaña Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical* (pp. 100-115). São-Paulo, Brasil: CSA.

Bardach, E. (1978). *The implementation game what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Barranco, A. (02 de agosto de 2018). Urgen regular outsourcing. *El Universal*. Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/columna/alberto-barranco/cartera/urgen-regular-outsourcing

Becerril, I. (19 de octubre de 2012). La IP no ha negociado nada en los oscurito. *El Financiero.* Recuperado de https://segurosenlosmedios.com.mx/la-ip-no-ha-negociado-nada-en-lo-oscurito/

Bensusán, G. (2000). *El modelo mexicano de regulación laboral.* México: FLACSO México.

Bensusán, G. (2006). *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina.* México: UAM-PORRÚA.

Bensusán, G. (2013). *Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México*. México: Sede Subregional de la CEPAL en México.

Bensusán, G. (2017). El artículo 123 constitucional: de la activación selectiva a la desactivación institucional en el contexto del modelo económico exportador. En A. Del Palacio (Coord.), *La Constitución a debate: un siglo de vigencia. Centenario de la Promulgación de la Constitución de 1917*. México: UAM.

Bensusán, G. y Bizberg, I. (2017). Policy Analysis, the Political Game and Institutional Change in the Labor Market. En J. L. Mendez y M. I. Dussauge-Laguna.*Policy Analysis in Mexico* (pp.239-257). Bristol: Policy Press.

Bensusán, G. y Subiñas, M. (2014). Representation and Mediation in the Workplace. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LIX (220), 55-80.

Bensusán, G. y Subiñas, M. (2017). Conflics of the Representation and Distribution in the Mexican Labour World. En G. Zaremberg, V. Guarneros-Meza, y A. Gurza Lavalle, *Intermediation and Representation Latin America* :*Actors and Roles Beyond Elections* (pp. 137-157). Switzerland: Palgrave Macmillan.

Bensusán, G., y Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambio, continuidades y contradicciones*. México: UAM-X/FLACSO-MÉXICO.

Bizberg, I. (2014). Tipos de Capitalismo. En I. Bizberg (Ed.). *Variedades de Capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (pp. 41-90). México, D.F.: El Colegio de México.

Brugha, Z. y Varvasovszky, B (2000). A stakeholder analysis, *Health Policy and Planning* 15(3), 338-345.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 noviembre de 2012). *Proceso Legislativo de DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.* Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/005_DOF_30nov12.pdf

Cámara de Senadores. (07 de diciembre de 2017). *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide La Ley del instituto federal de conciliación y registro laborales; y se reforman, adicional y derogan diversas disposiciones de la ley federal del Trabajo*. Recuperado de http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-12-07-1/assets/documentos/Inic_Justicia-Laboral_07122017.pdf

Cambio Digital. (14 de marzo de 2018). Legisladores perredistas impulsan reformas a la subcontratación. *Cambio Digital.* Recuperado de http://cambiodigital.com.mx/mosno.php?nota=367702

Canal del Congreso. (30 de mayo de 2018). Presentan en San Lázaro libro sobre administración Integral. *Canal del Congreso.* Recuperado de https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11041/Presentan_en_San_Lazaro_libro_sobre_administracion_integral

Capital Coahuila. (2016). En 20 años Tereso Medina Ramírez amasó una fortuna a costillas de la CTM. *Capital Coahuila.* Recuperado de http://www.capitalcoahuila.com.mx/opinion/en-20-anos-tereso-medina-ramirez-amaso-una-fortuna-a-costillas-de-la-ctm

Cardoso, A. (5 de febrero de 2015). AMECH ratifica potencial del outsourcing en México. *El empresario.* Recuperado de http://elempresario.mx/actualidad/amech-ratifica-potencial-outsourcing-mexico

Cattan, N. (19 de enero de 2018). Sindicato más grande de EU "tunde" a propuestas de ley laboral priista. *El Financiero.* Recuperado de http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/sindicato-de-eu-se-opone-a-iniciativa-de-ley-sobre-outsourcing-en-mexico

Celis, J., (coord.). La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales. Colombia: CLACSO.

Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC]. (2013). Metodología para la implementación del Sistema en Justicia Pena. Centro de Investigación Para el Desarrollo, A.C. Recuperado de http://www.cidac.org

Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC]. (2016). Hallazgos 2016. Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México en México. Recuperado de http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf

Centro de Reflexión Laboral [CEREAL]. (26 de abril de 2017). Samsung los recurrentes abusos laborales. Recuperado de

http://www.cerealgdl.org/index.php/es/component/content/article/12-prensa/cereal-en-los-medios/152-samsung-los-recurrentes-abusos-laborales
Consejo Coordinador Empresarial [CCE]. (6 de diciembre de 2013). Comunicado de prensa para su difusión inmediata**.** Recuperado de http://www.cce.org.mx/consejo-nacional/
Consejo Coordinador Empresarial [CCE]. (30 de julio de 2018). Diez medidas para fortalecer el empleo. Recuperado de: https://www.facebook.com/notes/consejo-coordinador-empresarial/la-voz-del-cce-10-medidas-para-fortalecer-el-empleo/1785823184833057/
Consejo Coordinador Empresarial [CCE]. (2018). *Consejo Coordinador Empresarial.* Recuperado de http://www.cce.org.mx/
Cerdas, D. (2017). *La Disputa por el Poder de Asociación de los Trabajadores: Veto Empresarial y Democracia Restringida en América Latina*. México (Tesis de doctorado). Recuperada de http://flacso-primo.hosted.exlibrisgroup.com/52FLA:52FLA:52FLA_Aleph000086522
Coalición de Ex trabajadoras y Trabajadoras de la Industria Electrónica [CETIEM]. (30 de junio de 2016) Mayo mes de utilidades. CETIEM-México. Recuperado de https://cetienmexico.wordpress.com/2016/06/30/boletin-de-prensa-mayo-mes-de-utilidades/
COLMEX. (2018). El sindicalismo, el derecho de asociación y la negociación colectiva. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=Ip39sjZa6QU
Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado? *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22 (1), 111-140.
Comunicación personal, 02 de octubre de 2012. Recuperado de https://beltrones.com/noticia/el-pri-trabaj-buscando-conciliar-intereses-2/
Conferencia Nacional de Secretarios de Trabajo [CONASETRA] (junio 2015). Regulación de la Subcontratación (outsourcing). Mtro. Omar Rodríguez Alarcón, Primera Sesión Ordinaria 2015, 18 al 19 de julio de 2015, Saltillo. Coahuila de Zaragoza. Recuperado de http://conasetra.stps.gob.mx/Reuniones/Doctos/Reunion%204/Presentaciones/4.%20Regulacion%20Outsourcing.pdf
Cook, M. (2007). *The Politics of Labor Reform in Latin America: between flexibility and rights*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press
De la Garza, E. (2012). La subcontratación y la acumulación de capital en el nivel global. En J. Celis (Coord.). *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales*, (pp. 15-38). Colombia: CLACSO.
Dean, M. (2007). Tercerización y subcontratación en México (Outsourcing). Cuadernos de Investigación, *Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical*, A.C. Recuperado de https://matteodean.files.wordpress.com/2007/04/oustorcing_10_pdf.pdf
Dente, B. Y Subirats, J. (2014) Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel.
Dirección General de Inspección Federal del Trabajo [DGIFT]. (2015). Programa de inspección federal del trabajo. México: DGIFT-STPS. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/92559/Programa_de_Inspeccion_2015_2.pdf
Dirección General de Inspección Federal del Trabajo [DGIFT]. (2016). Programa de Inspección Federal del Trabajo. Recuperado de

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118853/Programa_de_Inspeccion_2016.pdf
Dirección General de Inspección Federal del Trabajo [DGIFT]. (2017). Estadísticas y resultados de estancia de investigación en la Inspección Federal de Trabajo. México: Dirección General de Inspección Federal del Trabajo [no publicado].
Dirección General de Inspección Federal del Trabajo [DGIFT]. (2017). Programa de Inspección Federal del Trabajo. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/229024/Programa_de_Inspecio_n_2017.pdf
Diario Oficial de la Federación [DOF]. (23 de diciembre de 2016a). *Resolución de Miscelánea Fiscal para 2017*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466834&fecha=23/12/2016
Diario Oficial de la Federación [DOF]. (06 de diciembre de 2016b). AVISO de consulta pública del Proyecto de Norma Mexicana PROY-NMX-R-086-SCFI-2016. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5464155&fecha=06/12/2016
El Imparcial. (30 de agosto de 2018). Federación de Trabajadores de Sonora-CTM presenta propuestas en asamblea plenaria. *El imparcial*. Recuperado de https://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/30082018/1369163-Federacion-de-Trabajadores-de-Sonora-CTM-presenta-propuestas-en-asamblea-plenaria.html
El Informador. (17 de julio de 2017). Propone IP cambios en Ley para nuevos modelos de trabajo. *El informador*. Recuperado de: https://www.informador.mx/Jalisco/Propone-IP-cambios-en-Ley-para-nuevos-modelos-de-trabajo-20170717-0114.html
Expansión, (2018). GinGroup adquiere parte del mundo ejecutivo. Recuperado de https://expansion.mx/empresas/2018/06/07/gingroup-adquiere-parte-de-mundo-ejecutivo
Fairfield, T. (2015). Private wealth and public revenue in Latin America business and tax politics. United States, New York: Cambridge University Press.
Fernández, H. (18 de junio de 2015). Compara Navarrete Prida el outsourcing con colesterol. *El Universal*. Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/06/18/compara-navarrete-prida-outsourcing-con-colesterol
Flores, A. (27 de diciembre de 2017). Retroceden senadores con reforma que impulsaba el outsourcing. *Diario El Independiente*. Recuperado de https://www.diarioelindependiente.mx/2017/12/retroceden-senadores-con-reforma-que-impulsaba-el-outsourcing
Flores, J. (2017). Crítica a la norma de subcontratación. *IDC Online*. Recuperado de https://idconline.mx/laboral/2017/05/18/critica-a-la-norma-mexicana-de-subcontratacion
Flores, L. (19 de febrero de 2018). SAT identifica 10 mil firmas de outsourcing; algunas de ellas usadas para evadir impuestos. *El Universal*. Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/cartera/negocios/identifica-sat-10-mil-firmas-de-outsourcing
Flores, Z. (11 de diciembre de 2017). Proponen ´vía libre´ a empresas para contratar vía outsourcing. *El Financiero*. Recuperado de http://www.elfinanciero.com.mx/economia/proponen-via-libre-a-empresas-para-contratar-mediante-outsourcing.html

Gaceta Parlamentaria. (01 de noviembre de 2012). *Acta De la Comisión de Trabajo y Previsión Social, relativa a la reunión ordinaria que se llevó a cabo el lunes 17 de septiembre de 2012.* Recuperado de: http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2012/nov/20121101/Acta-3.html

Gallego, R. y Subirats, J. (2016). Democracia y decisiones públicas. Coursera [Curso en línea]. Recuperado de https://es.coursera.org/learn/democracia

Gascón, V. (26 de octubre de 2012) Ven multas ruinosas en reforma laboral. Periódico. *El Reforma.* Recuperado de https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=275871|ArticulosCMS&url=https://img.gruporeforma.com/imagenes/420x280/1/548/547618.jpg&text=ven+ruinosas&tit=

Gascón, V. (19 de junio de 2013). Multan a empresas por incumplir LFT. *El Reforma.* p.2

Gascón, V. (15 de enero de 2017). Gana polémica empresa en outsourcing. *El Reforma.* Recuperado de https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Web.aspx?id=2204519|ArticulosCMS&url=https://img.gruporeforma.com/imagenes/420x280/1/693/692173.jpg&text=gasc%f3n+AMECH&tit

GINGroup. (23 de agosto de 2017). Servicios de administración integral de capital humano, un recurso para las MiPyMes: GINGroup. ¨Nota corporativa. Recuperado de http://gacetagin.gingroup.com/servicios-de-administracion-integral-de-capital-humano-un-recurso-para-las-mipymes-gingroup/

GinTV, (2018). Intervención de Raúl Beyruti durante la Presentación de su Libro en el Corazón de Alcachofa. Recuperado de http://gintv.mx/capital-humano/intervencion-raul-beyruti-la-presentacion-libro-en-corazon-alcachofa/

González, L. (30 de enero de 2014). Promete la STPS dar certeza al outsourcing. *El Economista.* Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Promete-la-STPS-dar-certeza-al-outsourcing--20140130-0172.html

González, S. (21 de mayo de 2018). Inversión extranjera directa creció 19.6% en primer trimestre: SE. *La Jornada.* Recuperado de http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/05/21/inversion-extranjera-directa-crecio-19-6-en-primer-trimestre-se-8595.html

Goodin, R. (2003). Teoría del diseño institucional. España: Gedisa.

Grindle, M. (1996). *Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (Coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 33-51). México: Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración.

Guaida y abogados asociados. (2014) Criterio de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje Sobre el Trabajo en Régimen de Subcontratación. Recuperado de http://www.guaida.com/publicaciones/criterio-de-la-junta-federal-de-conciliacio-n-y-arbitraje-sobre-el-trabajo-en-re-gimen-de-subcontratacio-n

Hernández, L. (25 de julio de 2018) Legisladores deben aprobar leyes secundarias de reforma laboral si o si expertos. *El Financiero.* Recuperado de http://www.elfinanciero.com.mx/economia/legisladores-deben-aprobar-leyes-secundarias-de-reforma-laboral-si-o-si-expertos

IDC, (2015) Outsourcing al alza los últimos 10 años. *Revista IDC.* Recuperado de https://idconline.mx/laboral/2015/08/28/outsourcing-al-alza-en-10-aos

IDC, (9 de febrero de 2018). Reglas SAT sobre el aplicativo de subcontratación. *Revista IDC.* Recuperado de https://idconline.mx/fiscal-contable/2018/02/09/reglas-sat-sobre-el-aplicativo-de-subcontratacion

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2011) Censo Económico, Personal ocupado que no depende de la razón social para la cual trabaja: Censos Económicos 2009. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2014). Personal ocupado subcontratado en las unidades económicas: outsourcing. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [INEGI]. (2015). Resultados definitivos del Censo Económico. *Personal No Dependiente de la Razón Social.* Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/tabulados.html

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [INEG]. (2018). *Consulta interactiva de indicadores estratégicos (Infolaboral)*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/app/tmp/Infoenoe/Default_15mas.aspx

Iranzo, C. y Richter, J. (2012). Las implicaciones de la subcontratación laboral. En J. Celis (Coord.). *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales* (pp. 15-39). Colombia: CLACSO.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. [JFCA]. (2014) Criterio de Interpretación de Relación de Trabajo en el Régimen de subcontratación. Recuperado de https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/junta_federal/secciones/documentos/RELACION%20DE%20TRABAJO%20EN%20EL%20REGIMEN%20DE%20SUBCONTRATACION.doc

Juárez, C. (26 de julio de 2018). AMLO recibirá cargada agenda laboral: expertos. *El Economista.* Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/gestion/AMLO-recibira-cargada-agenda-laboral-expertos-20180726-0001.html

Kalleberg, A. (2014). Measuring precarious work [Archivo PDF]. Recuperado de https://ssascholars.uchicago.edu/sites/default/files/einet/files/einet_papers_kalleberg.pdf

La nueva República. (28 de septiembre de 2012). "Luisa María Alcalde- La COPARMEX presionó al PRIAN" [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=mAmsf8UOcgo

Levitsky, S., y Murillo, M. V. (2013). Building Institutions on Weak Foundations. *Journal of Democracy*, 24(2), 93-107.

Mahoney, J., y Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney, y K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.

Martínez, A. (2008). Subcontratación y calidad de los empleos volkswagen de México y su cadena productiva. [Tesis de maestría]. Recuperada de http://flacso-primo.hosted.exlibrisgroup.com/52FLA:52FLA:52FLA_Aleph000083103

Martínez, M. (29 de septiembre de 2016). Llama Adecco a regularizar sector de outsourcing. *El Economista.* Recuperado de: https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Llama-Adecco-a-regularizar-sector-de-outsourcing-20160929-0129.html

Martínez, M. (12 de febrero de 2018a). GINGroup urge a emitir NOM de subcontratación. *El Economista.* Recuperado de

https://www.eleconomista.com.mx/empresas/GINgroup-urge-a-emitir-NOM-de-subcontratacion-20180211-0107.html
Martínez, M. (28 de mayo de 2018b). Emplaza candidatos a regularizar Outsourcing: GINGroup. *El Economista.* Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Emplaza-candidatos-regularizar-Outsourcing-GINgroup-20180528-0066.html
Martínez M. (30 de mayo de 2018c). Trabajadores subcontratados tienen derecho a utilidades. *El Economista.* Recuperado de: https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Trabajadores-subcontratados-tienen-derecho-a-utilidades-STPS-20180530-0051.html
Martínez, M. (5 de enero de 2018d). Seguirán acciones contra subcontratación abusiva: STPS. *El Economista.* Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Seguiran-acciones-contra-subcontratacion-abusiva-STPS-20180104-0103.html
Martínez, M. (23 de abril de 2018e). Reforma a justicia laboral no logra materializarse. *El Economista.* Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Reforma-a-justicia-laboral-no-logra-materializarse-20180423-0062.html
México Evalúa. (2018). ¿Qué pasará con el Sistema Nacional Anticorrupción? Recuperado de https://www.mexicoevalua.org/2018/05/10/pasara-sistema-nacional-anticorrupcion
Morena Baja California. (noviembre de 2017). Proyecto de Nación 2018-2024. Recuperado de http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf
Moreno, A. (22 de marzo de 2018). Se despega AMLO, Meade y Anaya pelean el segundo sitio. *El Financiero.* Recuperado de: http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/se-despega-amlo-meade-y-anaya-pelean-el-segundo-sitio
Mundo Ejecutivo, (01 de marzo de 2013) Empleados Subcontratados también tienen derecho a utilidades. Recuperado en http://mundoejecutivo.com.mx/economia-negocios/2013/03/01/empleados-subcontratados-tambien-tienen-derecho-utilidades
Mundo Ejecutivo. (29 de mayo de 2018). Reforma Laboral a Outsourcing exhorta GINGroup Mundo Ejecutivo. Recuperado de: http://mundoejecutivo.com.mx/actualidad/2018/05/29/reforma-laboral-outsourcings-exhorta-gingroup
North, D. (1993). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York, NY: Cambridge University Press.
Notimex (9 de octubre 2012). Pide IP modificar reforma laboral. *El Siglo de Torreón* Recuperado de https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/795139.pide-ip-modificar-reforma-laboral.html
Normateca-STPS. (2018). Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo. Recuperado de http://normateca.stps.gob.mx/Documentos/Vigentes/MOP%20DGIFT.pdf
O´Connor, E. (2014). The lack of a Job Quality in Mexico City: the case of the service sector. (Tesis de maestría). Recuperada de http://flacso-primo.hosted.exlibrisgroup.com/52FLA:52FLA:52FLA_Aleph000082886
Observatorio Ciudadano Reforma Laboral para Todos (14 de diciembre de 2017). *Desplegado del Observatorio Ciudadano de la Reforma Laboral.* Recuperado

de http://reformalaboralparatodos.mx/wp-content/uploads/2018/04/DESPLEGADO-14dic2017-1.pdf

Organización Internacional del Trabajo. [OIT]. (2006). Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_esp_3_es.pdf

Organización Internacional del Trabajo. [OIT]. (2011). Inspección del Trabajo: lo que es y lo que hace [Guía para los empleadores]. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152883.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2015). Estudios Económicos de la OCDE. México, Visión General. Recuperado de http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2015). Las formas atípicas de empleo. Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo. Ginebra: International Labour Office.

Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto. A. (2005). Metodología del Marco Lógico para la planificación el seguimiento y la evaluación de los programas. Santiago de Chile: CEPAL.

Parsons, W. (2007), Análisis de la implementación y los resultados. En Wayne P. (Coord.) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, (pp.477-560). Argentina: Miño y FLACSO.

Pérez, J. y Ocampo, S. Pagos de Utilidades hasta de 73 centavos a los empleados de Wal-Mart en Guerrero y Oaxaca. *La Jornada*. Recuperado de: https://www.jornada.com.mx/2017/05/22/estados/032n1est

Presidencia de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, Gobierno Federal. Recuperado de http://pnd.gob.mx/

Poder Ejecutivo Federal (2012). Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (Presidencia de la República). Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168164/I._Condiciones_generales_de_la_economia_-_septiembre_2012__segunda_parte_.pdf

Pressman, J., y Wildavsky, A. (1988). Implementación. Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland. México: FCE.

Pülzl, H., y Oliver, T. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fisher, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of public policy analysis* (pp. 89-108). New York: CRC Press.

Quadratín. (26 de septiembre de 2016) *Casi 50% de los empleados bancarios son subcontratados.* Recuperado de https://mexico.quadratin.com.mx/casi-50-de-los-empleados-bancarios-son-subcontratados/

Rivera, A. (24 de enero de 2018). Reforma a Ley Federal del Trabajo no modificará outsourcing. *El Universal.* Recuperado de: http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/reforma-ley-federal-del-trabajo-no-modificara-outsourcing-croc

Rivera-Huerta, R. (2018). Heterogeneidad en las microempresas informales mexicanas: evidencia empírica y algunas implicaciones de política *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 63-87. doi: 10.18504/pl2651-003-2018

Rizo, M. (18 de abril de 2013). El ABC de la planeación fiscal. *Revista Forbes.* Recuperado de https://www.forbes.com.mx/el-abc-de-la-planeacion-fiscal/

Rodgers, G. y Rodgers, J. (Comps.) (1989). *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*. Bruselas: International Institute.

Rojas, A. (2 de julio de 2018). López Obrador gana las elecciones en México: 3 claves que llevaron a AMLO a arrasar las presidenciales. *BBC News.* Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678664

Rosas, A. (2008) Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134.

Sánchéz-Castañeda, A., B., Reynoso, C. y Pali, B. (2011). *Subcontratación: Un fenómeno global*. México: UNAM, IIJ.

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., y Tommasi, M. (2011). ¿Cómo se Juega en América Latina? Instituciones Políticas, Procesos de Negociación y Políticas Públicas. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi (Eds.), *El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se Deciden las Políticas Públicas?* (pp. 1-32). Colombia: BID.

Schmeer, K. (2000). *Stakeholder analysis guidelines*. En Policy toolkit for strengthening health sector reform, 2. Recuperado de https://www.hfgproject.org/wp-content/uploads/2015/02/Policy-Toolkit-for-Strengthening-Health-Sector-Reform-September-2000.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [SHCP]. (2007-2018). Presupuesto de Egresos de la Federación por Ramos Administrativos: Analítico de Plazas y Remuneraciones. Recuperado de http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/tomoIII

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [SHCP]. (2013-2017). Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación por Programa Presupuestario. Recuperado de https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/Analiticos_Historico/2018/Autorizado/ac01_ra_pp_ur_og.xlsx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [SHCP]. (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación.* Recuperado de http://www.pef.hacienda.gob.mx/

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [SHCP] (2013-2017). *Cuenta Pública.* Recuperado de http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/

Secretaría de Trabajo y Previsión Social [STPS]. (2015). *Diagnóstico del programa presupuestario "Instrumentación de la política Laboral P001".* Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272469/Diagno_stico_P001_2016.pdf

Secretaría de Trabajo y Previsión Social [STPS] (2016). Fortalecer el cumplimiento de la normatividad laboral, más allá de la inspección del trabajo. Recuperado de: http://www.oas.org/en/sedi/dhdee/labor_and_employment/documentos/trabajo/19cimt/wks_2016/presentacion_uai_fortalecer_cumplimiento_normatividad_laboral_vf_oea.pdf

Secretaría de Trabajo y Previsión Social [STPS]. (2013). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social. México, Gobierno Federal. Recuperado de http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/anexo/PROGRAMASECTORIAL_STPS251113.pdf

Secretaría de Trabajo y Previsión Social [STPS]. (2018). Recuperado de https://www.gob.mx/stps/

Secretaría de Trabajo y Previsión Social [STPS]. (2018). El menor número de huelgas estalladas desde que se tiene registro. [Actualización de estado de Twitter]. Recuperado de https://twitter.com/STPS_mx/status/1009838875215388673

Sistema de Información Legislativa [SIL]. (2018). Asuntos Legislativos. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/

Streeck, W., y Thelen, T. (2005). Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press.

Temkin, B. y Cruz, J (20 de febrero de 2018) El empleo informal y la precariedad laboral en México en los últimos cuatro sexenios (1995-2017). *Nexos, Economía y Sociedad*. Recuperado de https://economia.nexos.com.mx/?p=1050

Thelen, K. (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), 471-498.

Tirado, R. (2015) Enfoques teóricos y conceptos sobre el poder político empresarial. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX (225), 311-340.

Vera, F. (2014). El papel de la coalición legislativa en la reforma a la Ley Federal del Trabajo de México. (Tesis de maestría). Recuperada de http://flacso-primo.hosted.exlibrisgroup.com/52FLA:52FLA:52FLA_Aleph000082880

Vergara, R. (6 de diciembre de 2017). Líderes Obreros de 12 entidades desconocen a Isaías González como dirigente de la CROC. *Revista Proceso*. Recuperado de https://www.proceso.com.mx/514093/lideres-obreros-de-12-entidades-desconocen-isaias-gonzalez-como-dirigente-de-la-croc

Vergara, R. (5 de septiembre de 2018). La apuesta laboral estará en los jóvenes; habrá garantías a la democracia sindical: Alcalde. *Revista Proceso.* Recuperado de https://www.proceso.com.mx/549710/la-apuesta-laboral-estara-en-los-jovenes-habra-garantias-a-la-democracia-sindical-alcalde

Weller, J. (2009). Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina. En J. Weller, *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo* (pp. 11-64). Buenos Aires: Siglo XXI .

Listado de siglas y acrónimos

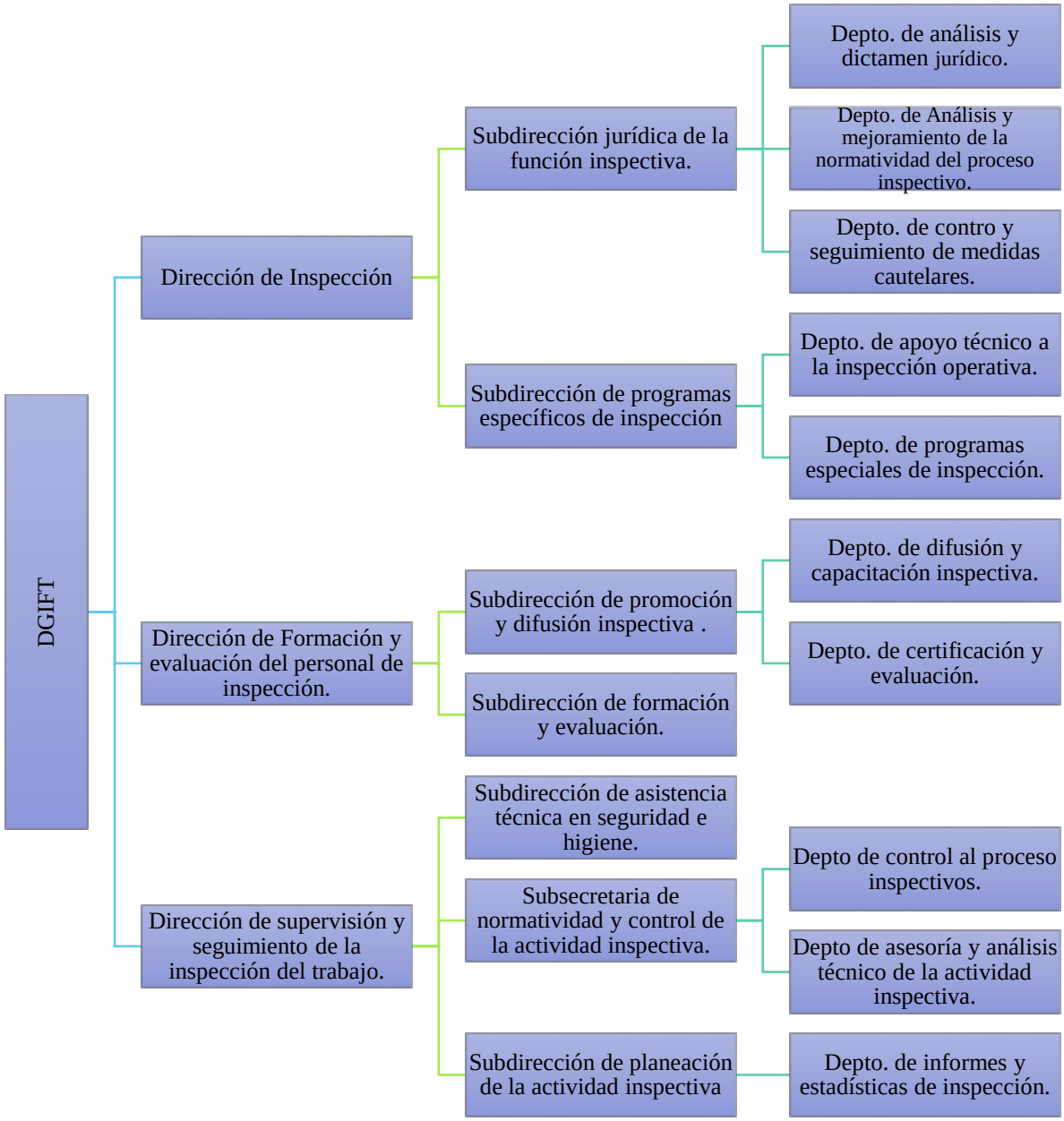
AFL-CIO: American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations
AMECH: Asociación Mexicana de Agencias de Capital Humano.
BM: Banco Mundial
CANACINTRA: Cámara Nacional de la Industrial de Transformación
CCE: Consejo Coordinador Empresarial
CD: Cámara de Diputados
CGSNE: Coordinación General Del Servicio Nacional De Empleo.
CONCAMIN: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana
CROC: Confederación Regional Obrera Mexicana
CS: Cámara de Senadores
CTM: Confederación de Trabajadores de México
DCD: Dictamen de la Cámara de Diputados
DGIFT: Dirección General de Inspección Federal de Trabajo.
FMI: Fondo Monetario Internacional
IMSS: Instituto Mexicano de Seguridad Social
INEGI: Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISR: Impuesto Sobre la Renta
IVA: Impuesto sobre el Valor Agregado
JFCA: Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
LFT: Ley Federal del Trabajo
LSS: Ley de Seguridad Social
MC: Movimiento Ciudadano
NMX: Norma mexicana
NOM: Norma Oficial Mexicana
OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIT: Organización Internacional del Trabajo
PAN: Partido Acción Nacional
PAS: Proceso Administrativo Sancionador
PRD: Partido Revolucionario Democrático
PRI: Partido Revolucionario Institucional
PROFEDET: Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
PTU: Participación de los Trabajadores en las Utilidades
SAT: Sistema Nacional de Administración Tributaria
SE: Secretaría de Economía
SEDENA: Secretaría de Defensa Nacional
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social
SENER: Secretaría de Energía
SEP: Secretaría de Educación Pública.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SS: Secretaría de Salud
STPS: Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
UNT: Unión Nacional de Trabajadores

Entrevistas realizadas

- Alcalde, Arturo. Abogado laboralista. 8 de marzo de 2018
- Alcalde, Luisa María. Ex Diputada en la Legislatura LXII (Sept. 2012-2015). 17 de marzo de 2018.
- Álzaga, Óscar. Asesor Jurídico del Sindicato Minero. 23 de febrero de 2018. 07 de marzo de 2018.
- Anónimo. Inspector Federal Calificado del Trabajo. 20 de agosto de 2017.
- Anónimo. Inspector Federal del Trabajo. 15 de agosto de 2017.
- Anónimo. Subdirección de Planeación nspectiva.23 de agosto de 2017
- Barba, Héctor. Asesor Jurídico de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT).
- Bouzas, Alfonso. Académico y abogado laboralista. 27 de febrero de 2018.
- Carbajal, Octavio. Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de CONCAMIN. 14 de marzo de 2018.
- Fabela, Enrique. Secretario del STRM. 22 de marzo de 2018
- González, Inés. Coordinadora de Diálogo Sindical y Género de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung- México. 16 de marzo de 2018.
- Guzmán, Armando. Subdirector de actividad inspectiva-DGIFT. 14 de diciembre de 2017.
- Kalcach, Salim. Representante de la CROC. 24 de abril de 2018.
  Xelhuantzi, María. Académica y Ex asesor de STRM. 13 de marzo de 2018.

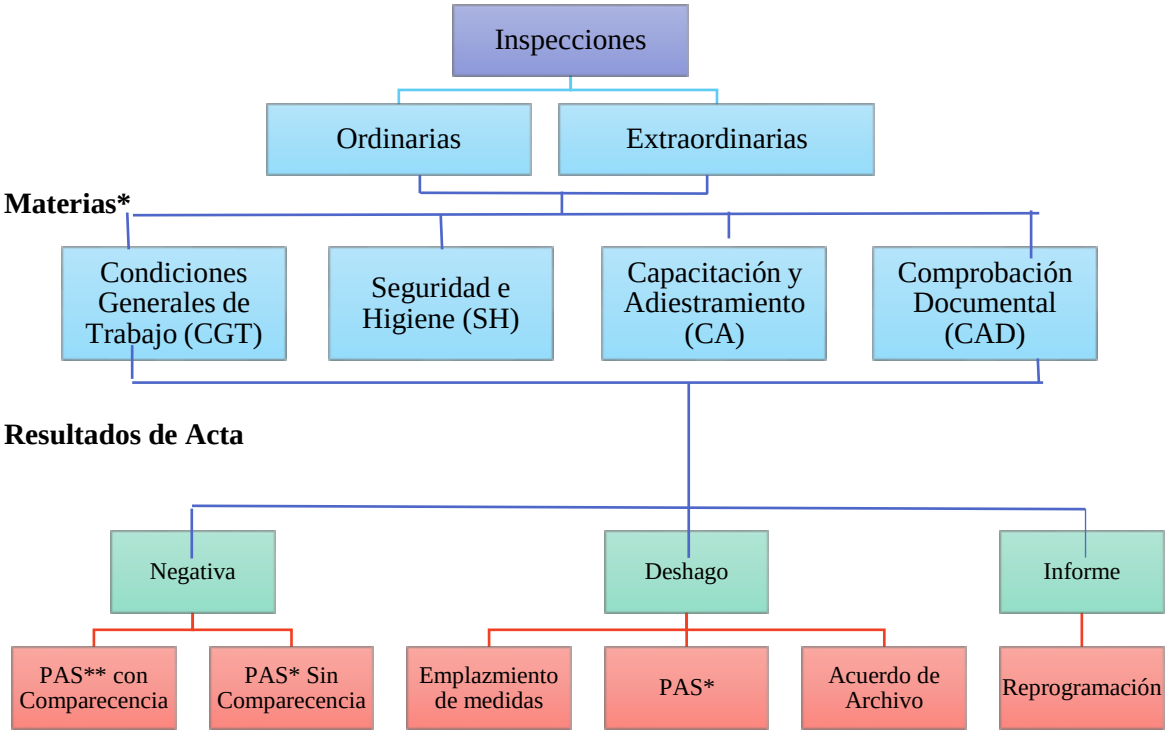
Anexo 1

Diagrama 1. Estructura organizacional de la Dirección Federal de Inspección del Trabajo



Fuente: Elaboración propia con base en STPS, 2018.

Diagrama 2. Proceso de inspección de los centros de trabajo a nivel federal



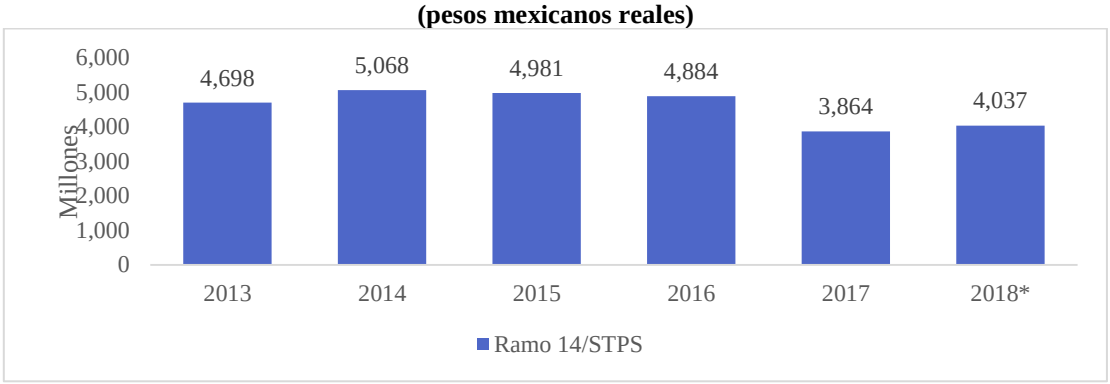
Notas: Materias de Inspección**:**

- **Condiciones Generales de Trabajo:** Se consideran temas vinculados a la contratación, salario, vacaciones, fomento cultural y deportivo, aguinaldo, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU), afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), registro en el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT)
- **Condiciones generales de seguridad e higiene:** Combate contra incendios, seguridad y salud en el trabajo, instalaciones eléctricas, y todas las obligaciones que deriven de la legislación de la materia aplicable al centro de trabajo, incluyendo las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) emitidas por la Secretaría del Trabajo de Previsión Social (STPS) para tal efecto. Es importante mencionar que el cumplimiento de las obligaciones en esta materia es documental y física de las instalaciones del centro de trabajo.
- **Capacitación, adiestramiento y productividad:** planes y programas de capacitación y adiestramiento, constancias de competencias y habilidades laborales, entre otros.
- **Comprobación**: Consiste en una visita al centro del trabajo en el que se solicitan documentación para verificar que el centro esté correctamente reportado en el DNE.

****** PAS: Proceso Administrativo Sancionador

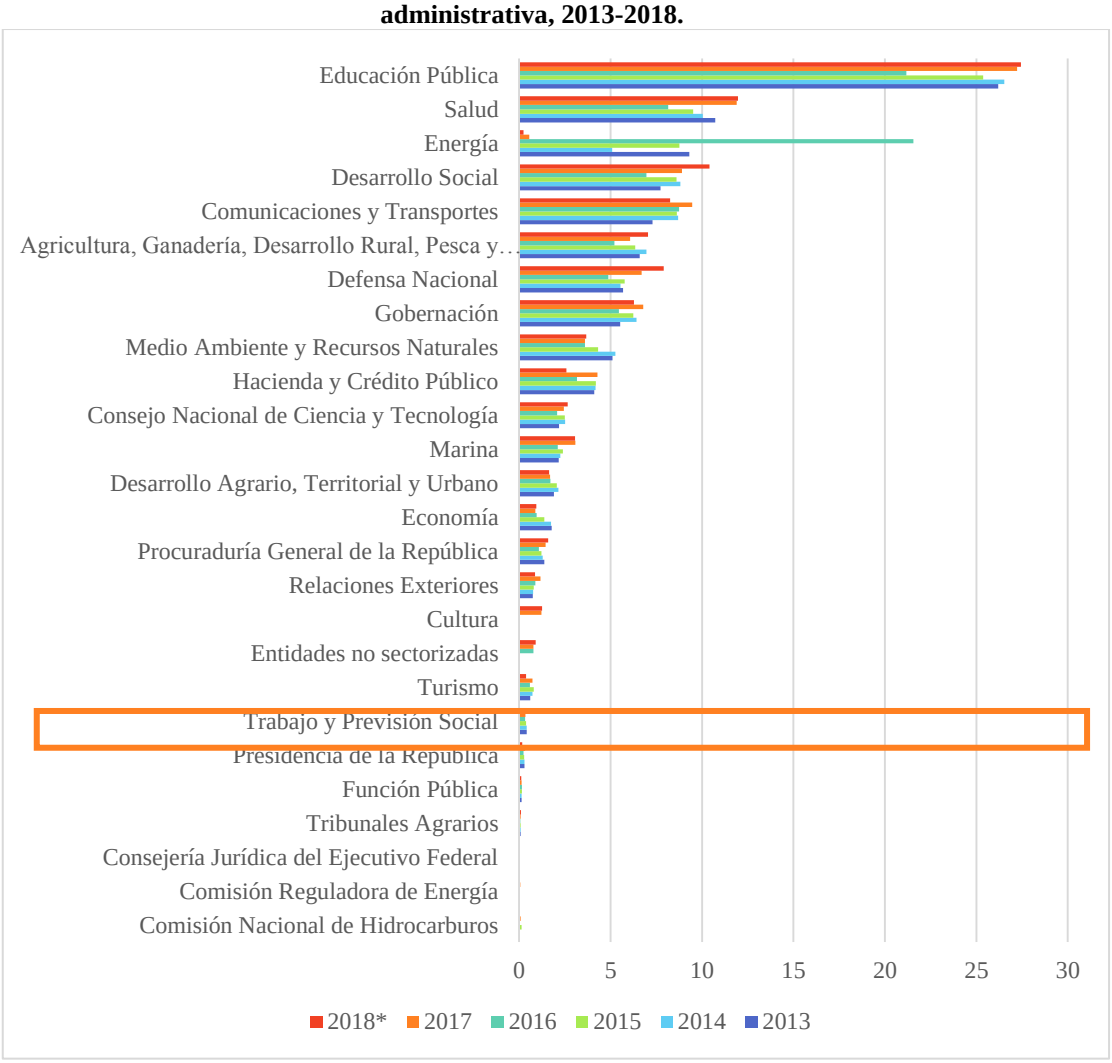
Fuente: Elaboración Propia con base en normatividad vigente.

Gráfica 1. Presupuesto total ejercido por la STPS, 2013-2018.
(pesos mexicanos reales)



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2013-2017) y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018.

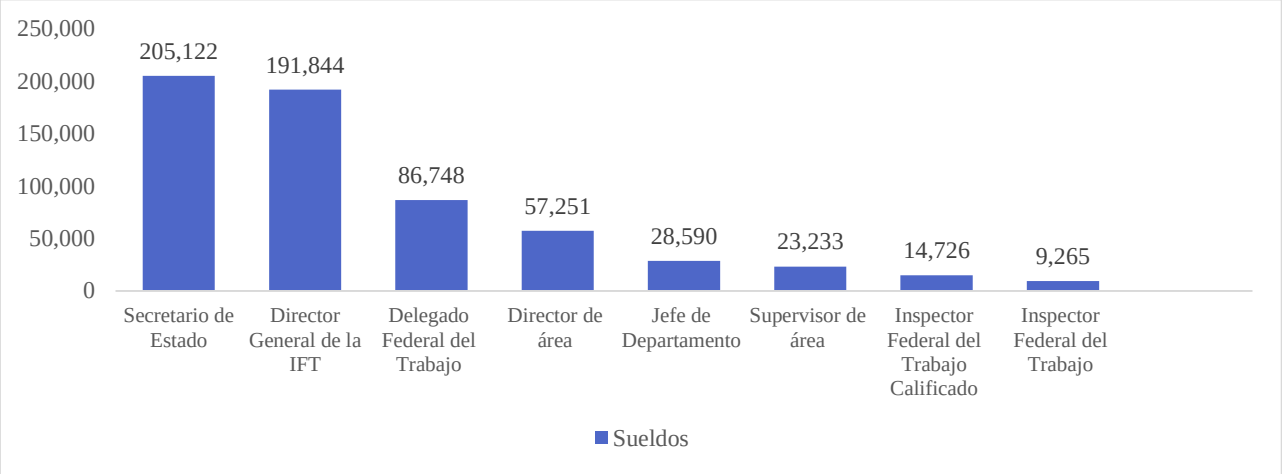
Gráfica 2. Distribución porcentual del presupuesto asignado a la STPS a cada unidad administrativa, 2013-2018.



.

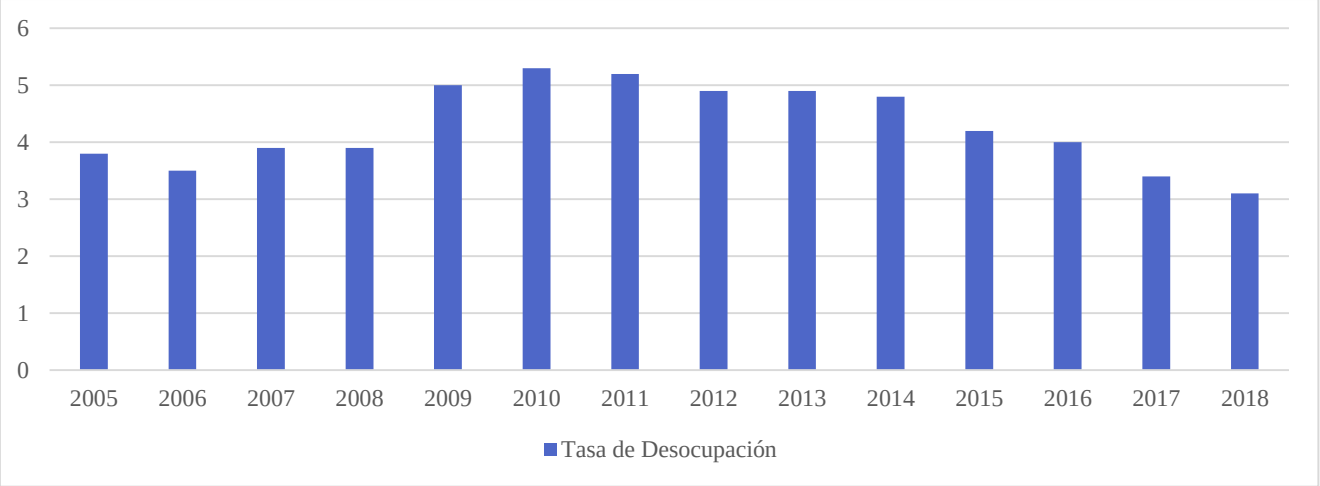
Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2013-2017 y PEF, 2018.
Nota: *Corresponde al presupuesto programado para el ejercicio 2018

Gráfica 3. Comparativo de Sueldos mensuales del personal de la STPS



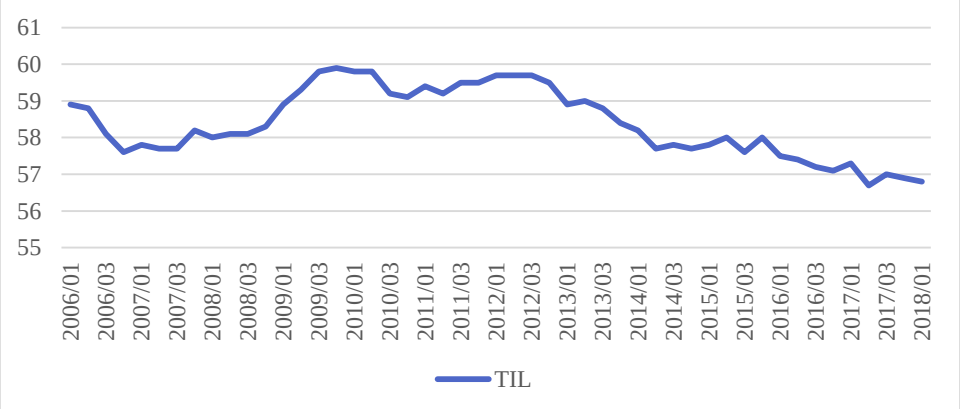
Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, 2011- 2017.

Gráfica 5. Tasa de Desocupación.



Fuente: Elaboración propia con base en (INEGI, 2018).

Gráfica 6. Tasa de Informalidad Laboral (TIL) 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2018.

Tabla 1. Redacción de los artículos en materia de subcontratación en los diferentes momentos.

Periodo.	**Redacción del artículo**
Regulación previa	Art. 12. Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón".
	Art. 13. No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. En caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores
	Artículo 14. Las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados. Los trabajadores tendrán los derechos siguientes: I. Prestarán sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento; y II. Los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.
Iniciativa de Calderón	Artículo 15-A. El trabajo en régimen de subcontratación es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista o subcontratista ejecuta obras o presta servicios con trabajadores bajo su dependencia, a favor de otra persona física o moral que resulta beneficiaria de los servicios contratados, la cual fija las tareas a realizar y supervisa el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratados.
	Artículo 15-B. El contrato que se celebre entre la persona física o moral que resulte beneficiaria de los servicios y un contratista o subcontratista que ponga a su disposición trabajadores, deberá constar por escrito. La empresa beneficiaria deberá cerciorarse al momento de celebrar el contrato a que se refiere el párrafo anterior, que la contratista o subcontratista cuenta con elementos propios suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores.
	Artículo 15-C. La empresa beneficiaria de los servicios deberá cerciorarse permanentemente que la empresa contratista o subcontratista, cumple con las disposiciones aplicables en materia de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo, respecto de los trabajadores de esta última. Lo anterior, podrá ser cumplido a través de una unidad de verificación debidamente acreditada y aprobada en términos de las disposiciones legales aplicables.
	Artículo 15-D. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que se utiliza el régimen de subcontratación en forma dolosa, cuando con el objeto de simular salarios y prestaciones menores, las contratistas o beneficiarias de los servicios tengan simultáneas relaciones de trabajo o de carácter mercantil o civil, respecto a los mismos trabajadores. Quienes incurran en la conducta señalada en el párrafo anterior, serán sancionados en términos del artículo 1004-C de esta Ley.
Dictamen de la Cámara de Diputados	Artículo 15 -A.- El trabajo en régimen de subcontratación es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con trabajadores bajo su dependencia, a favor de otra persona física o moral que resulta beneficiaria de los servicios contratados, la cual fija las tareas a realizar y supervisa el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas. Este tipo de trabajo, deberá cumplir con las siguientes condiciones: **a) No podrá realizarse en las actividades sustantivas que constituyan el objeto principal de la empresa. b) Deberá justificarse por su carácter especializado que agregue un insumo adicional a los procesos de producción o de servicios. c) No podrá abarcar la totalidad de las actividades que se desarrollen en el centro de trabajo. d) No podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del beneficiario.** De no cumplirse con estas condiciones**, el beneficiario se considerará patrón para todos los efectos y consecuencias legales, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.**
	Artículo 15-B. El contrato que se celebre entre la persona física o moral que resulte beneficiaria de los servicios y un contratista, deberá constar por escrito. La empresa beneficiaria deberá cerciorarse al momento de celebrar el contrato a que se refiere el párrafo

	anterior, que la contratista cuenta con la **documentación** y los elementos propios suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores.
	Artículo 15-C. La empresa beneficiaria de los servicios deberá cerciorarse permanentemente que la empresa contratista, cumple con las disposiciones aplicables en materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, respecto de los trabajadores de esta última. Lo anterior, podrá ser cumplido a través de una unidad de verificación debidamente acreditada y aprobada en términos de las disposiciones legales aplicables
	Artículo 15-D. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que se utiliza el régimen de subcontratación en forma dolosa, cuando con el objeto de simular salarios y prestaciones menores, las contratistas o beneficiarias de los servicios tengan simultáneas relaciones de trabajo o de carácter mercantil o civil, respecto a los mismos trabajadores **o se trate de impedir el ejercicio de sus derechos individuales o colectivos.** Lo anterior, no será aplicable en el caso del pago de regalías en los términos de la legislación de propiedad intelectual correspondiente. Quienes incurran en la conducta señalada en el párrafo anterior, serán sancionados en términos del artículo 1004-C de esta Ley
Redacción final	**Artículo 15-A.** El trabajo en régimen de subcontratación es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas. Este tipo de trabajo, deberá cumplir con las siguientes condiciones: a) No podrá abarcar la totalidad de las actividades, iguales o similares en su totalidad, que se desarrollen en el centro de trabajo. b) Deberá justificarse por su carácter especializado. c) No podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante. De no cumplirse con todas estas condiciones, el contratante se considerará patrón para todos los efectos de esta Ley, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.
	Artículo 15-B. El contrato que se celebre entre la persona física o moral que solicita los servicios y un **contratista**, deberá constar por escrito. La empresa contratante deberá cerciorarse al momento de celebrar el contrato a que se refiere el párrafo anterior, que la contratista cuenta con la documentación y los elementos propios suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores.
	Artículo 15-C. La empresa **contratante** de los servicios deberá cerciorarse permanentemente que la empresa contratista, cumple con las disposiciones aplicables en materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, respecto de los trabajadores de esta última. Lo anterior, podrá ser cumplido a través de una unidad de verificación debidamente acreditada y aprobada en términos de las disposiciones legales aplicables.
	Artículo 15-D. No se permitirá el régimen de subcontratación cuando se transfieran de manera deliberada trabajadores de la contratante a la subcontratista con el fin de disminuir derechos laborales; en este caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 1004-C y siguientes de esta Ley.

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Ejecutivo Federal, 2012; Dictamen de la Cámara de Diputados, 2012; LFT, 2015.

Tabla 2. Presupuesto Consolidado del Poder Ejecutivo

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Ramos Administrativos	1,107,955,260,477	1,203,060,116,848	1,270,759,615,454	1,525,373,374,051	1,110,249,643,562	1,023,678,665,789
Ramos Generales	1,950,170,385,075	2,133,497,812,668	2,359,477,396,735	2,592,756,751,857	2,954,640,781,473	1,597,197,300,000
Total	3,058,125,645,552	3,336,557,929,516	3,630,237,012,189	4,118,130,125,908	4,064,890,425,035	2,620,875,965,789

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2013-2017) y PEF (2018)
Nota: *Corresponde al presupuesto programado para el ejercicio 2018.

Tabla 3. Presupuesto asignado a la DGIFT y a las delegaciones federales del trabajo 2013-2017.
(Valores absolutos y como proporción del presupuesto total ejercido por la STPS)

Delegación	2013		2014		2015		2016		2017	
Aguascalientes	9051901.07	0.19	10,531,515	0.21	11,113,519	0.22	12,813,576	0.26	10,043,641	0.26
Baja California	14636152.37	0.31	16,058,965	0.32	18,277,454	0.37	17,537,789	0.36	17,006,854	0.44
Baja California Sur	7677862.21	0.16	9,459,837	0.19	10,720,609	0.22	10,743,327	0.22	9,286,075	0.24
Campeche	11173154.5	0.24	11,843,902	0.23	13,497,355	0.27	14,869,124	0.30	10,748,686	0.28
Coahuila	18952023.39	0.40	23,283,680	0.46	25,689,020	0.52	26,180,600	0.54	25,108,284	0.65
Colima	7679084.22	0.16	8,986,732	0.18	10,070,904	0.20	10,740,349	0.22	8,535,300	0.22
Chiapas	10211673.11	0.22	12,194,231	0.24	11,766,350	0.24	13,158,573	0.27	12,384,842	0.32
Chihuahua	16214102.39	0.35	17,524,152	0.35	17,989,156	0.36	16,365,821	0.34	14,188,885	0.37
Durango	9441985.87	0.20	11,167,193	0.22	12,514,550	0.25	12,183,175	0.25	9,890,830	0.26
Guanajuato	15431794.42	0.33	17,099,848	0.34	17,372,877	0.35	17,770,376	0.36	15,943,213	0.41
Guerrero	13498070.14	0.29	15,546,596	0.31	15,916,789	0.32	15,517,703	0.32	15,739,777	0.41
Hidalgo	13953810.55	0.30	15,114,943	0.30	16,640,432	0.33	18,102,771	0.37	17,847,529	0.46
Jalisco	21804534.06	0.46	24,674,063	0.49	27,851,400	0.56	27,049,394	0.55	24,997,251	0.65
México	28919512.01	0.62	34,666,848	0.68	35,018,280	0.70	34,874,106	0.71	35,567,505	0.92

Michoacán	12675968.93	0.27	15,093,342	0.30	16,459,304	0.33	16,730,093	0.34	14,791,497	0.38
Morelos	11614362.56	0.25	12,707,735	0.25	12,901,856	0.26	14,036,664	0.29	12,587,927	0.33
Nayarit	10360193.53	0.22	10,731,848	0.21	12,870,855	0.26	12,931,442	0.26	9,944,387	0.26
Nuevo León	15517942.68	0.33	16,162,567	0.32	18,925,091	0.38	17,511,772	0.36	16,335,721	0.42
Oaxaca	10923022.72	0.23	12,655,658	0.25	13,933,931	0.28	14,797,141	0.30	13,164,077	0.34
Puebla	13750094	0.29	15,680,908	0.31	16,411,898	0.33	18,734,444	0.38	17,102,172	0.44
Querétaro	13432078.8	0.29	14,192,117	0.28	16,383,976	0.33	14,387,530	0.29	12,137,974	0.31
Quintana Roo	9980446.14	0.21	11,420,381	0.23	11,863,468	0.24	13,075,336	0.27	11,642,400	0.30
San Luis Potosí	11463870.99	0.24	13,156,048	0.26	13,081,157	0.26	15,014,315	0.31	14,385,773	0.37
Sinaloa	15736718.28	0.33	16,557,049	0.33	18,481,499	0.37	18,893,699	0.39	17,390,567	0.45
Sonora	14176608.55	0.30	15,855,069	0.31	18,703,792	0.38	18,607,845	0.38	16,738,489	0.43
Tabasco	11391504.28	0.24	11,831,470	0.23	12,676,496	0.25	14,527,997	0.30	12,105,682	0.31
Tamaulipas	19325098.9	0.41	21,186,659	0.42	24,062,462	0.48	21,271,289	0.44	22,115,717	0.57
Tlaxcala	9015487.92	0.19	9,704,275	0.19	10,517,051	0.21	12,559,152	0.26	11,841,366	0.31
Veracruz	23903668.16	0.51	27,355,546	0.54	31,431,871	0.63	27,960,148	0.57	29,052,692	0.75
Yucatán	10702553.28	0.23	11,713,900	0.23	13,554,466	0.27	13,277,041	0.27	12,131,428	0.31
Zacatecas	10271878.82	0.22	11,537,711	0.23	12,159,581	0.24	13,136,653	0.27	11,286,688	0.29

Distrito Federal	34734083.04	0.74	41,174,795	0.81	46,158,123	0.93	46,789,161	0.96	45,224,118	1.17
DGIFT	40883453.44	0.87	60,559,169	1.19	48,088,341	0.97	50,967,867	1.04	50,685,955	1.31
% respecto al total de STPS		10.61		11.39		12.31		12.76		14.96
Total STPS	**4,697,865,915**		**5,068,135,591**		4,981,296,478		4,884,433,375		**3,864,317,756**	

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, 2013-2017.

Tabla 4. Inspecciones de formalización del empleo

FORMALIZACIÓN	2013	2014	2015	2016	2017
No. de inspecciones	43,237	22,046	7,547	6,815	5,330
Centros de Trabajo	38,913	19,841	6,792	6,134	4,797
Trabajadores afiliados	446,331	67,362	7,198	10,222	6,130
Trabajadores no afiliados	4,562	1,365	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en DGIFT, 2017.

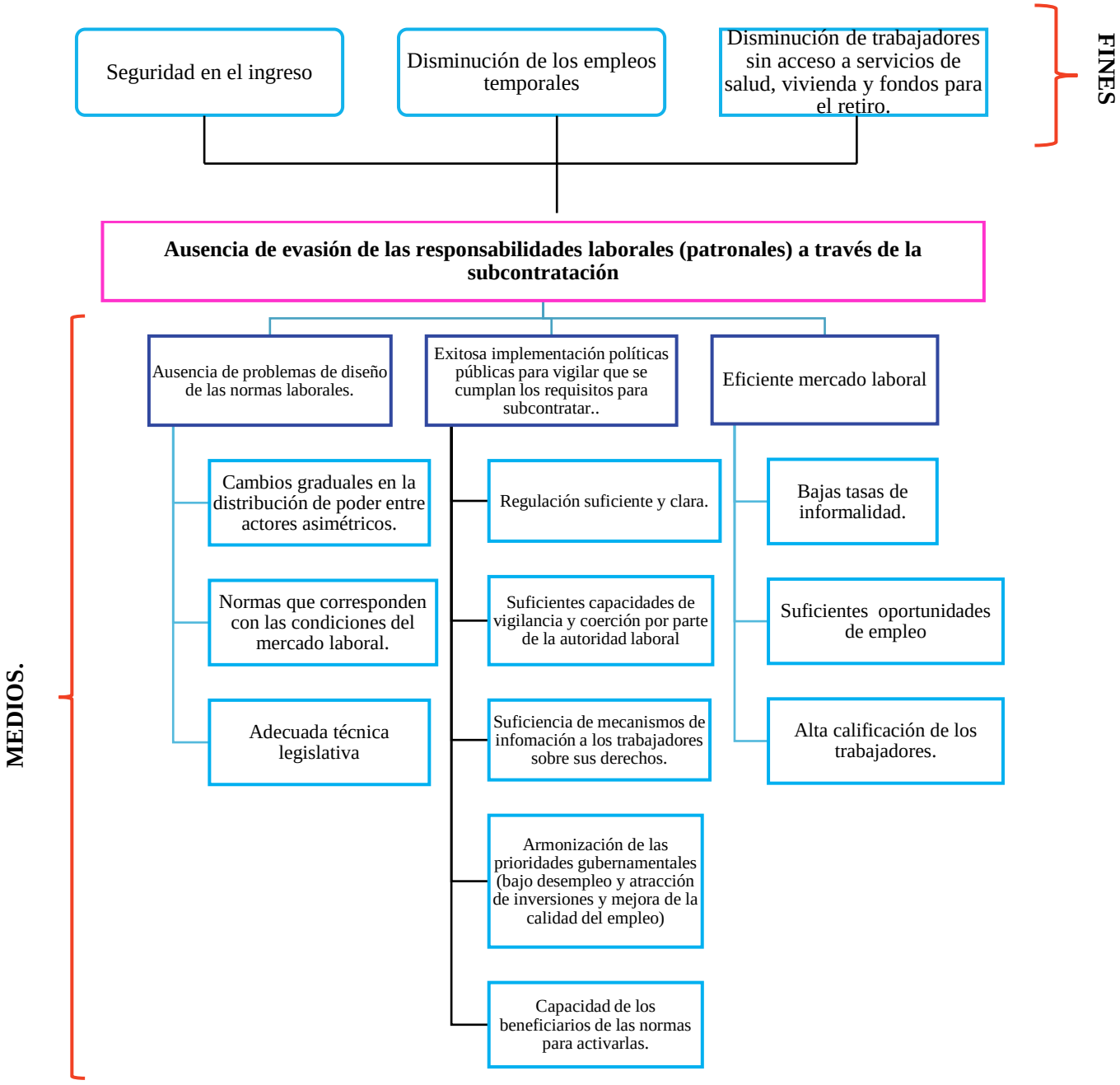
Tabla 5. Redacción completa de las normas de subcontratación iniciativa del Senado, 2017

Iniciativa de la CROC	Artículo 15-A. El trabajo en régimen de subcontratación es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas. Las operaciones bajo el régimen de subcontratación garantizarán en todos los casos la protección de los derechos de los trabajadores establecidos en esta Ley o derivados de la relación contractual bajo los siguientes principios: a) Las empresas contratistas se entienden patrones respecto de sus trabajadores aun cuando éstos desempeñen labores a favor de un tercero y deberán cumplir con la responsabilidad que de esto se derive. b) La empresa contratante, beneficiaria de la ejecución de obra o servicios prestados, responderá de manera solidaria con el contratista conforme a lo dispuesto por el artículo 15 de esta Ley. c) Las operaciones de subcontratación para la ejecución de obras o prestación de servicios constarán por escrito y deberán hacer mención de la siguiente información respecto de la contratista: i. Número de registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social ii. Cédula de identificación fiscal iii. Constancia de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes.
	Artículo 15-B. La contratista deberá informar de manera periódica a la contratante respecto del cumplimiento de todas las obligaciones de carácter laboral, de seguridad social, salud y medio ambiente. Para este efecto los contratantes deberán pactar la forma en la que se dará cumplimiento a esta obligación debiendo contar por escrito en el contrato de servicios. Si la contratista dejara de informar a la contratante respecto del cumplimiento de sus obligaciones patronales de acuerdo a lo pactado, esto será causa suficiente de rescisión del contrato sin responsabilidad para el contratante y sin perjuicio de las penas convencionales que hubieren acordado, en términos de la legislación aplicable.
	15-C. Se deroga
	15-D Se deroga

Fuente: Elaboración propia con base en Senado de la República, 2017.

Anexo 2

Diagrama 3. **Árbol de fines y medios la evasión de las responsabilidades laborales a través de la subcontratación en México**



Fuente: Elaboración propia