

# Guía estratégica para el Cumplimiento de Normas y Regulaciones: Quejas y Cumplimiento de la Ley del Salario Mínimo en San Francisco

Reporte por Daniel J. Galvin • Jenn Round • Janice Fine

## Introducción

---

La oficina de cumplimiento de las leyes laborales de San Francisco, OLSE (siglas en inglés, Office of Labor Standards Enforcement), fue establecida en el 2001 como la primera agencia municipal de cumplimiento de normas laborales en el país. Inicialmente responsable por vigilar el cumplimiento de las leyes de salario, en la actualidad OLSE se ha expandido hasta ganar la autoridad para vigilar el cumplimiento de más de 25 leyes. San Francisco ha estado a la vanguardia de la aprobación de leyes innovadoras que ofrecen mejor protección a los trabajadores, incluyendo cuatro decretos que fueron los primeros de su clase en cualquier ciudad americana: Salario mínimo, pago por enfermedad, franquicias comerciales, y decretos de pago por maternidad/paternidad.<sup>1</sup> Debido a que otras ciudades observan a San Francisco como un modelo para el cumplimiento de las leyes laborales y a que OLSE ha estado vigilando que se cumpla el decreto del salario mínimo desde 2004, investigadores del Centro para la Innovación de la Organización de los Trabajadores, CIWO (en Inglés, Center for Innovation in Worker Organization) en Rutgers, la universidad estatal de New Jersey, decidieron estudiar el cumplimiento de leyes y normas en San Francisco y así determinar el grado al cual las quejas de los trabajadores en una industria en particular se relaciona con el cumplimiento de las leyes en la industria en general.

Estos datos pueden ser utilizados para desarrollar acciones estratégicas para el cumplimiento de la ley\* acciones que son diseñadas para optimizar los recursos y maximizar el impacto en San Francisco. Específicamente, el estudio analiza la relación entre las quejas por salario mínimo denunciadas a OLSE y los estimados de infracciones de salario mínimo potenciales o que se consideran ocultas o no reportadas, usando datos de la encuesta mensual de participación laboral de los Estados Unidos (llamada en inglés: CPS-MORG survey data).<sup>2</sup>

## Adoptando Acciones Estratégicas: Un método basado en quejas es un método incompleto

---

Basado en su reporte anual, en el año fiscal previo (Año Fiscal 18-19), OLSE resolvió 278 casos, recopilando un total de \$17.3 millones. Esta suma incluye \$13.4 millones en restituciones – salarios atrasados, multas e intereses – a

---

\*“Acciones estratégicas para el cumplimiento de la ley” se refiere a que las agencias son selectivas en la forma en como y donde utilizan sus recursos. Las agencias le dan prioridad y enfocan esfuerzos donde los problemas son más grandes, donde existe menos posibilidad que los trabajadores exijan sus derechos y donde las agencias pueden lograr un impacto mayor en la industria en general.

un total de 6,845 trabajadores de San Francisco. Estas cifras son las más altas en la historia de OLSE. Además, durante la vigilancia del cumplimiento de las leyes laborales, OLSE restituyó más de 7,000 horas de pago por enfermedad a los trabajadores. En general, los cobros que OLSE logró son muy favorables entre las agencias que vigilan el cumplimiento de las leyes.

OLSE fue la primera agencia local que financió organizaciones comunitarias (inglés CBO’s) para la promoción de servicios entre trabajadores vulnerables con un enfoque específico en empleados de salarios bajos y la comunidad inmigrante. Más del 13% del presupuesto de OLSE (aproximadamente \$825,000) es dedicado a contratos con ocho organizaciones comunitarias para la promoción proactiva. Las organizaciones (CBOs) se esfuerzan en crear propuestas que respondan a las necesidades de trabajadores en situaciones vulnerables.

Siendo un líder en el cumplimiento de las leyes laborales, OLSE está posicionada para ser la primera agencia municipal en adoptar acciones estratégicas para el cumplimiento de la ley y usar información que ayude a cubrir los huecos dejados por modelos que se basan solo en el número de quejas. El estudio adopta el enfoque analítico usado por el exadministrador de la División de Horarios y Salarios del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos (inglés: U.S. WHD) David Weils y Amanda Pyles, en su artículo del 2005 titulado “¿Por qué quejarse?”<sup>3</sup> El estudio de Weil & Pyles fue notable porque encontró pocas coincidencias entre las industrias con el mayor número de quejas y el mayor número de infracciones. Estos resultados sugieren que el modelo tradicional para el cumplimiento de la ley basado en el número de quejas es inefectivo para muchos trabajadores que son más propensos a recibir infracciones laborales. Ellos explican que las autoridades generalmente quieren saber que los trabajadores que se quejan están expresando reclamos genuinos y que los trabajadores que no están siendo pagados lo que les corresponde por ley hagan uso de derecho a protestar. Esto significa que las autoridades desean minimizar falsos positivos (quejas sin infracciones) y falsos negativos (infracciones que no son reportadas). Falsos negativos son los ejemplos más preocupantes en sistemas que se guían por número de quejas, principalmente porque pueden incluir a los trabajadores que son más vulnerables y explotados, mismos que a su vez, son los más temerosos o tienen poca posibilidad de protestar, provocando así que estos pasen desapercibidos. Industrias sin quejas deberían ser industrias que cumplen la ley, no industrias donde los trabajadores sufren en silencio.

**Figura 1. Tabla de Quejas/Cumplimiento**

	Nivel Alto de Infracciones	Nivel Bajo de Infracciones
Nivel Alto de Quejas	<p><b>Cuadrante 1</b>                      Nivel alto de quejas                      Nivel alto de infracciones</p>	<p><b>Cuadrante 3</b>                      Nivel alto de quejas                      Nivel bajo de infracciones</p>
Nivel Bajo de Quejas	<p><b>Cuadrante 2</b>                      Nivel bajo de quejas                      Nivel alto de infracciones</p>	<p><b>Cuadrante 4</b>                      Nivel bajo de quejas                      Nivel bajo de infracciones</p>

Según el ejemplo de Weil & Pyles, aquí representamos la relación entre quejas y cumplimiento de la ley en una matriz de 2x2.

La opinión de las autoridades es que idealmente todos los trabajadores se encuentren en los cuadrantes 1 y 4. Aquellos que trabajan en industrias con un nivel alto de infracciones deberían tener acceso libre al proceso de protesta y el nivel de quejas debería estar a la par con el número de infracciones. Asimismo, en industrias con un nivel bajo de infracciones el nivel de quejas debería ser igualmente bajo. Esos cuadrantes representan el escenario ideal donde los recursos de OLSE son aplicados óptimamente.

Remarcando, idealmente ningún trabajador se encontraría en el cuadrante 2 – Industrias con un nivel bajo de quejas, pero llenas de infracciones y solamente algunos en el cuadrante 3 – Un nivel alto de quejas a pesar de tener pocas infracciones. La presencia de trabajadores en los cuadrantes 2 y 3 indicaría “problemas significativos en como los recursos para el cumplimiento de las leyes no alcanzan los lugares adecuados” (Weil & Pyles). La existencia, especialmente, de una cifra significativa de casos en el cuadrante 2 donde los niveles altos de infracciones no corresponden con el número de quejas, indica la necesidad de investigaciones proactivas y acciones estratégicas para el cumplimiento de la ley.

Usando los datos de quejas del salario mínimo de OLSE en comparación con los datos del CPS se puede empezar a llenar la matriz de 2x 2 y responder las preguntas siguientes: “¿Las industrias con las infracciones más severas y frecuentes son las mismas que reciben el mayor número de quejas de los trabajadores? ¿Existen casos de industrias que sabemos cometen infracciones graves pero que [ OLSE] no recibe quejas? ¿Acaso los investigadores invierten demasiado tiempo en industrias que no cometen infracciones tan graves?” (Weil & Pyles). Después de presentar nuestros hallazgos empíricos, vamos a discutir los datos y método y haremos énfasis en algunas consideraciones importantes.

**Tabla 1** compara las industrias con los diez niveles más altos de quejas y los diez niveles más altos de infracciones según la ley del salario mínimo de San Francisco. **Tabla 2** compara las industrias con los diez niveles mas bajos de quejas e infracciones. Industrias que aparecen en ambas bases de datos ya sea en alto/bajo aparecen en *itálicas*.

**Tabla 1. Los Diez Niveles Más Altos de Quejas y Cumplimiento de la Ley por Industria, 2005-2018**

Industrias con el nivel más alto de quejas (OLSE)	Quejas por cada 10,000 trabajadores	Industrias con el nivel estimado más alto de quejas (CPS)	Infracciones al salario mínimo estimadas por cada 10,000 trabajadores
<i>Servicios de alimentos y bebidas alcohólicas</i>	80	Residencias privadas	5098
Textile, prendas de vestir y artículos de piel	69	Servicios sanitarios y recolección de desechos	2857
<i>Lavandería y servicios personales</i>	51	<i>Servicios de alimentos y bebidas alcohólicas</i>	2392

Reparación y mantenimiento	27	Lavandería y servicios personales	2273
Ventas al por menor	26	Servicios de alquiler y arrendamiento	2143
Alojamiento	22	Artes, entretenimiento y recreación	1649
Servicios de alquiler y arrendamiento	21	Bienes raíces	1529
Servicios de salud, excepto hospitales	15	Asistencia Social	1524
Servicios administrativos y de soporte	15	Elaboración de alimentos	1471
Construcción	14	Ventas al por menor	1453

**Tabla 2. Los Diez Niveles Más Bajos de Quejas y Cumplimiento de la Ley por Industria, 2005-2018**

Industrias con el nivel más bajo de quejas (OLSE)	Quejas por cada 10,000 trabajadores	Industrias con el nivel estimado más bajo de quejas (CPS)	Infracciones al salario mínimo por cada 10,000 trabajadores
Finanzas	1	Industria editorial (excepto internet)	0
Servicios técnicos y profesionales	1	Emisoras de medios (excepto internet)	0
Administración pública	1	Servicios técnicos y profesionales	172
Servicios educativos	1	Finanzas	321
Asistencia social	2	Servicios educativos	452
Residencias privadas	4	Asociaciones y organizaciones de miembros	526
Ventas al por mayor	4	Reparación y mantenimiento	526
Industria editorial (excepto Internet)	5	Ventas al por mayor	617
Elaboración de alimentos	5	Construcción	677
Transporte y almacenamiento	7	Administración pública	714

Considerando solo las industrias que califican entre las diez más altas y más bajas de cada categoría, la matriz de 2x2 quedaría así:

	Nivel Alto de Infracciones	Nivel Bajo de Infracciones
Nivel Alto de Quejas	<p><b>Cuadrante 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de alimentos y bebidas alcohólicas</li> <li>• Lavandería y servicios personales</li> <li>• Servicios de alquiler y arrendamiento</li> <li>• Ventas al por menor</li> </ul>	<p><b>Cuadrante 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparación y mantenimiento</li> <li>• Construcción</li> </ul>
Nivel Bajo de Quejas	<p><b>Cuadrante 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Residencias privadas</li> <li>• Asistencia social</li> <li>• Elaboración de alimentos</li> </ul>	<p><b>Cuadrante 4</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Industria editorial</li> <li>• Servicios técnicos y profesionales</li> <li>• Finanzas</li> <li>• Servicios educativos</li> <li>• Ventas al por mayor</li> <li>• Administración pública</li> </ul>

Esta matriz muestra que varias industrias califican entre las diez con más infracciones y quejas (cuadrante 1): Servicios de alimentos y bebidas alcohólicas, lavandería y servicios personales, ventas al por menor y servicios de alquiler y arrendamiento. Las siguientes industrias califican entre las diez con menores infracciones y quejas (cuadrante 4): Industria editorial (excepto internet), servicios técnicos y profesionales, finanzas, servicios educativos, ventas al por mayor y administración pública. Estas industrias deberían ser consideradas como las más “funcionales.”

Sin embargo, un número significativo de industrias califican entre las diez con mayor número de infracciones y menor número de quejas – lo cual significa que estas tienen el mayor número de falsos negativos y son las más problemáticas (cuadrante 2). Están incluyen: Residencias privadas, asistencia social y elaboración de alimentos. Finalmente, las industrias con el mayor número de falsos positivos (cuadrante 3, las quejas aquí son mayores que las infracciones) incluyen: Reparación y mantenimiento y construcción.

Notablemente, además de los niveles de infracciones en cada industria, los datos de CPS-MORG también nos dan una idea de cuales profesiones sufren de un mayor número de infracciones al salario mínimo. Después que las industrias en el cuadrante 2 han sido identificadas, esta información puede ayudar a las agencias a mejorar sus investigaciones en industrias con un nivel alto de infracciones y bajo número de quejas.<sup>4</sup>

**Tabla 3** señala los niveles de infracciones al salario mínimo en algunas de las profesiones más comunes en las industrias de San Francisco.

### **Tabla 3. Nivel de infracciones en SF con profesiones altamente representadas en industrias del cuadrante 2, 2005-2018**

---

<b>Profesión</b>	<b>Porcentaje de Infracciones</b>
• Trabajadores de cuidado infantil	49%
• Empleados domésticos y servicios de limpieza	29%
• Asistencia personal y del hogar	22%

### **Examinando el ‘Porqué’ de las Quejas o el Cumplimiento de Leyes**

---

La información recibida no nos explica ‘¿por qué?’ algunas industrias tienen un mayor/menor número de quejas e infracciones. Posibles explicaciones incluyen factores individuales como género, estado migratorio y acceso a la información y recursos confiables. Otros factores incluyen las protecciones y políticas de mercado laboral; la existencia de grupos intermediarios como agencias de colocación y empleo temporales, la relación de organizaciones con “co-autoridades”, tales como sindicatos u otras organizaciones comunitarias y las dificultades asociadas con el proceso de queja o protesta. Sin embargo, es importante notar que las industrias con el mayor número de falso negativos (cuadrante 2) tienden a emplear el mayor número de mujeres e inmigrantes mientras que las industrias con el mayor número de falsos positivos (cuadrante 3) generalmente emplean hombres en su mayoría e históricamente pertenecen a profesiones más sindicalizadas.

Para finalizar, es importante considerar el número de infracciones al salario mínimo asociadas con una sola queja, o, en otras palabras, “¿Cuántas infracciones parecieran necesarias para que exista una queja formal?” (Weil & Pyles 2005). Esta forma alternativa (número de infracciones por queja) de apreciar la relación entre quejas y el cumplimiento de la ley es muy útil, debido a que existen diferencias entre las industrias en cuanto a las tendencias a protestar a pesar de que existan condiciones similares aún si no estas no son aparentes.

**Tabla 4** revela la proporción de infracciones totales en una industria (basada en estimados de CPS) y el número total de quejas presentadas a OLSE. A menor proporción, los trabajadores son más vocales en ejercicio de sus derechos y reciben mayor atención de los inspectores de OLSE. A mayor proporción, existe un número mayor de infracciones que no son reportadas o son desconocidas y por esto un mayor número de “empleadores que pasan desapercibidos.”

**Tabla 4. Número estimado de infracciones al salario mínimo en SF asociadas con una sola queja**

Industria	Proporción
Residencias privadas	1327
Asistencia social	811
Administración pública	655
Finanzas	443
Servicios sanitarios y recolección de desechos	392
Servicios educativos	372
Elaboración de alimentos	293
Artes, entretenimiento y recreación	210
Ventas al por mayor	160
Servicios técnicos y profesionales	159
Transporte y almacenamiento	152
Bienes raíces	118
Servicios de alquiler y arrendamiento	101
Servicios administrativos y de soporte	78
Servicios de salud, excepto hospitales	60
Asociaciones y organizaciones de miembros	59
Ventas al por menor	56
Construcción	49
Lavandería y servicios personales	45
Alojamiento	34
Servicios de alimentos y bebidas alcohólicas	30
Reparación y mantenimiento	19
Textiles, prendas de vestir y artículos de piel	16

## Notas en la Información y Métodos

---

- Información en las quejas del período 2005- 2018 provista por la San Francisco Office of Labor Standards Enforcement (OLSE), May 2019.
- Empleos por industria (el denominador de quejas) es de el Bureau of Labor Statistics (BLS) Quarterly Census of Employment and Wages (average annual employment, 2005-2018).
- Infracciones al salario mínimo son estimadas usando Current Population Survey’s Merged Outgoing Rotation Groups (CPS-MORG) data, 2005-2018. Incluye solo aquellos empleadores que trabajan legalmente en San Francisco. Ver [apéndice en línea](#) para mayores detalles.
- Estudios muestran un margen de error en los datos de CPS\_MORG, los datos tienden a minimizar los estimados de infracciones al salario mínimo, es decir, los estimados aquí reportados son conservadores y el nivel real de infracciones es mucho más alto. Ver [apéndice en línea](#) para mayores detalles.
- Existe un número desconocido de quejas que son presentadas ante la agencia del estado y el departamento del trabajo de los estados unidos (U.S. Department of Labor) en lugar de la oficina de OLSE en San Francisco. Esto quiere decir que el número total de quejas aquí reportado seguramente no refleja el número total de quejas que han sido hechas. La comparación entre las cifras estimadas de CPS y el número de quejas presentada a OLSE debe tomarse a la ligera y de forma cautelosa.
- La definición de “acciones estratégicas para el cumplimiento de la ley” está descrita en una publicación del Rutgers Center for Innovation in Worker Organization and the nonpartisan Center for Law and Social Policy. El reporte “[The Labor Standards Enforcement Toolbox/Tool 4: Introduction to Strategic Enforcement](#),” (August 2018) escrito por Tanya L. Goldman y editado por Pronita Gupta, Janice Fine, and Jenn Round.

## Acerca de los Autores

---

Daniel Galvin es un miembro de CIWO que trabaja en iniciativas que promueven acciones estratégicas para el cumplimiento de la ley. Tiene un doctorado de Yale University y es profesor adjunto de ciencias políticas y miembro de la facultad del Institute for Policy Research en Northwestern University.

Jenn Round es un miembro veterano del programa de cumplimiento de leyes laborales de CIWO. Ella es una egresada de la facultad de leyes de la George Washington University Law School y una maestría de University of Washington School of Law.

Janice Fine es la directora de investigación y estrategias en CIWO. Tiene un doctorado de MIT en ciencias políticas y es profesora de leyes y dinámicas laborales en la Rutgers School of Management and Labor Relations.

## About CIWO

---

El [Centro para la Innovación de la Organización de los Trabajadores](#) (CIWO) es un “think and do tank” (centro de piensa y actúa) lanzado en 2014 con sede en la [Rutgers University’s School of Management and Labor Relations](#). La misión de CIWO es apoyar fuertes organizaciones de trabajadores y cambiar el balance de poder hacia una mayor igualdad económica y social. CIWO influye sobre los recursos de una muy respetada universidad de investigación con el objetivo de crear una institución centralizada en el desarrollo de estrategias y modelos de organización. Las prioridades de CIWO son facilitar la generación y divulgación de ideas, estrategias y programas para centros de trabajadores, organizaciones comunitarias y sindicatos, incluyendo sus contactos a nivel local, estatal y nacional.



## Notas Finales

---

<sup>1</sup> Ver San Francisco Office of Labor Standards Enforcement. 2020. "FY 2018-2019 Outcomes Report." Santa Fe, NM aprobó la ley de salario mínimo en 2003 antes de San Francisco, pero la ley de Santa Fe se hizo efectiva en junio del 2004, después de la fecha efectiva de la ley de San Francisco, febrero del 2004. Ver Brennan Center for Justice. 2005. "Appeals Court Upholds Santa Fe Living Wage Law." <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/appeals-court-upholds-santa-fe-living-wage-law>.

<sup>2</sup> Center for Economic and Policy Research. 2020. CPS ORG Uniform Extracts, Version 2.5 Washington, D.C.

<sup>3</sup> Weil, David, and Amanda Pyles. 2005. "Why Complain?: Complaints, Compliance, and the Problem of Enforcement in the U.S. Workplace." *Comp. Lab. L. & Pol'y. J.* 27:59.

<sup>4</sup> OLSE no investigó a profundidad las quejas por profesión del 2005 to 2018. Si dicha información estuviera disponible, se podría crear una matriz de queja/ cumplimiento para determinar que profesiones sufren de altos niveles de infracciones, pero tienen un nivel bajo de quejas, lo cual daría información más precisa para una industria en particular.