

IMPAQ INTERNATIONAL (IMPAQ)

Evidencia que da forma al mundo

Proyecto: SENDEROS

1.1.1.3 Mapeo de las guías de inspección del trabajo existentes, protocolos, listas de verificación y otras herramientas pertinentes para las inspecciones laborales, en particular en el sector agrícola, con un enfoque sectorial de la caña de azúcar.

1. Contexto

La ley laboral y las instituciones del trabajo del país –de salud y seguridad social, vivienda, el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, entre otras-- han creado un amplio espectro de normas, protocolos y procedimientos de protección al trabajo, al trabajador y sus derechos colectivos. Este espectro, en turno, provee una estructura muy amplia de actuación para la Inspección Laboral y sus cuerpos de inspectores.

Las condiciones generales de trabajo comprenden la contratación, salario, vacaciones, 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), reglamento interior, dentro de otras. La seguridad, salud en el trabajo, e higiene industrial se extiende a una compleja red de disposiciones que regulan accidentes de trabajo; generadores de vapor, calderas y recipientes sujetos a presión; electricidad e iluminación; uso de materiales peligrosos y plaguicidas; ruido y equipo de protección; integración de comisiones mixtas en la materia; etc. La capacitación, adiestramiento y productividad, obliga a establecer y ejecutar planes y programas de capacitación y adiestramiento, ofrecer constancias de competencias y habilidades, e integrar una comisión mixta ad hoc, dentro de otros.

La Inspección Laboral cuenta con 20 protocolos y 35 Normas Oficiales Mexicanas (NOMs) articuladas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) que llevan al nivel de detalle procedural toda aquella gama de aspectos.

Quince protocolos focalizan actividades económicas específicas, detallando –y buscando homologar-- los procedimientos a seguir en materia de condiciones de trabajo, capacitación y adiestramiento, y seguridad e higiene. Los sectores comprendidos son: Ingenios azucareros; actividades agrícolas; autotransporte de pasaje y turismo; celulosa y del papel; centros de distribución de cemento; industria cementera; industria aeroespacial; industria del concreto; industria de calzado; agencias automotrices; restaurantes, restaurante-bar y hoteles; industria minera del carbón; sucursales bancarias y corporativos; tiendas de autoservicio, centros de distribución, tiendas departamentales y tiendas especializadas; y estaciones de servicios.

Dos protocolos enfocan la contratación colectiva: El operativo sobre libre contratación colectiva; y el de legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes. El resto ataca problemas relevantes de los mercados de trabajo y las relaciones de empleo:

- De inspección del trabajo en materia de erradicación del trabajo infantil y protección al trabajo adolescente permitido
- De inspección para formalización del empleo;
- De inspección para prevenir y detectar la trata de personas en los centros de trabajo.

Las NOMs de la STPS, que son especificaciones técnicas de problemas del trabajo (seguridad, salud y organización), el producto y de la inspección, también de carácter obligatorio, son presentadas en los ejes temáticos de seguridad industrial, higiene, organización, específicas y de producto. La Gráfica y el Cuadro 1 las exhibe bajo esa clasificación, detallando los ajustes y correcciones que han sufrido.



El Artículo 550 de la LFT prevé que “... los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y los deberes de la Inspección del Trabajo. Y así existe el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, promulgado en junio de 2014 y que aún está hoy vigente. El problema es que responde a una lógica distinta a la de la LFT de 2019. Su lógica es la de los gobiernos neoliberales que se afirmaron en la prenoición de que el país trabajaba para ganar la confianza de los empresarios y los corporativos de las cadenas de valor con el objetivo de tener los empleos que vienen con las inversiones. Ese es el lenguaje que transpira la reglamentación de la Inspección Laboral de 2014 cuya vigencia constituye un desfase con los objetivos de la nueva LFT.

En efecto, el Reglamento en sus primeros párrafos cifra las premisas de su filosofía:

“... sin abandonar la importante labor de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, (dar) pauta a las empresas para generar más fuentes de empleo formal, ser más productivas y competitivas y sobre todo más seguras...”

“... En este sentido, se incorpora al texto del presente ordenamiento la obligación de la autoridad laboral para que en las visitas de inspección de asesoría y asistencia técnica, se oriente y apoye técnicamente a aquellas empresas que así lo soliciten, independientemente de su tamaño, número de empleados e inclusive el grado de riesgo con que se encuentren registradas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

“La intención de esta disposición es acompañar a las empresas en la mejor forma de cumplir con sus obligaciones y con ello evitar la imposición de multas. Adicionalmente, se establece en favor de las empresas plazos razonables con posibilidad de prórroga, para acreditar el cumplimiento de la normatividad laboral como resultado de las inspecciones; con ello se considera que se privilegia el cumplimiento de la Ley respecto de la imposición de sanciones, lo que únicamente se realizará respecto de aquellas empresas que mantengan una actitud indiferente ante los derechos de sus trabajadores”.

2. Lista de protocolos guías, normas u otras herramientas relevantes

En el marco del Proyecto Sembrando Derechos, Cosechando Mejores Futuros (SENDEROS), encabezado por la organización Verité, IMPAQ ha apoyado actividades para fortalecer la capacidad de los inspectores laborales en la aplicación de las leyes relacionadas con trabajo infantil, trabajo forzado, seguridad y salud ocupacional, entre otras condiciones de trabajo, en el sector de producción de caña de azúcar en los estados de Nayarit y Jalisco.

En este sentido y bajo el alcance de su participación en el proyecto, el equipo IMPAQ ha mantenido reuniones con la Unidad de Trabajo Digno (UTD) perteneciente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), para conocer el proceso de la inspección laboral en México, así como de las herramientas informáticas que soportan dicho proceso.

IMPAQ ha identificado una lista de protocolos guías, normas y otras herramientas específicas que el inspector utiliza a la hora de levantar una inspección. (Por favor revisar documento anexo de la lista general de la normativa vigente para la inspección).

Asimismo, el equipo de IMPAQ analizó la normativa que bajo los parámetros y alcances del proyecto SENDEROS es pertinente identificar en la inspección agrícola con el fin de incidir en su mejora; ordenamientos relacionados con detectar violaciones en el cumplimiento de las normas de salarios, las horas, OSH, trabajo infantil, y trabajo forzoso.

En seguida se presenta los ordenamientos identificados para el sector caña de azúcar:

Año	Protocolos de Inspección	Observaciones
2017	Protocolo en materias de seguridad e higiene, condiciones generales de trabajo y capacitación y adiestramiento para centros de trabajo con actividades agrícolas	La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) cuenta con 15 distintos protocolos de inspección orientados a actividades económicas específicas como la industria aeroespacial, autotransporte de pasaje y turismo, cementeras y calzado, así como para ingenios azucareros .
2017	Protocolo de inspección del trabajo en materia de erradicación del trabajo infantil y protección al trabajo adolescente permitido	<p>El 12 de octubre de 2011 se publicaron dos reformas constitucionales trascendentes para los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes: la primera al artículo 4o., que adiciona el principio del interés superior de la niñez, y la segunda al artículo 73, que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Posteriormente, se publicaron dos de las leyes generales trascendentes en la materia: el 24 de octubre de ese año, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), y el 4 de diciembre de 2014, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).</p> <p>El Artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece la obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de prevenir, atender y sancionar los casos por trata, tráfico, cualquier forma de explotación.</p> <p>Estas leyes (normatividad nacional) deben de ser la base del protocolo.</p>
2015	Protocolo de inspección en materia de seguridad e higiene para ingenios azucareros	Durante el sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto, la STPS aplicó un protocolo específico para ingenios azucareros , a efecto de unificar criterios en la ejecución de las visitas de inspección, que tenían como finalidad constatar el cumplimiento integral de la normatividad en la materia de seguridad e higiene en esa actividad de la economía nacional.

Año	Normas de la STPS	Observaciones
NOM-003-STPS-1999	Plaguicidas y fertilizantes	<p>Es una norma en materia de condiciones de seguridad e higiene en actividades agrícolas, específicamente en el uso de insumos fitosanitarios o plaguicidas e insumos de nutrición vegetal o fertilizantes.</p> <p>La STPS emitió el 21 de febrero en el Diario Oficial de la Federación, el Proyecto de Modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-003-STPS-1999 sobre uso de insumos fitosanitarios o plaguicidas, y de nutrición vegetal o fertilizantes en actividades agrícolas.</p> <p>Esta Norma se modificó en base al acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de diciembre de 2003.</p> <p>Dicho Proyecto conjunto las disposiciones de la norma vigente 003 de 1999 con las de la NOM-007-STPS-2000 sobre instalaciones, maquinaria, equipo y herramientas, con lo cual, una vez concluido el proceso de recepción de comentarios y su respectiva adecuación, quedó únicamente la norma denominada NOM-003-STPS-2016, Actividades agrícolas - Condiciones de seguridad y salud en el trabajo.</p>
NOM-003-STPS-2016	Actividades agrícolas - Condiciones de seguridad y salud en el trabajo	<p>El instrumento, que prohíbe que los menores de 18 años realicen actividades agrícolas que pongan en riesgo su integridad física y su salud, entró en vigor un año después de que sea publicado en el Diario Oficial.</p> <p>El campo de aplicación de la norma va desde la preparación del terreno hasta la cosecha, el almacenamiento, traslado, y empaque del producto agrícola, incluido, en su caso, el manejo de agroquímicos, así como el uso y mantenimiento de maquinaria, vehículos, tractores, herramientas y equipos agrícolas.</p>
NOR M-004-STPS-1999	Sistemas de protección y dispositivos de seguridad en la maquinaria y equipo que se utilice en los centros de trabajo	<p>Relativa a los sistemas de protección y dispositivos de seguridad en la maquinaria, equipos y accesorios en los centros de trabajo.</p>
NOM-005-STPS-1998	Relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de	<p>Establece las condiciones de seguridad e higiene para el manejo, el transporte y el almacenamiento de las sustancias químicas consideradas peligrosas, para</p>

	trabajo para el manejo, transporte y almacenamiento de sustancias químicas peligrosas.	prevenir y proteger la salud de las y los trabajadores y evitar daños al centro de trabajo.
NOM-007-STPS-2000	Instalaciones, maquinaria, equipo y herramientas agrícolas	Tiene por objeto establecer las condiciones de seguridad con que deben contar las instalaciones, maquinaria, equipo y herramientas utilizadas en las actividades agrícolas para prevenir riesgos a los trabajadores. Dispone sobre las obligaciones del patrón, de los trabajadores, las condiciones de seguridad, el contenido de los procedimientos de seguridad, primeros auxilios, unidades de verificación y vigilancia.
NOM-017-STPS-2008,	Equipo de protección personal-Selección, uso y manejo en los centros de trabajo.	Establece los requisitos para que el empleador seleccione, adquiera y proporcione a sus trabajadores, el equipo de protección personal necesario para protegerlos de los agentes del medio ambiente de trabajo que puedan dañar su estado físico o su salud.
NOM-035-STPS-2018	Riesgo Psicosocial en el trabajo	<p>Las disposiciones de esta norma se aplican de acuerdo al número de trabajadores que laboran en el centro de trabajo. Siendo los siguientes tres niveles:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Centros de trabajo donde laboran hasta 15 trabajadores; 2. Centros de trabajo donde laboran entre 16 y 50 trabajadores, y 3. Centros de trabajo donde laboran más de 50 trabajadores. <p>Según expertos con experiencia en campo, esta norma no es muy conocida en los centros de trabajo agrícola o ingenios . En la práctica, la mayoría de empleadores no consideran que el jornalero necesite ayuda psicosocial, además que un número considerable de los jornaleros son informales provocando que no puedan acceder a dicha ayuda y que no se pueda contabilizar bien el número total de trabajadores.</p>

Año	Reglamentos	Observaciones
2014	REGLAMENTO Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	23/08/2019 Establece las atribuciones, competencia y facultades de la STPS, su estructuración, y las atribuciones de sus direcciones incluso las de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo
2014	REGLAMENTO General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones	DIARIO OFICIAL Martes 17 de junio de 2014
2014	Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo	DOF 14-11-2014

Año	Lineamientos	Observaciones
2014	Lineamientos operativos que en materia de inspección federal del trabajo debe aplicar el personal inmerso en el proceso de inspección	2007 Versión anterior 2014 Modificación más reciente
2014	Lineamientos para la calificación de actas de inspección y valoración de pruebas documentales	

3. Análisis

a. Uso de las herramientas en la práctica

Es importante señalar que los inspectores se apoyan de herramientas informáticas para sustentar el proceso de inspección y poder aplicar de esta manera la normativa vigente

durante el levantamiento de la inspección en el centro de trabajo. Las principales herramientas informáticas que utilizan son:

- **SIAPI.** Como herramienta principal para la gestión del ciclo de vida del proceso inspectivo y de los casos particulares de inspección (CMS).
- **DNE.** Repositorio único de información de centralizada de todos los centros de trabajo en México y que es un input esencial para la herramienta SIAPI.
- **SIPAS.** Sistema informático para la aplicación y seguimiento de sanciones administrativas como resultado de la evaluación de un acto de inspección.

La plataforma del SIAPI es la principal herramienta de trabajo del inspector puesto que en ella documenta todo el proceso de la inspección, asimismo marca las normativas que debe evaluar en cada inspección dependiendo de la materia a inspeccionar en el centro de trabajo. Cabe destacar que la inspección de trabajo en México es generalista, y aunque existen algunos instrumentos especializados por sector o por materia, por ejemplo seguridad e higiene, no cuenta con direcciones o instrumentos más especializados para abordar violaciones más enfocadas o todos los sectores en particular.

Como resultado de las comunicaciones con la STPS, el equipo de la Unidad de Trabajo Digno compartió con el equipo de IMPAQ el listado de control normativo (Checklist) que el SIAPI brinda al inspector a la hora de ejecutar una inspección laboral. (Por favor revisar el documento anexo)

Es necesario mencionar que, no obstante que se tenga un listado de ordenamientos vigentes para la inspección laboral, estos en la práctica muchas veces no se utilizan debido a que la plataforma del SIAPI no alberga dichos ordenamientos. De igual forma, el SIAPI no le muestra al inspector la normativa vigente adecuada a un sector en particular, provocando que los reportes para una industria y otra sean iguales. El inspector con base en su experiencia y sus capacitaciones subsane dichas lagunas del sistema, añadiendo normatividad u omitiendo ordenamientos no vigentes.

Sin embargo, debido al proceso de asignación de inspectores derivadas del juicio del supervisor del área y a la disponibilidad de cada dependencia, provoca que en repetidas ocasiones un inspector pueda realizar una inspección no adecuada a su perfil profesional y a sus aptitudes. Adicionalmente, en muchos casos, el inspector no cuenta con el acceso a los protocolos u otras herramientas de apoyo adecuadas para la inspección.

b. Recomendaciones para el Proyecto SENDEROS

- Es sustancial que el SIAPI brinde al inspector el listado de la normatividad vigente adecuada al sector y materia para cada inspección en particular, con el objetivo de identificar el mayor número de violaciones en cada sector.
- De igual forma, es primordial que la plataforma cuente con un registro completo de los inspectores en activo, así como de las capacitaciones que se les ha

brindado a cada inspector para que la asignación de las inspecciones sea con base en su experiencia y aptitudes.

- Es fundamental que las inspecciones refuercen la vigilancia sobre las condiciones y los peligros derivados de las actividades agrícolas, de los procedimientos, condiciones y medidas de seguridad y salud, el manejo de los agroquímicos, y el uso y mantenimiento de la herramienta, equipo, y maquinaria; a través de constancias o reportes más detallados con información que empleen en los centros de trabajo agrícola con base en los artículos 132 fracciones I y XVII de la Ley Federal del Trabajo; 17 fracción I del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo; y lo relativo en el PROY-NOM-003-STPS-2016, Actividades agrícolas-Condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
- Las inspecciones deben de reforzar la vigilancia sobre el riesgo potencial generado por la maquinaria y equipo que utilicen en los centros de trabajo agrícola, los programas de capacitación, así como la revisión de los reactivos, etc; considerando un inventario de todos los factores y condiciones peligrosas que afecten a la salud del trabajador con base en los artículos 132 fracciones I y XVII de la LFT; 17 fracciones I y III al V del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo; y puntos 5.1 y 5.2 de la NOM-004-STPS-1999. (Se deberían actualizar los reactivos de la herramienta electrónica de gestión o acompañamiento de inspecciones-SIAPI)
- Las inspecciones deben de mantener una revisión exhaustiva sobre el análisis de los riesgos considerados potenciales en el manejo, uso y manipulación de las sustancias químicas peligrosas en los centros de trabajo agrícola con base en los artículos 132 fracciones I y XVII de la LFT; 17 fracciones I, 61 fracciones II al V y XIX, y 66, 67 fracciones I al IX del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo; y puntos 5.1, 5.2 y 7.1 de la NOM-005-STPS-1998. (Se deberían Actualizar los reactivos de la herramienta electrónica de gestión o acompañamiento de inspecciones-SIAPI))
- Las inspecciones deben de fortalecer la verificación del análisis de los riesgos a los que se exponen las y los trabajadores que están ubicados en las diferentes áreas del centro de trabajo agrícola con base en los artículos 132 fracciones I y XVII de la LFT; 17 fracción I, III y 101 del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo; y puntos 5.1 y 5.2 de la NOM-017-STPS-2008. (Se deberían actualizar los reactivos de la herramienta electrónica de gestión o acompañamiento de inspecciones-SIAPI))
- Las inspecciones deberían asegurarse de hacer los recorridos por las instalaciones en los centros de trabajo agrícola, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones de seguridad que señala cada una de las normas contempladas en la normatividad para este sector. Es importante priorizar los

acercamientos con grupos de trabajadores de diferentes áreas para verificar el correcto cumplimiento de la normatividad laboral.

- Respecto al trabajo infantil o trabajo forzoso, las inspecciones tendrían que contemplar componentes que permitan que estas visitas además de basarse en un marco de derechos de las infancias y de derechos humanos, así como de las disposiciones que contempla la autoridad laboral en esta materia. Por lo tanto, la inspección física del centro de trabajo debe priorizar el diálogo con las y los trabajadores y, con los padres de las niñas, niños y adolescentes (NNA), a fin de determinar si existen condiciones que afecten el desarrollo del trabajo por considerarse forzoso y verificar las condiciones en que se encuentran las NNA.
- Si al levantar las actas de inspección se determina violación a la normatividad, se deben de reforzar los mecanismos de seguimiento para validar el acta a través del cumplimiento de la normatividad por parte de los empleadores, así como el seguimiento y monitoreo de la aplicación de sanciones (mejorar o actualizar los reactivos).
- Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, de cumplimiento a los lineamientos operativos en materia de inspección federal del trabajo en los centros de trabajo agrícola, debe aplicar una revisión para perfeccionar los reactivos en temas específicos, y adecuarlos en función de los protocolos. De esta manera, se podrá contar con los resultados del análisis de esta revisión y las medidas que se ha emprendas relativas al trabajo infantil y trabajo forzoso.
- Los protocolos, reglamentos y otras herramientas deberían de tener un periodo de revisión y actualización, de tal manera que permitan adecuar criterios para perfeccionar los temas de los reactivos que se emplean durante las inspecciones, para que el SIAPI no retome exclusivamente las generalidades de esos resultados. Además, sería importante reforzar la caracterización sectorial dentro de la inspección, diferenciando el tipo de campo agrícola y enfocándose en las condiciones laborales particulares de las y los trabajadores.