
X. REFORMA LABORAL

Reforma Laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México (CEPAL)

El 30 de abril de 2013, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dio a conocer el documento “*Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México*” que se presenta a continuación.

Resumen

Partiendo del concepto de desarrollo incluyente e integrado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), este documento realiza un diagnóstico de los problemas que presenta el mercado de trabajo y las instituciones que lo regulan, examinando las funciones económicas, sociales y políticas que se deben desempeñar para alcanzar la generación de empleo a largo plazo.

Se observan la dinámica y los principales indicadores del mercado de trabajo, así como el impacto económico, social y político que la reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) tendrá sobre el mercado laboral en México.

Finalmente, se analizan los cambios que se deben considerar para reorientar la estrategia de desarrollo en México, ubicando a las instituciones y a las políticas laborales como el instrumento clave para mejorar la calidad de los empleos.

Introducción

Después del estallido de la crisis 2008-2009, hay mayor consenso en el debate internacional acerca de que el “empleo es la piedra angular del desarrollo económico y social”, para decirlo con las palabras del Banco Mundial (BM, 2012 pág. 2, 26). Se

discute, no obstante, cuál es el papel que les correspondería a los gobiernos, más allá de crear un clima favorable a la generación de empleos, en tanto persiste la preocupación sobre los posibles efectos negativos de las regulaciones y políticas laborales en la eficiencia económica (BM, 2012 pág. 26). Prueba de la diversidad de posturas es que un gran número de países —19 de los 27 integrantes de la Unión Europea— ha respondido a la crisis con nuevas reformas laborales que recortaron los derechos y las redes de seguridad social, mientras otros países, como algunos de los latinoamericanos, los han fortalecido y expandido, sin poner en peligro la recuperación económica (BM, 2012 pág. 26; OITa, 2012).

Inserto en este debate y en el que se generó en México en torno a la reforma de la legislación laboral de noviembre de 2012, en este documento se analiza el papel que las instituciones laborales pueden desempeñar en el país en el marco de un desarrollo incluyente que coloque la generación de empleo formal en el centro de las políticas macroeconómicas y sectoriales y cierre las brechas de desigualdad originadas en los mercados de trabajo, con un horizonte de largo plazo. La autora se pregunta al respecto si la reforma recientemente aprobada puede contribuir a lograr este objetivo y, en caso contrario, qué tipo de cambios deberían experimentar la legislación y la política laboral para promoverlo. Se entiende por desigualdades sociales tanto las “tradicionales o estructurales” que se manifiestan entre empleadores y trabajadores, como las “dinámicas” que se producen dentro de las mismas categorías y tienden a persistir, mientras antes se trataba de categorías más homogéneas (como la de los trabajadores asalariados) o con diferencias transitorias que, se suponía, tenderían a desaparecer (Fitoussi y Rosanvallon, 1997, págs.73-75).

Aun cuando esta distinción fue pensada con respecto a la situación generada por la globalización en un país desarrollado (Francia), puede también dar cuenta de lo ocurrido no sólo históricamente sino recientemente en México, en tanto la desigualdad entre capital y trabajo tendió a agravarse, incluso en épocas de bonanza

económica, y el empleo informal (sin acceso a la seguridad social) ya supera a la mitad de los trabajadores y creció en algunos períodos a ritmos más rápidos que el empleo formal.

En consecuencia, la segmentación laboral y las diferencias entre trabajadores no solamente subsisten, sino que se profundizan, sin perspectivas de poder corregirse en el mediano plazo a menos que se adopten las políticas adecuadas¹.

El concepto de desarrollo incluyente e integrado de la CEPAL (2012a), del que la autora parte en este documento, comprende tres dimensiones que deben interactuar y progresar de manera simultánea, lo que ha ocurrido sólo de manera excepcional en la región. Estas dimensiones son “el cambio estructural, el crecimiento orientado a reducir las brechas internas (en el propio país) y externas (con los países desarrollados) de ingresos y productividad (convergencia) y la promoción de la igualdad” (CEPAL, pág.21). Es esta última dimensión del desarrollo la que interesa principalmente considerar a la hora de analizar los avances y déficit institucionales que deja la última reforma de la legislación laboral mexicana (2012), sin dejar de mostrar su conexión con las otras dos.

Desde esta perspectiva, se visualizan a las políticas e instituciones laborales, junto con otras políticas como las macroeconómicas, industriales y sociales, como herramientas para expandir el empleo de calidad y con derechos en la magnitud que se requiere para mejorar la capacidad de negociación de los trabajadores y cerrar las brechas de desigualdad en los ingresos y condiciones de trabajo. Esto implicaría recuperar para la legislación y la política laboral un carácter redistributivo y dar centralidad al Estado para asegurar que la institucionalidad favorezca una mejor distribución de los

¹ De acuerdo con los datos y fuentes recabados por CEPAL/OIT 2012a, en el período 2002-2008, que coincide con la recuperación económica de la región, aun cuando se registra una mejoría en la distribución de los ingresos personales (a nivel de los hogares y de los ingresos laborales) debido, entre otros factores, a los mecanismos de transferencias en efectivo, la disminución de los retornos por educación y las políticas de salarios mínimos, en 13 de 21 países latinoamericanos estudiados la participación de las remuneraciones en el PIB se redujo, mientras que sólo aumentó en ocho países (OIT, 2012a, pág. 48).

resultados del proceso productivo entre el capital y el trabajo, a la par que el sistema de protección social (con base contributiva y no contributiva) garantiza una protección efectiva de todos los trabajadores y sus familias, tanto frente a los riesgos clásicos (desempleo, enfermedad, vejez) como a los nuevos riesgos a los que los expone el cambio estructural (CEPAL, pág. 296).

Con estos objetivos, a la luz del examen de los problemas que experimenta hoy el mercado de trabajo, se exploran los logros y déficit en la reforma de sus instituciones y la necesidad de su rediseño (junto con las políticas públicas) para promover el desarrollo incluyente, tomando en cuenta su carácter sistémico, como lo plantea Deakin (2010). La contribución al respecto consistirá en el análisis del tipo de interacción institucional que se registra en México y la que puede esperarse a partir de los recientes cambios, sus posibles consecuencias en la desigualdad y las transformaciones que pudieran favorecer su disminución, tanto a nivel de la relación capital-trabajo como entre diversas categorías de trabajadores.

En la primera parte de este trabajo se presenta el marco analítico utilizado para efectuar el diagnóstico sobre los problemas que presenta el mercado de trabajo y las instituciones que lo regulan. Para ello se recuperan las aportaciones que se han hecho al respecto desde los estudios sobre las variedades de capitalismo, el enfoque de CEPAL sobre la heterogeneidad productiva y el cambio estructural así como sobre las funciones económicas, sociales y políticas que deben desempeñar las instituciones atendiendo, como ya se dijo, al carácter sistémico de las mismas (Deakin, 2010)². En el capítulo II se presentan las características de la reforma de la Ley Federal del Trabajo (LFT), aprobada en noviembre de 2012 y la política dinámica que se generó al transitar por el Poder Legislativo, incluyendo un balance inicial de los ganadores y perdedores.

² Las funciones que se considerarán, siguiendo a este autor, son las de coordinación económica, distribución de riesgos, impulso a la demanda agregada, empoderamiento de grupos vulnerables y democratización del mundo del trabajo (Deakin, 2010).

En el tercer capítulo se revisan la manera en que la reforma laboral (en sus tres dimensiones: económica, social y política) pretende incidir sobre los principales problemas del mercado del trabajo. Se contrasta, al final, algunos de los indicadores con otros provenientes de países de la región, donde se vienen experimentando mejoras apreciables. Se espera con ello mostrar cuál es la dinámica real del mercado de trabajo en México, más allá del diseño institucional, lo que resulta indispensable para identificar cuáles debieron haber sido las prioridades de la reforma y en qué forma las brechas de desigualdad tienen relación con problemas de diseño institucional o se deben al incumplimiento de las normas laborales.

En el capítulo IV se analizan los cambios que las instituciones deberían experimentar para potenciar sus efectos en la corrección de la pobreza y la desigualdad originada en el mercado de trabajo, así como la necesidad de articularlos con otras transformaciones en el sistema de protección social y en las políticas públicas. Finalmente, en el capítulo V se incluyen las conclusiones.

I. La interacción entre instituciones y mercados de trabajo

A. La especificidad de los mercados de trabajo latinoamericanos

A la luz de los estudios comparativos sobre las variedades de capitalismo y sus respectivos arreglos institucionales, Huber (2002) y Schneider y Karcher (2010, pág. 624) destacan las complementariedades o interacciones económicas y políticas y los principales rasgos de los mercados latinoamericanos que dificultaron un mejor desempeño económico y social en las recientes décadas de reformas económicas.

Desde esta perspectiva, que se recupera como parte del marco de análisis de lo que ocurre en México, los mercados de trabajo se caracterizarían por niveles bajos de calificación, regulaciones de alto perfil, altas tasas de rotación laboral, un extendido

sector informal³ y sindicatos politizados, pero con escasa presencia en el lugar de trabajo y poder de negociación⁴.

No suele existir coordinación entre los actores y el gobierno, las relaciones entre empleadores y sindicatos tienden a ser antagónicas y los gobiernos tienen vínculos paternalistas y/o de control sobre estos últimos, limitando su capacidad para ejercer contrapesos (Huber, 2002).

Debido a la extendida informalidad en los empleos, se dificultó la expansión de los sindicatos y los gobiernos permitieron a los empleadores incumplir con sus obligaciones laborales para mantener controlada la tasa de desempleo abierto⁵, mientras que los trabajadores encontraron en las políticas sociales asistencialistas formas de compensar la falta de protección asociada al empleo formal. Los bajos niveles de calificación se explicarían porque los trabajadores no tendrían incentivos para capacitarse, ya que su perspectiva es ingresar al sector informal o tener ocupaciones de corta duración y precarias⁶ en diferentes empleos formales o informales, dadas las altas tasas de rotación laboral (Schneider y Karcher, 2010). Las

³ Existen diversos enfoques utilizados para definir tanto el empleo como la economía informal (Portes y Haller, 2004). En este documento se considera el enfoque institucional de empleo informal que se refiere a aquel que no tiene acceso a la seguridad social y deja al trabajador en condición de desprotección frente a los principales riesgos (y puede estar ubicado en el sector formal como en el informal, como lo definió la Organización Internacional del Trabajo, OIT). En cuanto a la economía informal, siguiendo el mismo enfoque institucional, se entiende por ésta “todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares” (Castells y Portes, 1989, pág. 12, citado en Portes y Haller, 2004, pág. 10). Otras definiciones de la economía o sector informal toman en cuenta características diversas, como los niveles bajos de productividad y la escasa capacidad de acumulación de las unidades productivas (Tokman, 1982, citado en Portes y Haller, 2004).

⁴ El mayor nivel de protección legal en el empleo de los países latinoamericanos se acompaña de un menor gasto en protección social, situación inversa a la existente en la mayor parte de los países desarrollados (Tokman, 2007 y 2009).

⁵ El desempleo abierto se refiere a los trabajadores que no laboraron en la semana previa a la encuesta ni buscaron hacerlo, pero no es un buen indicador de la salud del mercado de trabajo en países como los latinoamericanos, donde un alto porcentaje de trabajadores no es asalariado y no existen o son de alcance limitado los seguros de desempleo, por lo que el acceso a la informalidad es una estrategia de sobrevivencia que encubre la debilidad de la economía para generar empleo protegido (Samaniego, 2002 y BM, 2012, pág. 35). Por ese motivo, junto con la evolución del desempleo, es necesario considerar la calidad de los empleos (Weller y Roethlisberger, 2011).

⁶ El concepto de precariedad laboral se ha utilizado tanto para caracterizar los empleos informales como los formales, dando cuenta de las inseguridades, la carencia de protección en el mercado laboral y los bajos ingresos (Rodgers y Rodgers, 1989; García, 2011, pág. 87).

interacciones entre estos rasgos generarían pocos incentivos para romper con el statu quo y desembocarían en un círculo vicioso difícil de superar, en el que la efectividad de las regulaciones es muy limitada y se reproduce la pobreza y la desigualdad⁷.

La salida a esta interacción viciosa por la vía neoliberal, al flexibilizar las regulaciones, no resolvió los problemas del mercado de trabajo, sino que los agravó, ampliando la brecha entre los trabajadores y generando “nuevas desigualdades” (Tokman, 2004, 2011; Fitoussi y Rosanvallo, 1997)⁸. Esta estrategia fue más tarde parcialmente revertida en algunos países de la región mediante la revitalización de la intervención estatal, sindicatos fortalecidos y políticas públicas orientadas a generar empleos de calidad y compensar a los excluidos a través de políticas sociales que tienden a universalizarse, con diferentes resultados⁹. Guardando las debidas distancias, ésta es una estrategia más acorde con un modelo de capitalismo coordinado, seguido por algunos países desarrollados que lograron menor desigualdad (Suecia, Dinamarca y Noruega, entre otros)¹⁰.

Como plantean Huber y otros autores, las políticas económicas, laborales y sociales afectan la distribución inicial o primaria del ingreso lo que es muy difícil de modificar más tarde por medio de los impuestos y las transferencias (Huber, 2002, pág. 440; CEPAL, 2012; Stiglitz, 2012). La ventaja que ofrecerían los modelos de capitalismo

⁷ Véanse al respecto las evidencias reunidas acerca de los problemas de efectividad de la LL para los casos de Argentina (Senén y Palomino), Brasil (Cardoso y Lage), Chile (Figueroa) y México (Bensusán), así como la comparación entre éstos en Bensusán, 2006.

⁸ Si bien las desigualdades entre empleos formales e informales no son nuevas en la región, lo que sí lo es, el reconocimiento en la década del 2000 por algunos de los gobiernos de que no se trata de diferencias transitorias, que desaparecerán con el crecimiento económico ni con la flexibilización de las regulaciones laborales, por lo que se requieren políticas laborales y sociales específicas orientadas a proteger a los trabajadores informales (Tokman, 2011; Tokman, 2004 y 2011; Fitoussi y Rosanvallón, 1997).

⁹ Con relación a las diferencias en la calidad de los empleos en la región; véase OIT (2012a). Sobre los efectos de la llegada de gobiernos de izquierda en los niveles de desigualdad social y pobreza en América Latina, véase Lustig, 2012, págs. 103-106 y CEPALa, 2012.

¹⁰ Entre otros factores político-institucionales, en los que se apoyaron los modelos coordinados de capitalismo más de un siglo atrás, están la construcción de coaliciones políticas de centro-izquierda, con apoyo a los sindicatos, favoreciendo tasas altas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva —predominantemente centralizada— y regímenes de bienestar universales y efectivos, aunque con muy diferentes regulaciones de empleo (Schneider y Soskice, 2009, pág. 23).

coordinados, frente a los liberal-jerárquicos dominantes en la región (con sus variaciones), es que la presencia de sindicatos fuertes y altas tasas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva se traduce en una mayor capacidad para evitar la desigualdad en donde se gestan los ingresos, es decir, en los mercados de trabajo, incluso a niveles semejantes de riqueza (Hayter y Weinberg, 2011, pág. 159).

A diferencia de algunos países del Cono sur, como fue el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, México registró una marcada continuidad en sus políticas de corte neoliberal y supeditó los objetivos sociales de la política laboral a los económicos (Bensusán y Moreno-Brid, 2012). Sin lograr el apoyo político necesario para introducir reformas en la legislación laboral, México siguió atrapado en una interacción viciosa entre instituciones y mercado de trabajo, pero mantuvo la expectativa —sin fundamento empírico, si nos atenemos a los malos resultados alcanzados por las reformas de los años noventa en la legislación laboral de América Latina (Fraysle, 2009; Vega Ruiz, 2008, págs. 240-242)— de que una mayor flexibilidad en el texto legal se traduciría en generación de empleos formales. Esta expectativa fue la que, como se muestra más adelante, dio el mayor sustento a la reforma de la legislación laboral de 2012, con la que se buscó esencialmente institucionalizar márgenes más amplios de libertad en la contratación y el despido, y mantener bajos los salarios, tal como ya sucedía en las prácticas de empleo dominantes en el país en las recientes décadas. Al menos hasta ahora, el resultado de esta dinámica fue que en México el mercado de trabajo es no sólo fuente de marcadas desigualdades (entre el trabajo y el capital y entre los mismos trabajadores) sino un persistente generador de pobreza, como lo muestran los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2012) que se examinarán en el siguiente apartado¹¹.

¹¹ CONEVAL (2012)

(<http://web.coneval.gob.mx/Informes/ITLP/TERCER%20TRIMESTRE%202012/ITLP%20NACIONAL%20noviembre%202012.pdf>).

En suma, el análisis sobre las instituciones del mercado de trabajo que se ofrece en el tercer capítulo, parte de las ventajas que suponen los modelos de capitalismo coordinados como alternativa para lograr una mayor igualdad en los mercados de trabajo, reconociendo que para ello deberían superarse en México diversas restricciones de orden económico, socio-político e institucional. Si bien este trabajo se centra en los retos que en el plano institucional supone esta transformación, contrastando las reformas implementadas en la legislación laboral con las que se requerirían para reducir la pobreza y la desigualdad, es necesario tomar en cuenta también los condicionamientos que provienen de la marcada heterogeneidad estructural y los déficit de democratización en el mundo del trabajo.

B. Heterogeneidad estructural y convergencia productiva

De acuerdo con el enfoque estructuralista de la CEPAL, la persistente segmentación de los mercados de trabajo en diferentes estratos con condiciones laborales muy diversas se debe a la heterogeneidad estructural característica de la región. Se entiende por ello “una situación en la que existen amplias diferencias en cuanto a niveles de productividad del trabajo, tanto entre los sectores de la economía como en su interior” (Porcile, 2011, pág. 31)¹².

Lo importante para este argumento es que las diferencias en los niveles de productividad entre diversos estratos¹³ se trasladan a las remuneraciones y

¹² A diferencia de las economías de los países industrializados, donde tuvo un carácter transitorio, la marcada heterogeneidad estructural de América Latina ha perdurado en el largo plazo (bajo diferentes modelos económicos y tanto en épocas de crecimiento como de menor desempeño) y se complementó con un menor grado de diversificación económica, la especialización en el sector de exportación (recursos naturales), la concentración del progreso técnico en un número reducido de empresas de gran tamaño y el débil vínculo entre los sectores de alta rentabilidad y el resto de la economía (Infante, 2011, pág. 66).

¹³ Por ejemplo, considerando como parámetro la productividad de las grandes empresas (100%), las microempresas apenas alcanzan en México un 16%, las pequeñas un 35% y las medianas un 60%, situación que contrasta con lo que ocurre en países desarrollados, como Francia, donde la brecha es mucho menor (CEPAL, 2010, pág. 102). En cuanto a los diferenciales de productividad en México por sector (siendo la más alta la de los servicios financieros y la más baja la de la agricultura) y la distribución de la población por estratos de productividad y sectores para mediados del 2000, véase Fujii, 2011, págs. 92-93.

condiciones de trabajo, constituyendo un “factor determinante de la mala distribución del ingreso” y la deficiente inclusión social en la región (Porcile, 2011, pág. 70).

La extensión de la pobreza y la desigualdad en la distribución¹⁴ del ingreso estaría asociada positivamente con el grado de heterogeneidad estructural debido a la dificultad que experimentan los trabajadores en sectores de baja productividad, donde tiende a concentrarse la ocupación, para obtener mejores ingresos y empleos estables con protección social, entre otras razones, por el carácter incompleto del sistema de protección dominante (Maurizio y Bertranou, 2011). En cambio, los países con mayor homogeneidad productiva tienen una estructura más compleja de mercados, instituciones y políticas, lo que coincide con una menor volatilidad del crecimiento. De esta forma, se reduce la volatilidad de los empleos que llevan a altas tasas de rotación laboral con las consecuencias negativas que de ello se derivan para los trabajadores en países con sistemas de protección social incompletos, y cobertura, como es el caso de los latinoamericanos (Velásquez, 2010). Lo ocurrido en México entre 2008-2009, cuando 700 mil trabajadores quedaron sin ocupación, es ilustrativo de lo anterior. Entonces, la volatilidad de los empleos afectó más a los trabajadores mexicanos que a sus pares en países de desarrollo semejante, como Argentina, Brasil o Chile, en primer lugar, debido al mayor efecto de la crisis por el destino de las exportaciones a los Estados Unidos de Norteamérica, donde estaba el epicentro de la crisis, pero también debido a que el sistema de indemnizaciones ante despidos

¹⁴ Con relación a los diferenciales de productividad en la región entre los estratos más significativos entre los años 60 y fines de la década del 2000 y su profundización a partir de los años noventa, véase Infante, 2011. De acuerdo con este análisis se registraron tres tipos de cambios en la estructura productiva a lo largo de las últimas cinco décadas que confirman la necesidad de adoptar políticas para corregir sus efectos en el aumento de la desigualdad social: se incrementó la concentración de la producción en el estrato más moderno, aunque persistió la baja capacidad de generar empleo, y el escaso encadenamiento con el resto de la economía; el estrato medio redujo su importancia tanto con respecto al PIB como en el empleo mientras éste se concentró en los estratos de baja productividad, los que absorbieron en 2007 un 52% del empleo frente a un 47% en los años sesenta. Igualmente, los diferenciales de productividad se ampliaron en el período 1990-2008 y se registraron cambios en la composición del empleo al mantenerse constante la capacidad de absorción del estrato de mayor productividad, crecer en el estrato medio y reducirse en el más bajo (Porcile, 2011, págs. 71-72 y 75).

arbitrarios presenta graves deficiencias, a la par de que no existe un seguro de desempleo (Bensusán, 2006; Bensusán y Moreno-Brid, 2012).

La conclusión, según los estudios coordinados por la CEPAL (2012a), es que la convergencia productiva (llamada también articulación productiva o cohesión productiva por la OIT (2012a) debe ser considerada como una parte fundamental de una estrategia de desarrollo que busque al mismo tiempo altas tasas de crecimiento económico en un largo período, a la vez que una menor desigualdad en la distribución del ingreso. Ello supone establecer sinergias entre las políticas e instituciones del mercado de trabajo, las políticas sociales y la convergencia productiva, lo que no ocurrió en la región (Infante, 2011, pág. 93; CEPAL, 2010, pág. 165, 2012; OIT, 2012a). Es importante destacar que el concepto de convergencia va más allá de lo productivo, ya que alude expresamente a promover “la redistribución de los ingresos de los individuos... en el momento mismo de su gestación...” e implicaría que los más pobres vean “crecer el ingreso más rápidamente que el resto de la población” (Infante, 2011, pág. 119)¹⁵.

Por ejemplo, como se verá más adelante, una política de salarios mínimos activa, la expansión de la negociación colectiva en las cadenas productivas, sindicatos con mayor presencia, agendas más amplias y reglas que permitan a las mujeres y los jóvenes acceder a empleos de calidad deberían estar articulados a una estrategia de desarrollo que busque dicha convergencia¹⁶. En suma, la convergencia o articulación

¹⁵ La relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza no es lineal ni perfecta: aun cuando las evidencias muestran que un alto nivel de desigualdad afecta la expansión económica, no las hay de que ésta lleve automáticamente a corregir la desigualdad, ya que las políticas públicas pueden afectar desde su mismo origen la distribución del ingreso (Huber, 2002, pág. 440).

¹⁶ La importancia del trabajo femenino en el incremento de la productividad y de la actividad económica, mitigando el efecto del envejecimiento, así como en la reducción de la pobreza en América Latina ha sido destacada por el Informe “Tendencias globales 2030: mundos alternativos” (NIC, 2012) y en el Informe sobre el Empleo en el Mundo del Banco Mundial 2012. Cabe señalar que Chile es el país que tiene la brecha más amplia en los ingresos salariales de hombres y mujeres, aun teniendo el mismo nivel educativo, siendo la baja tasa de participación de la mujer uno de los factores que la explican (CEPAL, 2012). Esta brecha salarial aumenta con los años de educación. En Brasil, por ejemplo, el salario femenino de las mujeres con más de 12 años de educación alcanza al 62.8% del salario de los hombres, mientras equivale al 76.6 % en el caso de las mujeres en general (CEPAL, 2011, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*).

productiva en una “visión de largo plazo” implica superar a través del cambio estructural e institucional los sesgos y problemas del actual estilo de desarrollo, como el perfil de especialización (centrado en la exportación de recursos naturales) y el tipo de “crecimiento de enclave”. En este último, los beneficios se concentran en el sector formal y se inhiben las capacidades de innovación tecnológica endógenas, a la par que los incrementos de la productividad se logran principalmente expulsando trabajadores al sector informal de la economía, lo que tiende a afectar en mayor medida a las mujeres y jóvenes y los que tienen menor calificación, agravando las desigualdades entre los mismos trabajadores.

En estas circunstancias, cabe preguntarse en este documento si la reforma laboral ayudará a contrarrestar estas tendencias y, en caso contrario, qué tipo de reformas institucionales se requerirían en México para lograr una interacción virtuosa entre el mercado de trabajo y sus instituciones, de forma tal que se genere una nueva dinámica a favor de la inclusión social y la disminución de la desigualdad vía el empleo de calidad.

C. Desarrollo, democracia y derechos colectivos

Un segundo eje de transformación para lograr que el desarrollo sea realmente incluyente radica en la profundización de la democracia política en México y su expansión hacia el mundo del trabajo. La importancia de la democracia política en el desarrollo ha sido una cuestión central para gobiernos, organismos internacionales y académicos, como lo destaca Kolben (2012, pág. 108). Siendo cierto, por sí sola la democratización política no es garantía de corrección de la desigualdad, incluso en épocas de bonanza económica, como lo prueba América Latina. Se requiere para ello, entre otros factores, la democratización del mundo del trabajo, lo que todavía constituye una asignatura pendiente tanto en México como en la mayor parte de la

región¹⁷. No obstante, existen diferencias en las oportunidades abiertas por los procesos de transición democrática y las reformas económicas y laborales para la protección de los derechos individuales y colectivos, la recuperación del poder de los sindicatos o la expansión de la negociación colectiva, que es uno de los pilares de la democracia industrial y la reducción de las brechas de ingresos entre los trabajadores (Traxler y Brandl, 2011).

La secuencia de los cambios (primero reformas económicas y después democratización) fue un factor muy influyente y resultó adverso en el caso de México para el fortalecimiento sindical y de los derechos laborales, al haberse privilegiado las primeras sobre la segunda¹⁸. Otro factor de diferenciación fue el alineamiento político de los gobiernos latinoamericanos, marcando trayectorias diversas en las políticas públicas en la década del 2000, a diferencia de la mayor homogeneidad observada en el decenio previo. En el caso de México, la continuidad de las políticas macroeconómicas, laborales y sociales adoptadas por los gobiernos provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN) desde los años ochenta, así como la opción por el modelo exportador dirigido a los Estados Unidos de Norteamérica y en competencia con los países asiáticos, no dejaron mayor margen para la democratización del mundo del trabajo, en tanto los sindicatos siguieron siendo un factor del control de los salarios y flexibilización de las condiciones de trabajo, debilitándose su papel en la representación. En cualquier caso,

¹⁷ Se ha destacado que puede existir contradicción entre sistemas políticos democráticos y formas de gobernabilidad laboral autoritarias, además de que no siempre los sindicatos son fuerzas democratizadoras (Kolben, 2010, pág. 112). Un estudio de caso donde se analizan estas tensiones y sus consecuencias para los trabajadores en México se encuentra en Bensusán y Middlebrook, 2012 y 2013.

¹⁸ En el contexto de las transiciones, Chile y México hicieron parte de sus reformas económicas bajo regímenes autoritarios y transitaron a la democracia en condiciones de estabilidad macroeconómica, permitiendo mayor continuidad en las políticas neoliberales y menor espacio para la recuperación del modelo estatista de regulación laboral, el poder sindical y las políticas laborales y sociales incluyentes. Argentina inició las reformas pro mercado igualmente bajo la dictadura, pero las profundizó en condiciones democráticas, dejando a los sindicatos ejercer algunos contrapesos. Brasil y Uruguay liberalizaron sus economías de manera gradual bajo gobiernos democráticos, enfrentando una fuerte oposición de izquierda y a sindicatos que se habían fortalecido en la transición. Esto impidió, o al menos moderó, el alcance de las reformas neoliberales y los intentos de desmantelamiento de las capacidades de intervención estatal en sectores clave (Cook, 2007).

la selección entre diversos modelos de capitalismo, estilos de desarrollo y sistemas de protección laboral/social es una cuestión que debería ser decidida y legitimada por la sociedad, lo que vuelve indispensable la consolidación de regímenes democráticos y compromisos políticos sólidos en torno a ellos, así como sociedades civiles fuertes y organizadas¹⁹.

El problema al respecto es que la voz de los trabajadores sigue teniendo en México escasas oportunidades e instrumentos para expresarse a la hora de seleccionar las mejores opciones para acceder al bienestar, como es el caso de la decisión sobre el nivel de protección legal que debe ofrecerse a los trabajadores, la flexibilidad que debe permitirse a los empleadores o las características del sistema de protección social (focalizada o universal, contributiva o no contributiva, etcétera). Como se verá, las limitaciones en la ciudadanía laboral en este país se observan tanto a nivel del ejercicio de los derechos colectivos (obstáculos para la formación de sindicatos independientes y representativos y la expansión de la sindicalización debido a restricciones a la libertad sindical), en el seno de los sindicatos (bajos o nulos niveles de democracia interna y participación), a nivel de las empresas²⁰, donde no existen espacios institucionalizados de participación en la gestión, y finalmente en el escenario político, donde ha tendido a disminuir la presencia de los sindicatos, todo lo cual conduce a una ciudadanía laboral de baja intensidad²¹. Se entiende por “ciudadanía laboral”, siguiendo a Gordon, “la participación de los trabajadores en los esfuerzos colectivos para alcanzar reconocimiento y compensación por su contribución económica a la sociedad” (Gordon, 2009, pág. 512)²².

¹⁹ Kolben destaca el valor instrumental de las regulaciones laborales que hacen posible la formación de organizaciones sindicales y otras formas de organización, que favorecen la democracia política, así como de las instituciones que favorecen la canalización institucional de los conflictos (Kolben, 2010, pág. 112).

²⁰ Con relación a la importancia de la democracia en el lugar de trabajo con el propósito de que los trabajadores puedan tener un mayor control de sus vidas y, más en general, respecto del valor intrínseco e instrumental de la democracia laboral (véase Kolben, 2012, págs. 109-112).

²¹ Se utiliza aquí el concepto de ciudadanía de baja intensidad acuñado por O'Donnell (1993, pág. 75), referido por él a la ciudadanía política.

²² Original en inglés. Traducción libre al español por la autora.

Aunque son varios los instrumentos que pueden hacer avanzar la ciudadanía laboral, por lo que se refiere a México nos interesa evaluar de qué manera las instituciones pueden favorecer la expansión de los sindicatos, fortalecerlos y profundizar la democracia en su seno como factores decisivos para recuperar poder frente a los empleadores y lograr una mayor capacidad de representación social y política de los trabajadores (con mayor énfasis en los más vulnerables), cuyos intereses tienden a diversificarse cada vez más en el nuevo contexto²³. Como veremos más adelante, la reciente experiencia de la reforma laboral confirma la limitada capacidad de los sindicatos independientes para hacerse escuchar en el debate parlamentario, frente a una dirigencia tradicional vinculada al PRI dispuesta a avalar el argumento de que más flexibilidad laboral se traducirá en una mayor generación de empleos y sacrificar los derechos de los trabajadores a cambio de conservar sus privilegios en el sistema de representación, cerrando antes que nada el paso a la democratización, la rendición de cuentas y la transparencia.

²³ Con relación a la pérdida de representación de los trabajadores en la Cámara de Diputados desde 1979 a 2012 (véase Bensusán y Middlebrook, 2012 y 2013).

II. Características y dinámica política

A. Las prioridades y su justificación

De acuerdo con su Exposición de Motivos de la iniciativa preferente presentada por el ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa, la reforma laboral de 2012 intentó dar una respuesta a la insuficiente generación de empleos formales (dimensión económica), los déficit de protección de grupos vulnerables (dimensión social) y la falta de democracia, transparencia y rendición de cuentas de los sindicatos (dimensión política). El contenido principal de cada una de estas dimensiones se describe en el cuadro 1 (incluido en el anexo del documento original)²⁴.

La iniciativa preferente se limitó a proponer cambios en la LFT. No se incluyeron reformas al artículo 123 constitucional, tanto porque esa había sido la posición del PAN y del PRI a lo largo de la década previa, lo que usaron como prueba de que no se afectarían los derechos adquiridos, como porque las iniciativas preferentes deben limitarse a reformas a leyes ordinarias.

De esta forma, se mantuvo sin cambios la estructura del sistema de justicia laboral, tripartita y dependiente del Poder Ejecutivo, aunque se introdujeron reformas a los procedimientos ante las juntas, y se conservó la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM)²⁵. Por lo anterior, dos cuestiones centrales para mejorar la situación de los trabajadores —el acceso a una justicia laboral independiente y oportuna y percibir un salario digno, como lo exige el artículo 123 constitucional— quedaron completamente fuera del debate sobre los cambios necesarios en la institucionalidad

²⁴ Iniciativa Preferente de reforma a la Ley Federal del Trabajo de Felipe Calderón Hinojosa, presentada el 1° de septiembre de 2012 ante el Congreso de la Unión. Esta iniciativa incluyó cambios en 287 artículos y derogaba otros 23 de un total de 1 mil 53 artículos contenidos en la Ley Federal del Trabajo vigente. Véase el texto completo de la iniciativa en Gaceta Parlamentaria, 2012.

²⁵ La supresión de la CNSM fue propuesta por las iniciativas del PRD-UNT en 2002 y 2010, para trasladar esta función a la Cámara de Diputados, donde se aprueba el presupuesto de egresos con base en las principales variables macroeconómicas y existe una mayor pluralidad política.

laboral, satisfaciéndose de esta forma las posiciones de los empleadores, defensores a ultranza del *statu quo* en este terreno²⁶.

Ninguno de los cambios propuestos suponía sorpresa alguna. En realidad, hubo un debate previo e intermitente durante más de 20 años con posiciones encontradas respecto a cuál debería ser el nivel de flexibilidad reconocido a los empleadores para no afectar el desempeño económico, con relación al grado y los medios de protección que debían garantizarse a los trabajadores y también sobre las ventajas y desventajas de seguir sosteniendo un modelo de representación corporativo-estatista o profundizar la democratización en el mundo del trabajo (Bensusán, 2000; 2012a). Sin embargo, estas posiciones se expresaron de manera más abierta en la discusión de la iniciativa preferente del ex presidente Calderón, aunque no todas tuvieron la misma capacidad para influir en el resultado, como se verá al analizar la dinámica política que se generó al transitar la iniciativa por el Congreso de la Unión.

En cuanto a la dimensión económica de la reforma, su justificación provino de los diagnósticos de los organismos económicos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM), compartidos por las organizaciones empresariales Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), acerca de que las reglas de contratación y despido obstruían la generación del empleo formal. Por el contrario, no se tomaron en cuenta los malos resultados derivados de otras experiencias latinoamericanas que llevaron al Banco Interamericano de

²⁶ Sólo un senador del PRI, Joel Ayala Almeida —proveniente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)— se ocupó del tema de los salarios mínimos. Ocurrió en un momento en que parecía peligrar la reforma por la insistencia del PAN y el PRD en recuperar los artículos sobre democracia, transparencia y rendición de cuentas inicialmente eliminados en la Cámara de Diputados, mientras las organizaciones empresariales presionaban para que el Senado no introdujera modificaciones a la minuta de la cámara revisora. El Senador Ayala exigió, tal vez como arma de presión para que el PAN se desistiera de su alianza con el PRD, que mejor se comenzara por aumentar los salarios mínimos y elevarlos a 6 mil pesos mensuales (más de tres veces el monto promedio vigente en 2012), junto con las modificaciones a la LFT (Notimex, 2012).

Desarrollo (BID) a cuestionar la apuesta por la flexibilidad laboral como solución a los problemas de los mercados de trabajo latinoamericanos (2004).

Tanto en la iniciativa preferente presentada por el entonces presidente Calderón, como en las anteriores del PAN y del PRI, una de las razones explícitamente invocadas para promover una mayor flexibilidad laboral fue el lugar que se asignó a México en el índice de competitividad global 2011-2012 del Foro Económico Mundial, uno de cuyos pilares —la eficiencia en el mercado de trabajo— lo colocó en el lugar 114 en ese año, mientras cinco años antes se ubicaba en el lugar 92. Ignorando las reiteradas críticas metodológicas a este tipo de índices que llevaron al BM a eliminar el índice de rigidez del empleo en su versión del *Doing Business* 2010, para formar un equipo de expertos y revisar los indicadores utilizados en tal medición, la necesidad de mejorar la ubicación del país en dichos índices dio fundamento a la aspiración de flexibilizar dicho régimen en el país²⁷. Con la misma intención, la iniciativa preferente de reforma laboral citaba los principales datos del mercado de trabajo y la marcada segmentación entre empleo formal e informal que lo caracteriza, a la vez que se atribuía a la rigidez del marco jurídico la incapacidad del mercado de trabajo para absorber el incremento anual de la población en edad de trabajar, especialmente de los jóvenes cuyas tasas de desempleo, en efecto, duplican a la de la población en general. De ello se derivaron dos objetivos fundamentales respecto de los cuáles habrá que evaluar los resultados en el futuro: “promover la generación de más empleos y...

²⁷ Un análisis de los supuestos teóricos, los errores conceptuales y metodológicos y las repercusiones que este tipo de índice pueden tener en el plano político, al dar fundamento a las reformas en la legislación laboral y en las políticas de mercado de trabajo, se encuentra en Lee, McCann y Torm, 2008. De acuerdo con estos autores, entre los principales problemas se encuentran los siguientes: no se toma en cuenta la complejidad de la relación entre las instituciones y el entorno a la hora de evaluar las repercusiones en el empleo o la inversión, ni las diferencias entre los contextos; se visualiza a las normas laborales sólo como restricciones a la libertad de los empleadores sin considerar los objetivos sociales que ellas persiguen ni las ventajas potenciales que de ello resultan, incluso en el desempeño económico; parten de supuestos que no se condicen con lo que ocurre en los países en desarrollo (como el tamaño promedio de las empresas o la antigüedad de los trabajadores) y no consideran la efectividad real de las regulaciones (sólo las normas *de iure*), todo lo cual puede llevar a resultados equivocados. Además, les brindan a los políticos el atajo fácil de cambiar las reglas para mejorar su posición en el índice del *Doing Business* o en otros semejantes, en lugar de cambiar el entorno empresarial real (Lee, McCann y Torm, 2008, págs. 463-474).

lograr que aquellas relaciones laborales que se desarrollan en la informalidad se regularicen y transiten al mercado formal” (Gaceta Parlamentaria, 2012).

El contexto de la crisis financiera internacional de 2008-2009 y sus efectos en el desempleo, una disminución marcada en los flujos migratorios netos hacia los Estados Unidos de Norteamérica y la crisis sanitaria detonada por el virus H1N1 de 2009 justificaban, según la exposición de motivos del entonces Presidente Calderón, elaborada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la necesidad de hacer ajustes en la legislación que favorecieran especialmente el empleo de los jóvenes y las mujeres. Con ese propósito, se propusieron y finalmente se legalizaron nuevas modalidades de contratación (período de prueba, capacitación inicial y de temporada) y se redujo el costo del despido injustificado, al limitar el monto de los salarios caídos, como se indica en el cuadro A-1 (incluido en el anexo del documento original). Igualmente se abrió el paso a la subcontratación como forma de acceder al empleo, lo que ya era una práctica muy extendida.

Conviene mencionar que no se trataba en modo alguno de soluciones extremas, ya que en todos los casos se impusieron restricciones a las libertades patronales en el uso de estas formas flexibles de contratación. Estas reglas causaron una fuerte polémica entre los actores sociales y políticos: mientras para sus defensores iban a tener indiscutibles efectos positivos en el crecimiento económico, la generación de empleo formal y el incremento de la productividad y la competitividad, para sus detractores extenderían irremediabilmente la precarización del empleo y la pobreza entre los asalariados. Especialmente, se cuestionaba que la dimensión social de la reforma fuera principalmente declarativa y superficial y no se crearan los mecanismos —como el seguro de desempleo— para compensar los efectos negativos de la mayor flexibilidad. Tampoco se hacía nada para mejorar el procedimiento de fijación de los salarios ni para devolver a los trabajadores los derechos colectivos y reformar a fondo el régimen corporativo. Los desplegados de las organizaciones empresariales y de los

sindicatos aglutinados en la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) durante el proceso legislativo ilustran por sí solos esta polarización (CONCAMIN, 2012; CCE, 2012 y Notimex, 2012a).

Si bien en esta iniciativa se avanzó también hacia una flexibilidad de tipo funcional en el uso de la fuerza de trabajo (polivalencia o multihabilidad), sobre la que existe mayor consenso por sus menores consecuencias en la calidad de los empleos, el principal interés del gobierno de Calderón y de su sucesor, siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2010), fue ampliar la flexibilidad de tipo numérico. Es decir, la meta era aumentar la discrecionalidad del empleador en el manejo del volumen del empleo, como si ésta no existiera en los hechos (tanto por los resquicios de la legislación laboral como por las prácticas informales impuestas debido a la debilidad de los trabajadores). Por el contrario, como se verá en el siguiente capítulo, los principales indicadores laborales muestran una gran distancia entre lo que sugieren los índices de rigidez laboral (al ubicar a México entre los países con mayores restricciones para contratar a los trabajadores y costos más altos de despido) y el funcionamiento real del mercado de trabajo en México.

Sin ir más lejos, la crisis de 2009 había demostrado con creces —como las anteriores— que el mercado de trabajo mexicano se había adaptado rápidamente a las necesidades de reajuste en las empresas, al despedir a más de 700 mil trabajadores tan sólo en esa oportunidad, empleos que se fueron recuperando al reactivarse la economía con posterioridad²⁸.

²⁸ Paradójicamente, mientras en el documento de la OCDE para México sobre las políticas que debían adoptarse para lograr un desarrollo sustentable se reconocía la capacidad del mercado de trabajo para adaptarse frente a la crisis 2008-2009, al señalar que el número de trabajadores inscritos en el IMSS había disminuido un 2.6% entre marzo de 2008 y el mismo mes del siguiente año, parte de los cuales fue absorbido por el sector informal, y se había recuperado completamente en julio de 2010. Al mismo tiempo se pedía mayor flexibilidad para realizar despidos y sustituir el régimen de indemnizaciones por un sistema de cuentas individuales de ahorro (OCDE, 2010, págs. 9-11).

B. El tránsito por el Poder Legislativo

El proceso legislativo incluyó dos vueltas en ambas cámaras (CD/de origen y CS/revisora) y tomó un total de tres meses desde que la iniciativa fue presentada a la Cámara de Diputados hasta su promulgación por el Poder Ejecutivo el 29 de noviembre de 2012 y su publicación en el Diario Oficial de la Federación un día más tarde.

En la dimensión económica de la reforma, fuertemente respaldada por las organizaciones empresariales, como la COPARMEX y el CCE, se concentró gran parte de la polémica, especialmente en lo que se refiere a la mayor flexibilidad numérica²⁹. Por el contrario, otro aspecto incluido en este eje, como la definición de productividad o la creación de nuevos espacios de bilateralidad a nivel de las empresas y tripartitas a nivel estatal, sectorial y nacional, relativos a la capacitación, el adiestramiento y la productividad, no generaron tanta polarización entre las distintas fuerzas políticas y sociales. Es claro que estos comités pudieran convertirse en espacios de coordinación para impulsar el diálogo social, articulando aspectos de la política laboral, industrial y educativa, orientados a lograr incrementos sostenidos de la productividad y el reparto de sus resultados. Sin embargo, la condición para ello hubiera sido una renovación del régimen sindical que dotara a las dirigencias de la legitimidad y la capacidad para aprovecharlo, lo que la reforma no posibilitó.

Igualmente se incluyeron casi sin discusión alguna, como parte de la dimensión social de la reforma, escasas compensaciones favorables a los trabajadores, la prohibición de la exigencia de la prueba de no embarazo y de cualquier práctica discriminatoria, los 10 días de licencia de paternidad (que terminaron reduciéndose a cinco) y los límites

²⁹ Las modificaciones más cuestionadas fueron el establecimiento de un período de prueba en los contratos de trabajo (de uno o seis meses, según el caso), el contrato de capacitación inicial (de tres o seis meses, según el caso), el límite a los salarios caídos en los juicios por despido injustificado a un período de un año y, por último, la regulación del pago por hora y de las relaciones de subcontratación entre empresas y de éstas con los trabajadores.

en las jornadas de las trabajadoras domésticas (que de todas maneras suponen cuatro horas más que la jornada de los demás trabajadores, al poder alcanzar hasta las 12 horas diarias). Algunas fueron puramente declarativas, como la definición y los principios en torno al trabajo decente. En cambio, otras formas de protección que podrían compensar los efectos negativos de la mayor flexibilidad en las contrataciones y despidos —como es el caso del seguro de desempleo— no fueron siquiera consideradas en el marco de la discusión de la iniciativa preferente, aun cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una nueva iniciativa en ese contexto (Ibarra y Guerrero, 2012). Estas lagunas o insuficiencias fueron cuestionadas por la UNT, así como por el conjunto de los partidos de izquierda (Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Movimiento Ciudadano).

La dimensión política de la reforma generó también un fuerte debate. A diferencia de las anteriores iniciativas del PAN y del PRI y retomando algunas de las propuestas de las iniciativas del PRD-UNT (2002, 2010 y 2012), la iniciativa de Calderón se ocupó también de esta cuestión al incluir propuestas relativas a la democracia, transparencia y rendición de cuentas en los sindicatos que el PRI había dejado de lado y habían sido acotadas en la anterior iniciativa del PAN de 2010³⁰. Esta dimensión política de la reforma fue drásticamente limitada al pasar por el complejo proceso legislativo de dos vueltas en ambas cámaras (CD/de origen y CS/revisora), aunque también lo fue la dimensión económica de la iniciativa.

Una de las pocas propuestas vinculadas a la dimensión política de la reforma que no generó discusión fue la supresión de la cláusula de exclusión por separación, que permitirá la separación del empleo de los trabajadores que renuncien o sean expulsados de los sindicatos. A pesar de la importancia de esta última modificación,

³⁰ Éstas eran el voto libre, universal y secreto en las elecciones sindicales y recuentos para determinar la titularidad de los contratos colectivos, o el derecho de los trabajadores a negarse a pagar las cuotas ante la falta de rendición de cuentas.

por el papel que cumplió históricamente esta cláusula (incorporada a la gran mayoría de los contratos colectivos) al inhibir la disidencia sindical (más que reprimirla), el consenso previo de los tres partidos políticos más fuertes sobre la necesidad de eliminarla por su inconstitucionalidad (como lo había declarado la Suprema Corte de Justicia de la Nación) puede explicar por qué este cambio no generó discusión ni oposición alguna³¹. Sin negar que se trata de un avance en cuanto a la libertad de asociación, lo más probable es que en las actuales condiciones la ausencia de este tipo de cláusulas tienda a convertirse en una amenaza en contra de los sindicatos con mayor autonomía y representatividad, lo que podría incentivar el interés del empleador en debilitarlos, mientras difícilmente perjudicará a los más disciplinados y cercanos a las posiciones del gobierno o de sus patrones, que son los que hubieran podido ejercer su poder de veto a través de los legisladores del PRI.

Un triunfo de los trabajadores y sindicatos es que no prosperó el intento de limitar el ejercicio del derecho de huelga. En la iniciativa preferente del Presidente Calderón se habían retomado las propuestas de la iniciativa del PAN de 2010 que limitaban la posibilidad de entablar conflictos por la titularidad de los contratos colectivos y posibilitaban a los empleadores solicitar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje el arbitraje obligatorio de las huelgas, lo que en la legislación vigente estaba sólo reservado a los huelguistas. Sin embargo, estas modificaciones, rechazadas desde tiempo atrás por los partidos de izquierda y la UNT, fueron eliminadas por la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados en la votación del 26 de septiembre de 2012, con el apoyo de los diputados del PRI. Otros cambios importantes contenidos en la iniciativa preferente, finalmente aprobados, se referían a

³¹ La supresión de la cláusula de exclusión por separación fue finalmente aprobada y no se trató de un cambio menor porque abrió la puerta a que los trabajadores abandonen a los sindicatos no representativos, pero también, por cualquier otra razón. Sin negar que se trata de un derecho fundamental que forma parte de la libertad de asociación garantizada constitucionalmente, hay que advertir que este cambio puede ser un incentivo para que los empleadores procuren sostener relaciones individuales con sus trabajadores. Aun cuando se prevén sanciones para el caso de injerencia empresarial en la vida sindical, no se incluyeron procedimientos expeditos para reparar con oportunidad las consecuencias de este tipo de presiones empresariales sobre la integridad de las organizaciones sindicales.

las sanciones por incumplimiento de las obligaciones patronales —que en algunos casos llegaron a incrementarse en alrededor de un 1 mil 600%—, aunque no se adoptó compromiso alguno para mejorar la capacidad estatal de fiscalización (por ejemplo, dotando de mayores facultades y recursos a la Inspección del Trabajo, salvo con respecto a la suspensión de labores en situaciones de extrema gravedad)³².

C. Las posiciones de los actores

Los alineamientos de las fuerzas políticas y sociales fueron distintos según las dimensiones de la reforma. Aunque la UNT rechazó la flexibilidad laboral (eje de la dimensión económica) en la forma en que se propuso en la iniciativa preferente, apoyó en cambio la necesidad de avanzar en materia de democracia, rendición de cuentas y transparencia a lo largo de todo el proceso legislativo. En la fase final, cuando quedó claro que los acuerdos del PRI y el PAN llevarían a aprobar la reforma con escasos avances en la dimensión política, mientras avanzaba en cambio la flexibilidad en las contrataciones y la reducción del costo del despido, se discutió inclusive la posibilidad de convocar a un paro nacional (Gómez, 2012). Asimismo, la UNT anunció que promovería acciones de inconstitucionalidad y amparos para evitar los efectos de la reforma, lo que finalmente ocurrió (Notimex, 2012a).

Las organizaciones empresariales tuvieron un mayor protagonismo al transitar la iniciativa por el Senado, si bien ya habían logrado influir previamente en su contenido mediante la participación de sus propios abogados en el diseño de la iniciativa (Alcalde Justiniani, 2012). En sendos desplegados, el CCE y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) reconocieron que la iniciativa tenía imperfecciones (como las restricciones al *outsourcing* introducidas en la iniciativa preferente del Presidente Calderón al pasar por la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados), pero que debía

³² Véase Martínez y Ramos, 26 de septiembre del 2012.

ser aprobada sin más por el Senado, para evitar que se perdiera “lo más por lo menos”. Ello ocurrió al día siguiente en que el PRI amenazó (quizás como manera de presionar al PAN para que no insistiera en la agenda política de la reforma) con modificar el articulado que ampliaba la flexibilidad laboral y cuando se temía que este proceso nuevamente fracasara (Ibarra y Guerrero, 2012b). El Presidente Calderón apoyó el argumento de que era preferible que la reforma se aprobara en el Senado en los términos en que se encontraba, sin la dimensión política, ya que permitiría “generar empleos” (Cruz Martínez, 2012).

Hay que decir, no obstante, que a esas alturas el texto original ya había sufrido modificaciones que podrían complicar la utilización de las figuras legales que los empresarios más defendían, como el período de prueba, el contrato de capacitación inicial, la subcontratación y el pago por horas. Estas restricciones se mantuvieron en el texto finalmente aprobado y promulgado por el Presidente Calderón el 29 de noviembre de 2012, es decir, apenas un día antes de concluir su mandato³³.

³³ Entre las restricciones más importantes y que en la práctica debilitarán el interés patronal de utilizar estas figuras con ventaja, cabe mencionar la incluida en el artículo 83, donde se estableció que el ingreso de un trabajador cuando su salario fuera fijado por unidad de tiempo (pago por horas) debía ser cuando menos equivalente al de una jornada diaria (8 horas) con base en un salario remunerador (sin definirse) y con el respeto a los derechos laborales y de seguridad social “correspondiente a la plaza de que se trate”. Lo mismo sucedió con el período de prueba o el contrato de capacitación inicial, en donde se exigió que fueran improrrogables, no pudieran aplicarse a un mismo trabajador en ningún caso y que la terminación de la relación laboral tomara en cuenta la opinión de las comisiones de productividad, capacitación y adiestramiento (sólo previstas para empresas de más de 50 trabajadores). En cuanto a la subcontratación se impusieron en los artículos 15 A, B, C y D, restricciones que pueden llegar a complicar la expansión de las prácticas que actualmente se utilizan por parte de las empresas, al exigirse en la nueva redacción que esta modalidad no abarque la totalidad de las actividades de la empresa, se justifique su carácter especializado (sin decir cuándo, ante quién o qué se entiende por especialización), no comprenda tareas iguales o similares a las desarrolladas por otros trabajadores y no se utilice para transferir “de manera deliberada trabajadores de la empresa contratante a la contratista con el fin de disminuir derechos laborales”, que es lo que se ha venido haciendo en gran parte del sector bancario y de servicios pero también de la manufactura, como en la industria automotriz.

Además de la mala técnica legislativa que caracteriza a las reformas realizadas en diversos artículos de la LFT debido a la prisa con que se aprobaron³⁴, el hecho de que estas restricciones negociadas con diputados del PRD y el Movimiento Ciudadano, que buscaban reducir lo más posible los márgenes de discrecionalidad patronal, terminaran aprobándose con los votos del PRI, el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), hace pensar que tanto Calderón como Enrique Peña Nieto prefirieron mandar la señal de que había terminado por fin la parálisis legislativa en este ámbito y se abría la oportunidad de futuras reformas, en éste y en otros ámbitos caracterizados en el país por la polarización y la polémica, como el energético y el fiscal. Es posible también que la expectativa de mejorar los índices de competitividad por el solo hecho de hacer reformas con algún tinte flexibilizador, por limitado que fuere, los llevara a dejar de lado los problemas que las nuevas regulaciones pudieran generar, como sería el caso de un aumento significativo de los conflictos individuales por cuestiones de interpretación.

Tolerantes con las reformas en materia de flexibilidad laboral, pero interesados en limitarlas lo más posible (ya que la principal función del viejo sindicalismo ha sido, justamente, ayudar a los empleadores a evadir las reglas que les imponen restricciones), el Congreso del Trabajo (CT) y los legisladores del PRI rechazaron rotundamente los avances en materia de democracia, transparencia y rendición de cuentas. Esto era de esperarse, ya que la elección directa por voto secreto, universal y libre de las directivas (propuesta por Calderón y antes por el PRD) y la exigencia de votación previa y aprobatoria de al menos la tercera parte de los trabajadores como condición de validez de la negociación colectiva (incluida en el artículo 388 bis incorporado por una senadora del PRD al pasar la iniciativa por el Senado en su

³⁴ Por ejemplo, no existe el concepto de “plaza” en la LFT en tanto es un término tomado de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) mencionado ahora en el artículo 83 o hay redacciones verdaderamente incomprensibles, como las del artículo 15B en su fracción b, donde se prohíbe subcontratar la “totalidad de las actividades, iguales o similares en su totalidad”. Además de confuso, el texto es impreciso porque no se sabe si, por ejemplo, bastará con subcontratar al 99% de los empleos para que la figura sea conforme a la ley.

primera vuelta) tocaban puntos neurálgicos del viejo modelo sindical. De haberse aprobado, sin duda hubieran creado condiciones institucionales más propicias para la transformación del corporativismo y el fin de la simulación y corrupción que lo sostiene en la actualidad; así hubiera sucedido en forma gradual. Fue tal el temor de las viejas cúpulas sindicales y sus aliados del PRI frente a estos cambios que estuvo a punto de frenar la reforma y enviarla nuevamente a la congeladora legislativa, a pesar de los compromisos que habían adquirido con el sector empresarial.

Sin embargo, la decisión del entonces Presidente electo Enrique Peña Nieto de apoyar la iniciativa de Calderón en el estado en que quedó después de pasar por la cámara de origen, incluyendo las restricciones a las figuras que promovían la mayor flexibilidad laboral, reclamada por el sector empresarial, ayudó finalmente a vencer las posiciones sindicales más resistentes que habían sido expresadas por el líder de la fracción del PRI en la Cámara de Senadores, Joaquín Gamboa Patrón (quien días antes había llegado a anunciar que el presidente electo enviaría su propia iniciativa de reforma laboral al llegar al gobierno)³⁵.

No obstante, es claro que la disciplina de los legisladores del PRI frente a la directiva de Enrique Peña Nieto no supuso en modo alguno aceptar las reglas democráticas recuperadas o incluidas por el Senado, sino más bien encontrar la manera de acercarse a las posiciones del PAN sin poner en peligro sus principales recursos de poder. El mismo Peña Nieto había mandado una señal de apoyo a la dirigencia sindical opuesta a la apertura de los sindicatos al aclarar, durante su visita a España en el mes de octubre, que la democracia y la transparencia no podían vulnerar la autonomía sindical y que las modalidades de su ejercicio debían ser decididas por los mismos trabajadores. Es obvio decir que esto es justamente lo que no ha sido posible bajo el

³⁵ El sentido del voto priista en el Senado fue definido una vez que el presidente electo se reunió con el líder de los coordinadores del PRI en esa cámara, el senador Joaquín Gamboa Patrón, lo que puso de manifiesto que la verticalidad seguiría siendo la pauta en las relaciones entre el Ejecutivo y los legisladores de su partido, así como las que mantendría con los sindicatos aliados (Becerril, 2012).

régimen sindical establecido en la LFT por más de 80 años, que gracias al PRI quedó casi intacto después de la reforma de 2012.

Finalmente, el acuerdo entre el PAN y el PRI en la sesión del Senado del 13 de noviembre fue determinante para el éxito alcanzado por la iniciativa preferente, la que según estimaciones de la entonces titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) fue aprobada en más del 90% de su contenido original (Vélez, 2012)³⁶. Por ello puede decirse que la paternidad de la reforma terminó siendo compartida y benefició políticamente a ambos presidentes. Calderón puso en juego su facultad para enviar una iniciativa preferente en materia laboral, aun cuando no sería su administración quien llevaría a la práctica las nuevas reglas del juego. No obstante, sin el apoyo de Peña Nieto hubiera sido difícil conseguir los votos de los sindicalistas del PRI y sus aliados. Tanto uno como otro dejaron claro el interés de honrar sus compromisos con el sector empresarial y tuvieron la convicción de que estaban en una coyuntura muy favorable, no solamente para hacerlos avanzar, sino para conseguir el respaldo de diversos sectores de la opinión pública, incluidos los medios televisivos y algunos especialistas en la materia, que validaron el argumento de que la traba en la generación de empleos y el incremento de las inversiones y la productividad radicaba en la excesiva rigidez de las normas laborales. Con ese apoyo, no fue difícil dejar de lado por completo en el debate el examen de otros aspectos de la realidad que estaban afectando el desempeño económico. Por el contrario, no se atendieron cuestiones tales como la inseguridad o la necesidad de revisar el modelo de desarrollo centrado en exportaciones de bajo valor agregado y reducidos salarios, las conexiones entre la reforma de la legislación y otras reformas pendientes (como la reforma del Estado), las evidencias de que ya existía en los hechos un alto grado de flexibilidad en el mercado de trabajo y que una solución como la que estaban impulsando llevó en otros países a un aumento sistemático de la precarización de los empleos y la pobreza.

³⁶ La autora era entonces la titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2011-2012).

Aun cuando se mantuvo en el Senado el respaldo que el PAN le dio al PRD para introducir los artículos 388 bis y 390 relativos al voto de la asamblea como condición de validez de la negociación colectiva, este apoyo resultó hasta cierto punto inocuo, ya que finalmente se envió al Ejecutivo para su aprobación sólo la parte de la minuta aprobada en ambas cámaras, tal como había venido pidiendo el sector empresarial. Los artículos sobre negociación colectiva en disputa, que no llegaron a conseguir este apoyo mayoritario en ambas cámaras, volvieron a la Cámara de Diputados para discutirse en otras sesiones, sin ninguna posibilidad de llegar a aprobarse (González y Robles, 2012). Salvo uno de los senadores del PAN, los demás legisladores de ese partido y del PRI apoyaron los cambios a los artículos 371 y 373, que incluyeron el voto indirecto para la elección de las directivas (en lugar del voto directo, como proponían el PRD, el PT y el MC) y limitaron la rendición de cuentas en los sindicatos³⁷.

D. Balance preliminar

Un primer ejercicio destinado a valorar los posibles efectos de la reforma indicaría que, contra los pronósticos catastrofistas pero también del entusiasmo sin fundamento, lo más probable es que esta reforma no genere cambios significativos en la cantidad o calidad de los empleos que se generen ni tampoco en el incremento de la productividad o de las inversiones. Al pasar por el proceso legislativo, la meta central de la iniciativa del Presidente Calderón se alcanzó hasta cierto punto en los temas de flexibilidad laboral. Sin embargo, como se dijo, algunas restricciones impuestas en la Comisión del Trabajo y Previsión de la Cámara de Diputados a la iniciativa preferente en esta dimensión de la reforma podrían llegar a complicar su utilización por parte de

³⁷ En su voto particular, el senador panista Javier Corral señaló que “por congruencia” no se podía votar en un sentido distinto al que se había hecho el 23 de octubre en el Senado, al aprobarse los artículos 371 y 373, estableciendo la obligatoriedad del voto directo, secreto y libre de los trabajadores para la elección de sus directivas. Dijo, además, que la democracia en todas las instituciones y organizaciones había sido la bandera histórica del PAN. Por ese motivo, el senador Corral apoyó a los 28 senadores del PRD, PT y PMC, con su voto en contra de la nueva redacción de esos preceptos propuesta por el PRI, el PVEM y el PANAL en la Cámara de Diputados, que volvía a postergar indefinidamente la votación directa para elegir a las directivas (Michel, 2012).

los empleadores y crear la oportunidad de un sinnúmero de conflictos individuales de trabajo, sea para lograr la protección de los trabajadores frente al mayor riesgo de la pérdida del empleo o para fijar la interpretación y alcance de las nuevas reglas de contratación, subcontratación y pago por horas.

Los efectos positivos que se esperan difícilmente ocurrirán por varias razones. En primer lugar, porque los incentivos que se ofrecen para la formalización de los contratos de trabajo no serán suficientes en tanto ya existe una enorme flexibilidad numérica en los hechos y prácticamente gran parte de las relaciones que se llegan a formalizar ya incluyen cláusulas con los períodos de prueba o son de naturaleza temporal, más allá de lo que permite la ley. En segundo lugar, el supuesto mejoramiento en cuanto a la ubicación de México en los índices de competitividad no podría compensar las fallas de la estrategia mexicana de desarrollo o los efectos de la inseguridad que afectan al país en la capacidad para atraer inversiones productivas. En tercer lugar, la experiencia de otros países, cuando se adoptaron nuevas formas de contratación más flexibles, fue negativa y no augura tampoco un buen pronóstico (Weller, 2009). En tanto se sigan ofreciendo empleos precarios de bajos salarios y se mantengan altísimas tasas de rotación laboral, la promesa de que los empleadores invertirán en capacitación y optarán por la innovación tecnológica y organizativa en las empresas para aumentar la productividad difícilmente se concretará (BID, 2004).

En cuanto al incremento de las sanciones y la expectativa de lograr un mayor cumplimiento de la legalidad laboral, ello dependerá de que se reoriente la política laboral y se eleven sustancialmente los recursos para las tareas de fiscalización, abandonando la idea de las últimas administraciones del PRI y las dos del PAN de que es mejor un empleo precario que el desempleo.

Por último, los avances limitados en materia de democracia, rendición de cuentas y transparencia sindical difícilmente abrirán la puerta a la gobernabilidad democrática en el mundo del trabajo —se trate de conflictos intersindicales o redistributivos— o darán voz a los trabajadores en la toma de decisiones que afectan sus intereses.

Esto implica que recursos institucionales tan importantes para el combate de la pobreza y la desigualdad, como la fijación de salarios mínimos dignos, la negociación colectiva sectorial vinculada a la productividad y el diálogo social con contrapesos al poder de los empleadores, seguirán en el futuro próximo ausentes de la realidad mexicana³⁸.

De confirmarse este balance, los principales ganadores al haberse generado nuevas reglas con una técnica legislativa deficiente, en tanto las condiciones para su puesta en práctica resultan imprecisas —por decir lo menos—, serán los abogados laboristas, defensores de los trabajadores y los empleadores, junto con estos últimos y los dirigentes sindicales aferrados al *statu quo*.

No es de extrañar que apenas cuatro meses después de aprobada la reforma y en el contexto de la detención de la legendaria dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) Elba Esther Gordillo por lavado de dinero y delincuencia organizada, muchas voces estén reclamando una nueva reforma del régimen sindical para hacer efectiva la democracia, la transparencia y la rendición de

³⁸ El voto secreto se impuso pero se mantuvo como posibilidad la elección directa o indirecta, de acuerdo con lo decidido por la asamblea general (artículo 371 en su nueva redacción); se suprimió la cláusula de exclusión por separación (artículo 395); se ampliaron las obligaciones en materia de rendición de cuentas ante los trabajadores de la administración del patrimonio sindical, incluidas las cuotas sindicales (artículo 373) y se ganó en transparencia, ya que se estableció la obligación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje de hacer pública la información de los contratos colectivos de trabajo y de los reglamentos interiores de trabajo (artículo 391 bis). Sin embargo, no se incluyó el artículo 388 bis, que hubiera puesto un coto a la firma de contratos de protección patronal al exigir el voto previo aprobatorio de los trabajadores en la contratación colectiva. Tampoco se limitaron las facultades de la autoridad laboral en materia de registro y toma de nota de las directivas sindicales, aun cuando aquella queda obligada a hacer pública la información sobre el registro de los sindicatos y se establece que deberá observar los principios de legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto, libertad, autonomía, equidad y democracia sindical (artículos 364 y 365 bis).

cuentas en el seno de los sindicatos³⁹. Muy pronto se escucharán también las exigencias de los empleadores para conseguir mayor flexibilidad, al mismo tiempo que se harán manifiestos los límites de cualquier política social que no tome en cuenta las causas del incremento de la pobreza originada en el mercado de trabajo y que actúe como un sustituto, en lugar de ser el complemento, de una política salarial activa. Estas lagunas y contradicciones de la reforma de 2012 constituyen el tema del siguiente capítulo.

III. Las tres dimensiones de la reforma 2012 y el mercado de trabajo⁴⁰

La capacidad del mercado de trabajo para generar empleos de calidad y proteger a los que no lo tienen y a los jubilados es esencial para la cohesión social e indicativa de la calidad del desarrollo de un país (CEPAL, 2010, pág. 159). No obstante, los problemas que presenta el mercado de trabajo en México, y, en especial, su creciente segmentación, no se deben esencialmente a la rigidez de la legislación laboral, sino a una estrategia de desarrollo basada en la exportación intensiva en trabajo no calificado y en bajos salarios y a su inserción en un sistema de producción internacional compartida, que se ha mantenido invariable desde los años noventa y genera poco empleo formal en el país (Fujii, 2011, págs. 60-61). Esto no significa que no pueda ser útil crear nuevas formas de contratación dotadas de garantías laborales, como las que se incluyeron en la reforma de 2012, sino que dado el contexto de extrema debilidad en que se encuentran los trabajadores, podrían dar lugar a una mayor precarización de los empleos sin los beneficios esperados y prometidos a la ciudadanía.

Se parte aquí de la hipótesis de que la reforma de la LFT tiene al menos tres tipos de problemas: 1) sobreestimó el potencial de la flexibilidad laboral de tipo numérico

³⁹ Véanse al respecto las propuestas de la senadora Alejandra Barrales a favor de una reforma semejante en Barrales, 2013; CNNMéxico, 2013. Cabe señalar también que la iniciativa de reforma constitucional en materia de transparencia, aprobada por el Senado de la República incluye a los sindicatos que reciben fondos públicos entre los sujetos obligados (Mercado y Brito, 2012; Montalvo, 2013; Sarmiento, 2013).

⁴⁰ La autora agradece a Nelson Florez de Flacso, México, la elaboración de los datos contenidos en este capítulo.

como incentivo para la generación de empleos formales, la formalización de los existentes y el incremento de la productividad; 2) desestimó los enormes niveles de flexibilidad laboral que ya existen en el mercado de trabajo y no se orientó a modificar las interacciones viciosas que se generan, por ese motivo, entre éste y las instituciones y, además, 3) desatendió los efectos negativos que el modelo económico exportador basado en bajos salarios, y las marcadas diferencias en los niveles de productividad entre los diversos estratos productivos trajeron sobre la estructura del mercado de trabajo, los sindicatos y la desigualdad entre el capital y el trabajo y entre diversas categorías de trabajadores. Es justamente la desvinculación de la reforma laboral respecto del debate que debió darse para reorientar la estrategia de desarrollo hacia otra centrada en la generación de empleo de calidad y la corrección de las brechas de desigualdad y la pobreza lo que explica que se hayan hecho apuestas equivocadas y promesas sin fundamento en cuanto a los resultados esperados con la nueva legislación.

Para discutir lo anterior se consideran aquí tres cuestiones centrales por su capacidad de mostrar las principales debilidades de la reforma 2012: a) la marcada segmentación del mercado de trabajo según la condición del empleo (formal-informal, subordinado-no subordinado, remunerado-no remunerado, con y sin contrato de trabajo), lo que en lugar de minimizarse podría agravarse con la ampliación de la flexibilidad numérica y dar lugar a una mayor desigualdad entre las diversas categorías de trabajadores; b) la bajísima tasa de sindicalización y su tendencia a la caída, reforzada por la expandida presencia de la informalidad y precariedad en el mercado de trabajo, lo que conduce a la profundización de la asimetría de poder de negociación entre capital-trabajo y el consiguiente deterioro de la distribución funcional del ingreso, y finalmente, c) la conservación de los mecanismos de fijación de los salarios que han sostenido la política salarial vinculada al modelo exportador de bajo valor agregado, llevando al empeoramiento de la tendencia laboral de la pobreza, en tanto los bajos salarios

siguen siendo la principal ventaja comparativa y uno de los factores que desincentiva el incremento de la productividad mediante la innovación tecnológica y organizativa.

A la luz de los principales problemas que experimenta el mercado de trabajo en México, en seguida se analiza en qué medida la reforma de 2012 puede contribuir o no a su solución.

A. La segmentación del mercado laboral: líneas de diferenciación

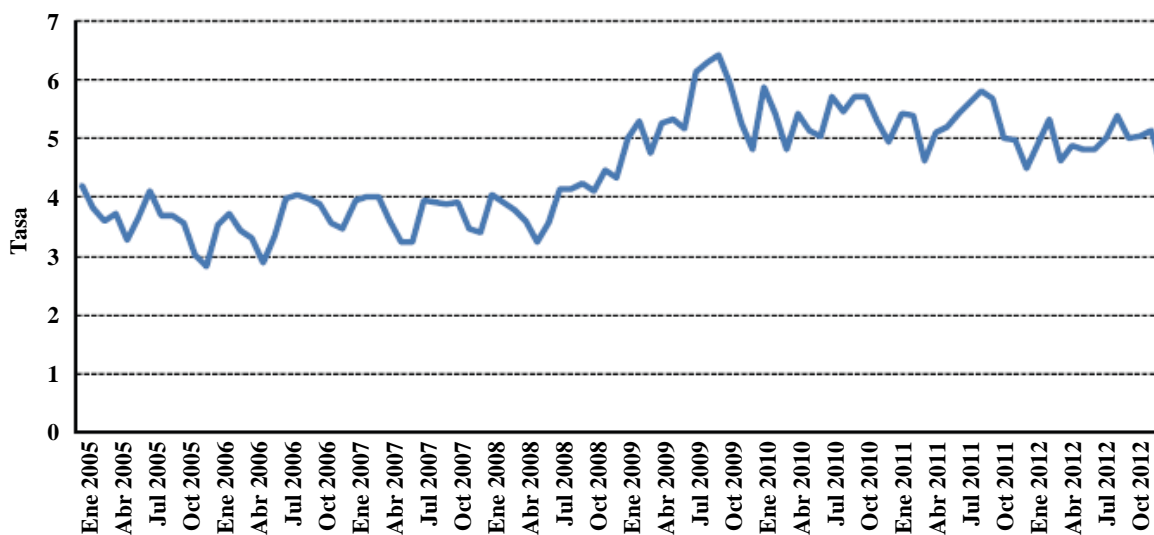
La población de 14 años y más en México para el año 2005 representaba alrededor de 73.4 millones de personas, cifra que se incrementa para el año 2012, llegando a significar alrededor de 85.7 millones de personas. Por su parte, la Población Económicamente Activa (PEA) pasó de 57.4% en el año 2005 a 58.3% de este universo para el año 2012. En este mismo período la población ocupada en el país representaba cerca de 40.5 millones de personas (2005), incrementándose en 2012 a alrededor de 48.7 millones de personas, de los cuales el 62% eran hombres. Esto nos indica que, como lo advierte la Exposición de Motivos de la Iniciativa Preferente, sólo el 38% de las mujeres se encuentran ocupadas, lo que revela que existen serias dificultades para que éstas se incorporen a la actividad en empleos de calidad⁴¹. Sin embargo, aunque la falta de equidad de género y la ausencia de políticas de conciliación entre trabajo y familia son factores que inciden en esta situación, es significativo pero insuficiente lo que ofreció al respecto la reforma laboral de 2012 (como se observa en el cuadro A-1 del anexo del documento original)⁴².

⁴¹ Diversos estudios muestran las desigualdades en la calidad del empleo de hombres y mujeres. Además de que reciben ingresos menores en promedio, tienden a ocuparse en el grupo más bajo de la pirámide ocupacional, como trabajadoras de la maquila o del hogar (Raphael, 2012, pág. 36).

⁴² En concreto, la posibilidad de distribuir las semanas de descanso pre y pos parto, la prohibición del hostigamiento sexual y de toda discriminación por género, como la prueba de no embarazo y la licencia de paternidad que finalmente quedó en cinco días (originalmente propuesta con un total de cinco días) son las principales contribuciones de la reforma en cuanto a temas de género y responsabilidad familiar compartida.

Se sabe que el desempleo no es un buen indicador de la salud del mercado de trabajo en un país como México, donde no existe seguro de desempleo y la informalidad (y hasta recientemente, la migración) opera como amortiguador ante la pérdida o imposibilidad de acceder a un empleo protegido. La evolución del desempleo abierto reflejó el efecto de la crisis 2008-2009 sobre el mercado de trabajo y su capacidad de adaptación posterior. Así, la población desocupada pasó de 1.6 millones de personas en el año 2005 (4.2%) a alrededor 2.6 millones de personas para el año 2012 (4.5%), o sea que hubo un aumento de alrededor de un millón de desempleados en siete años. El mayor incremento se dio en el mes de septiembre de 2009, alcanzando a un 6.4%, situación que se asocia a la época más fuerte de la crisis económica internacional y de bajo crecimiento de la economía nacional, presentando con posterioridad fluctuaciones menores con tendencia a la baja.

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO, 2005-2012



FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2005 a 2012), INEGI.

Hay que señalar que el desempleo afecta a los jóvenes en mayor medida, ya que mientras el porcentaje en el caso de los adultos era de 3.5% en el último trimestre de 2011, el de los jóvenes de 14-19 años alcanzaba al 9.6% y el de los de 20-29 era de

8.3% (Bensusán y Acevedo, 2011). Además, el mercado laboral cobraría a los jóvenes la falta de experiencia pagándoles menores salarios (Horbath, 2004, citado en Raphael, 2012, pág. 56). La reforma ofrece, para atender este problema, la oportunidad de que los jóvenes sean contratados con el propósito de capacitarlos, sin compromisos de contratación después del período asignado (no puede superar los 180 días), pero con derecho a percibir todas las prestaciones y acceder a la seguridad social. El supuesto es que la principal dificultad para conseguir empleo formal se debería a su falta de experiencia, lo que se confirma en parte con los resultados de algunas encuestas (Encuesta Nacional sobre Discriminación en México ENADIS, 2010, citada por Raphael de La Madrid, 2012). Igualmente ésta fue la justificación que se dio a la adopción en 2011 de la Ley del Fomento al Primer Empleo (sin restricción de edad, pero con un tope de ocho salarios mínimos y un límite de tres años) mediante una reducción fiscal que permitiría al empleador soportar los gastos en materia de seguridad social. Es muy pronto para evaluar en qué medida este tipo de incentivos a la contratación de jóvenes puede realmente producir los resultados esperados (generar 100 mil empleos formales anualmente) o si, lo que parece más probable, fracasará igualmente que lo hizo el programa creado por el Presidente Calderón en 2007 en razón del tipo del crecimiento, por los requisitos que se imponen o porque los incentivos no son suficientes para contrarrestar el aumento de los costos laborales que supone una contratación formal⁴³. Es importante advertir también que el desempleo de los jóvenes afecta también a los más calificados, que con anterioridad encontraban ocupación en los servicios, como bancos, seguros y otras actividades, pero que hoy han tenido incluso que buscar empleo en el sector informal (Valenti, Becerril y Salazar, 2006, pág. 14).

⁴³ Véanse las opiniones de los partidos políticos respecto de esta ley en: <http://www.losrecursoshumanos.com/contenidos/7621-leyde-fomento-al-primer-empleo-de-mexico.html>. Cabe señalar que un alto porcentaje de jóvenes reconocen en la falta de experiencia el tercer motivo más importante por el que no acceden a un empleo (30.7%), precedido por la falta de preparación (36.5%) y la apariencia (32.7%). ENADIS (2010) citada por Raphael, 2012, pág. 55.

Una de las grandes preocupaciones que dio origen a la reforma 2012 es que un gran porcentaje de los trabajadores mexicanos queda fuera de toda protección legal. Observando la composición del mercado de trabajo en el país para el año 2012, el 68.5% de la PEA corresponde a trabajadores subordinados, siendo el 62.3% de la PEA trabajadores subordinados remunerados. Lo anterior significa que apenas entre seis y siete de cada 10 trabajadores ocupados estaría formalmente cubierto por la legislación laboral y la seguridad social (aunque no siempre así ocurra en los hechos) y se beneficiaría o perjudicaría, en su caso, por los cambios recientemente experimentados. Es de resaltar que tan sólo el 32.9% de la PEA cuenta con un contrato escrito, lo que implica que cerca de dos de cada tres individuos no tiene alguna certeza respecto de sus condiciones de trabajo, aun cuando no sea necesario contar con este instrumento para acreditar la existencia de una relación de trabajo subordinado (artículo 20 de la LFT). Es importante señalar también que tan sólo uno de cada cuatro miembros de la PEA tiene un contrato de base, planta o por tiempo indefinido, lo que da una idea de lo poco extendida que está en el país la práctica de dar mayor formalidad y estabilidad a la relación laboral⁴⁴.

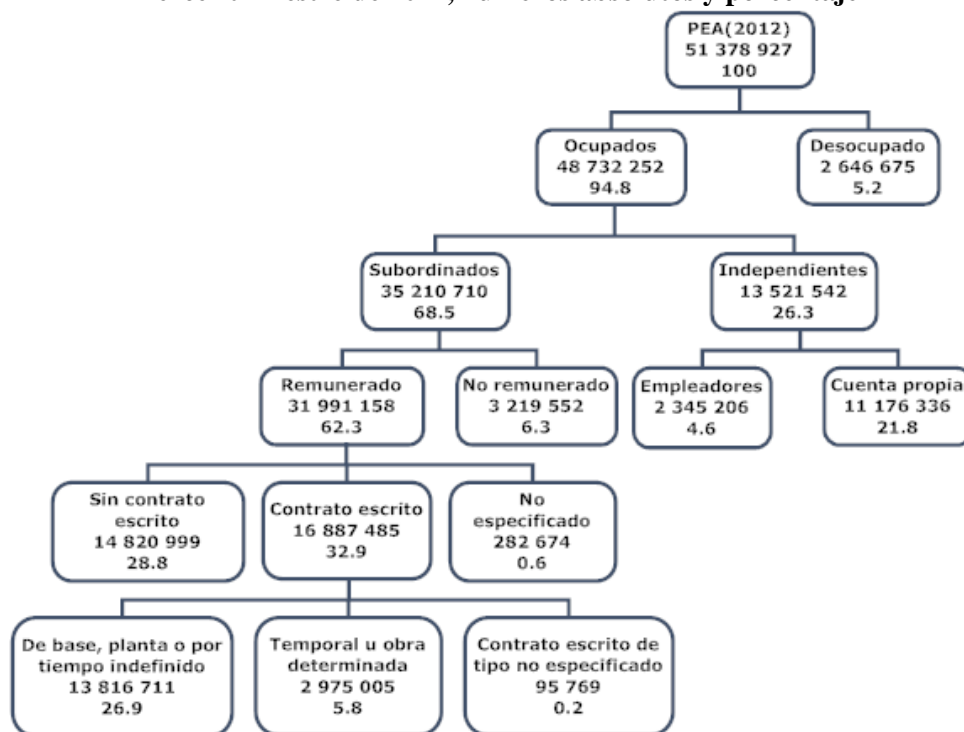
Estos datos revelan dos cuestiones centrales a tomar en cuenta en el análisis: primero, la presencia o ausencia de formalización de la relación laboral marca una importante diferenciación entre los asalariados, lo que como se verá en la siguiente figura se asocia a los hechos con el mayor acceso a las prestaciones, a pesar de que como se dijo no es legalmente una condición para ello⁴⁵. Por otra parte, la estructura laboral del país parecería conformarse atendiendo a los principios protectores de la legislación laboral vigente, como el que señala que la duración de la relación de

⁴⁴ Hay que advertir que la ausencia de contrato no supone que la relación laboral sea por tiempo determinado, sino al contrario, ya que esta modalidad debe constar por escrito. Sin embargo, esta condición lleva a una mayor incertidumbre en cuanto al acceso de derechos, como las indemnizaciones en caso de despido injustificado.

⁴⁵ En efecto, de acuerdo con el artículo 20 de la LFT de 1970, todavía vigente, no es necesario que se celebre un contrato de trabajo para que surta efecto la relación laboral, la que queda establecida por un hecho objetivo: la prestación de un servicio personal subordinado a cambio de un salario. Sin embargo, como lo muestran diferentes estudios, el tener un contrato escrito está asociado a un mayor acceso al disfrute de prestaciones y de la seguridad social.

trabajo es por lo general por tiempo indeterminado, mientras que la temporalidad de las contrataciones sería excepcional. No obstante, la escasa antigüedad de los trabajadores en su empleo y las altas tasas de rotación laboral, que llegan en México a más del 60% anual, pondrían en entredicho este argumento (Cowan, 2007). Más bien sugerirían que los empleadores gozan en la práctica de márgenes suficientemente amplios para imponer las condiciones de contratación, como los períodos de prueba o los contratos temporales, y entre otras razones, es por eso que debe dudarse de que la reforma ofrezca los incentivos adecuados para generar más empleos formales.

**ESQUEMA DE LA COMPOSICIÓN DEL MERCADO LABORAL EN MÉXICO
-Tercer trimestre de 2012, números absolutos y porcentaje -**



FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, III 2012), INEGI.

B. Los asalariados y la formalización del empleo

De acuerdo con lo esperado, las nuevas modalidades de contratación adoptadas en 2012 tendrían que reflejarse en el crecimiento del número de trabajadores con

contratos escritos (ya que es una condición para poder utilizarlas). Sin embargo, la correlación positiva entre formalización del contrato y disfrute de prestaciones, que muestran los siguientes datos, genera dudas sobre si ello ocurrirá en los hechos, en tanto se dificultaría la evasión patronal de las prestaciones y, en lugar de reducirlos, como esperan los empleadores, terminaría por elevar los costos laborales.

Dicho de otra forma, puede ser que el costo de formalizar la contratación⁴⁶ sea mayor al beneficio que de ello se derive (la temporalidad de la contratación), en tanto esto ya se logra a través de prácticas informales (como las renunciadas anticipadas en blanco) y, en consecuencia, se desaliente su utilización⁴⁷. El incentivo de recortar el costo de un despido injustificado —al limitar la reforma a un año el monto de los salarios caídos y fijar un interés por las cantidades debidas— tal vez sea el principal logro de los empresarios, pero no parece suficiente por varias razones, entre las que destaca el escaso porcentaje de trabajadores que demanda a su empleador en caso de perder el empleo (estimado a comienzos del año 2000 en alrededor del 6%) y el alto porcentaje de laudos que nunca llegan a cumplirse, sobre todo cuando se trata de empresas de menor tamaño, que son las que más pueden resentir el costo del despido (Bensusán, 2006).

Como se observa con mayor detalle en la siguiente figura, hay una gran diversidad de condiciones dentro del universo de trabajadores protegido por la legislación. Sin embargo, como ya se dijo, el hecho más significativo es la asociación entre la

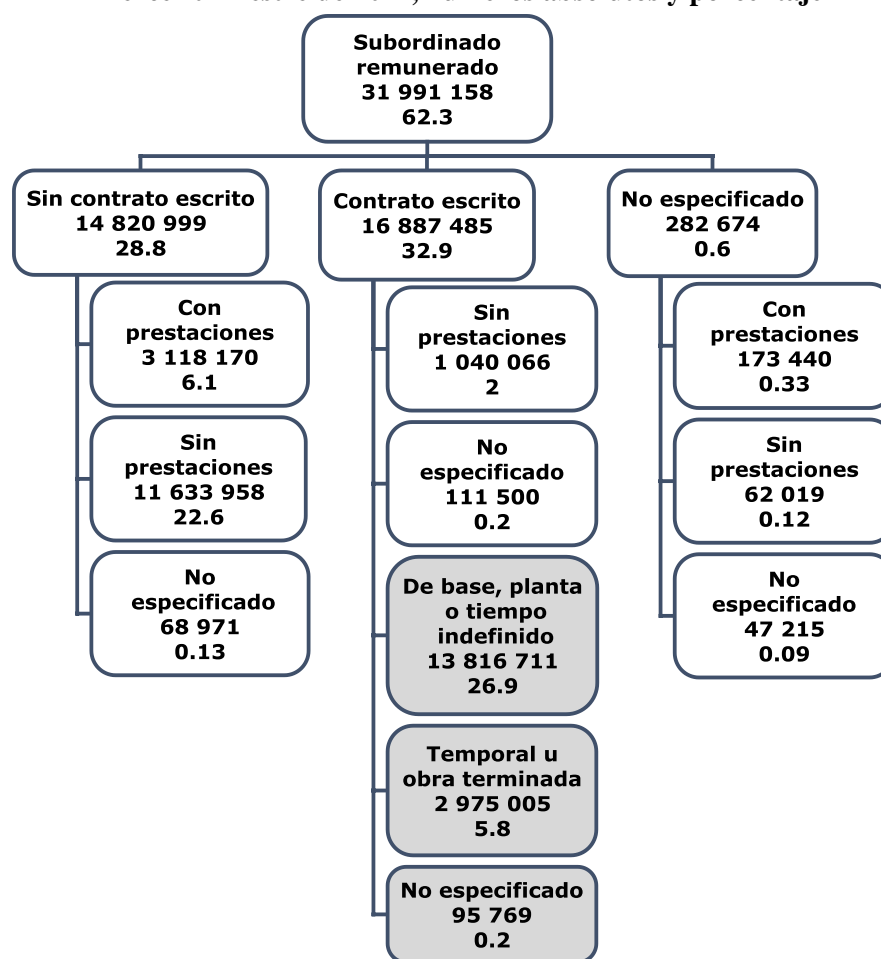
⁴⁶ El costo de la formalización se vincula al hecho de tener que pagar el costo no salarial integrado por las prestaciones, aun cuando por el corto período de la contratación algunas no se lleguen a hacer efectivas. Además, con el propósito de dar certeza al trabajador, tanto el período de prueba como los contratos de capacitación inicial tienen un plazo limitado; son improrrogables, no pueden aplicarse a un mismo trabajador más que en una ocasión en la empresa y la separación al término del plazo debe tomar en cuenta la opinión de las comisiones mixtas de productividad, capacitación y adiestramiento, que ahora deberán formarse en empresas con más de 50 trabajadores. Lo anterior sugiere además que la flexibilización promovida por la reforma de 2012 no llegó a los extremos que se alcanzaron en otros países, como fue el caso de las adoptadas en Argentina en los años noventa (Vega Ruiz, 2005; Cook, 2007).

⁴⁷ Esto es justamente lo que sucedió al flexibilizarse las contrataciones a través de la adopción de nuevas modalidades temporales en Argentina y Brasil durante la década de los noventa. Véase al respecto Senén y Palomino, 2006 y Cardoso y Lage, 2006.

existencia de contrato por escrito y el acceso a prestaciones, lo que sugiere que, a pesar de no ser un requisito legal, la formalización de la relación es un factor que se vincula a una mejora en la calidad del empleo y desalienta su precarización. Los jóvenes (entre 14 y 19 años) y los adultos mayores (más de 60) son quienes tienen empleos más precarios por la falta de prestaciones, alcanzando al 76 y al 81.6%, respectivamente, en 2011 (Bensusán y Acevedo, 2011).

ESQUEMA DE LA COMPOSICIÓN DEL TRABAJO SUBORDINADO REMUNERADO EN MÉXICO

-Tercer trimestre de 2012, números absolutos y porcentaje-



FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, III 2012), INEGI.

El problema es que para generar empleo formal o extender la formalización y el acceso a las prestaciones más que flexibilizar el acceso al empleo, legalizar la subcontratación o aumentar las sanciones⁴⁸, tendrían que ponerse en práctica diferentes instrumentos de política con mayores probabilidades de generar resultados positivos, como lo muestra la experiencia de Brasil y Argentina en la década pasada, donde las políticas laborales cobraron protagonismo y se colocó en el centro de las políticas macroeconómicas el interés de generar empleo formal (Berg, 2011 y MTESS, 2010)⁴⁹. Por el contrario, hay que insistir en que a pesar de que es conocida la mala experiencia de otros países en los años noventa, la reforma en México apostó mucho a la flexibilidad laboral y no se discutió siquiera el límite que impone el modelo de crecimiento, a la par que se descuidó por completo el impulso a la demanda agregada vía una política salarial activa (Fujii, 2011, Bensusán y Moreno-Brid, 2012). Por el contrario, la fijación de los salarios mínimos en diciembre de 2012 confirmó que el PRI continuaría con la misma política restrictiva que se sigue en el país a partir de los años ochenta, como se mostrará más adelante.

C. El acceso a seguridad social

Otra línea de diferenciación del mercado de trabajo y que expresa la desigualdad entre diversas categorías de los trabajadores se origina en el acceso a la seguridad social y la existencia de diferentes regímenes. La atención de esta cuestión, decisiva para evitar que una mayor flexibilidad laboral agravara la situación de exclusión en que ya

⁴⁸ Una de las deficiencias de la reforma laboral es que no se acompañó del compromiso de elevar los recursos de que dispone la Inspección del Trabajo para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones patronales, como se hizo en otros países. La misma OCDE señalaba que México debía aumentar —junto con las sanciones— estos recursos, ya que son inferiores a los que destinan países con niveles de desarrollo semejantes, además de que se concentran en la fiscalización de las grandes empresas (OCDE, 2010, pág. 10) En relación con la bajísima capacidad para imponer y cobrar las sanciones, las deficiencias en las estrategias de la IT, y a la necesidad de reorientarlas, véase Bensusán, 2008.

⁴⁹ Por otra parte, visto desde la perspectiva de los trabajadores, los incentivos para formalizar las relaciones laborales quedaron también por debajo de lo que se hubiera requerido, ya que una de las razones para tolerar o incluso buscar la informalidad es el bajo monto de los salarios (por lo que prefieren eludir el pago de cuotas de seguridad social) y la mala calidad de las prestaciones en casos de enfermedad y vejez, además del acceso a seguros no contributivos. Véase, al respecto, Levy, 2008.

se encuentra más de la mitad de los ocupados, quedó pendiente, ya que se argumentó la necesidad de revisar de manera integral el conjunto del sistema de protección social existente en el país. Sin embargo, como lo muestran diferentes investigaciones, si las reformas que apuntan a flexibilizar los mercados de trabajo no se acompañan de las medidas necesarias para compensar sus efectos sociales (por ejemplo, adoptando un seguro de desempleo), pueden no solamente resultar inoperantes, sino crear más problemas que los que resuelven (Lee, McCann y Torm, 2008, pág. 466; BID, 2004; Weller, 2009).

Teniendo en cuenta la información reportada en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), entre el año 2005 y 2012 el porcentaje de trabajadores subordinados y remunerados que tuvo acceso a instituciones de salud por motivo del empleo cayó del 54 al 53% (pasó en términos absolutos de 14.2 millones a 16.9 millones de trabajadores protegidos). Es decir, en términos relativos no se observa ningún incremento después de siete años y sólo uno de cada dos trabajadores cuenta con protección ante la enfermedad vinculada al empleo. En este mismo sentido, en los últimos siete años sólo el 60% de los trabajadores subordinados y remunerados declaró que recibe algún tipo de prestación laboral⁵⁰ (sin considerar el acceso a las instituciones de salud). Todo ello nos revela una muy limitada capacidad de los trabajadores en lo individual y del Estado —o simplemente el total desinterés en este caso— en fiscalizar y hacer efectivas las obligaciones de los empleadores con sus trabajadores, de lo que depende en gran medida la calidad de los empleos. El déficit al respecto es mayor en las micro o pequeñas empresas, donde las políticas de la IT, sin cambios en la legislación, hicieron que se dejara de fiscalizar y sancionar a las que tienen 10 o menos trabajadores, que es donde se concentra, como veremos más adelante, un alto porcentaje de la ocupación (Bensusán, 2008).

⁵⁰ Bienes y servicios, diferentes al acceso a las instituciones de salud, en dinero o en especie, adicionales a su sueldo, que reciben los trabajadores de parte de la unidad económica para la que trabajan, como complemento a sus ingresos laborales.

Considerando un período más largo (1997-2012), los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se han incrementado en alrededor de 5.5 millones de personas, situación que guarda relación con el aumento de la oferta laboral y de los ocupados subordinados para el país en los últimos años. Esta tendencia contrasta con lo ocurrido con los trabajadores al servicio del Estado, en tanto en la última década los asegurados en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tan sólo se han elevado en 300 mil personas. Teniendo en cuenta los asegurados en el IMSS y el ISSSTE para el año 2010, la población protegida por causa del empleo suma alrededor de 17.1 millones de trabajadores asegurados.

**MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL, 1997-2012**
-Número de trabajadores asegurados al IMSS y al ISSSTE-

Año	Asegurados IMSS ^{1/}	Asegurados ISSSTE ^{2/}
1997	10 467 823	...
1998	11 072 689	...
1999	11 714 774	...
2000	12 420 898	2 337 000
2001	12 441 751	2 368 000
2002	12 328 577	2 372 000
2003	12 315 623	2 367 000
2004	12 559 456	2 379 000
2005	12 965 789	2 398 000
2006	13 573 677	2 424 000
2007	14 144 576	2 490 000
2008	14 435 576	2 542 000
2009	13 994 127	2 582 000
2010	14 524 448	2 644 000
2011	15 153 643	S/D
2012	15 837 418	S/D

S/D: Sin dato disponible.

FUENTE: ^{1/} Basados en la información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (los datos anuales son un promedio aritmético de los 12 meses).

^{2/} INEGI, basado en la información del ISSSTE: "Estadística de población. Anuario estadístico 2010".

Otras líneas de diferenciación, como la duración de la jornada, el lugar de trabajo (por ejemplo, el hogar, en el caso de los trabajadores domésticos) y el tamaño de la unidad productiva inciden sobre las condiciones de trabajo.

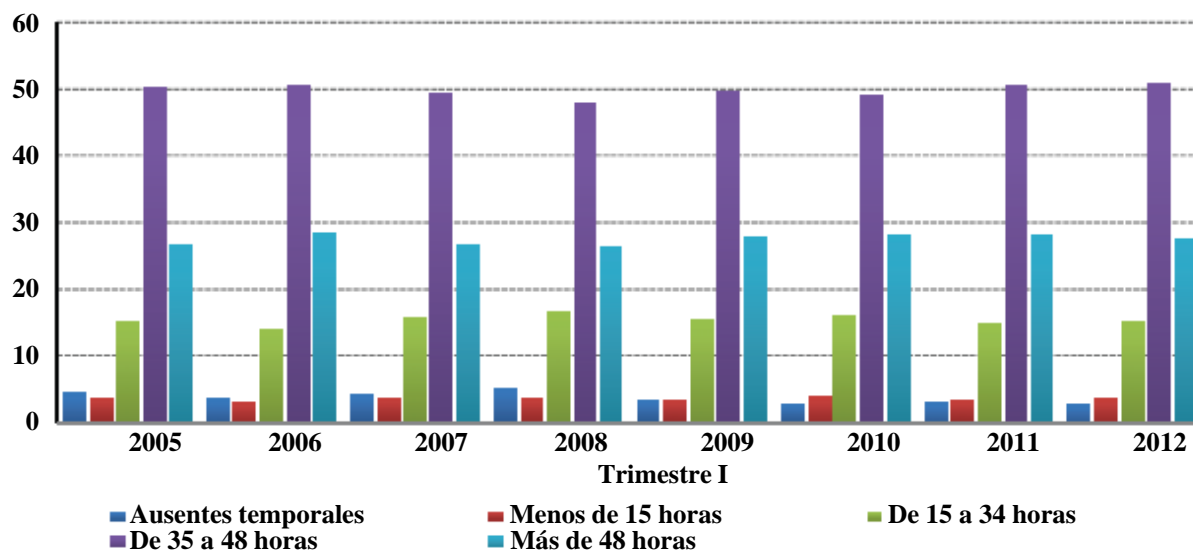
D. Tiempos de trabajo

México es uno de los países de la región con jornadas más largas para el trabajo asalariado (48 horas semanales). De acuerdo con la ENOE y como se observa en la gráfica siguiente, alrededor de uno de cada dos trabajadores subordinados manifestó tener en los últimos siete años una jornada de entre 35 y 48 horas, lo que se puede considerar como una jornada completa apegada a la legislación laboral. Cerca de uno de cada cuatro excede la jornada de 48 horas semanales. Menos del 20% tuvo una jornada que pudiera considerarse como de tiempo parcial. Llamen la atención dos cuestiones. Por una parte, el alto porcentaje de personas que está subocupada, cualquiera sea la razón (opción o exclusión). Por otra, la marcada estabilidad de la distribución de los asalariados según las jornadas, distribución que no parece haber sido afectada por efecto de la crisis 2008-2009.

Pese a que uno de los objetivos de la reforma laboral de 2012 fue facilitar el uso del trabajo por horas y fomentar el trabajo de tiempo parcial (destinado principalmente a los jóvenes y las mujeres), es importante adelantar que difícilmente ello ocurrirá; en tanto, se fijó como requisito en la nueva legislación, tal vez como resultado de una deficiente técnica legislativa, que el empleador quedará obligado a pagar un salario remunerador equivalente al de una jornada de ocho horas, aun cuando se labore una sola. No es difícil de entender que en lugar de facilitar la contratación por horas, de por sí sin obstáculo alguno en la ley anterior, esta nueva reglamentación cerró por completo esta alternativa, ya que no tendría sentido para un empleador pagar una jornada completa y las correspondientes prestaciones, por una hora de trabajo.

Como se muestra en la gráfica siguiente, no ha habido cambios importantes en la distribución de los asalariados según duración de la jornada de trabajo, por lo que el porcentaje de trabajadores de tiempo completo (propio de un trabajo típico) se mantiene en alrededor de la mitad. Debido a los bajos salarios, es muy reducido el porcentaje de trabajadores que labora menos de 15 horas o entre 15 y 34 horas. Por el contrario, más peso tienen las jornadas excesivas, que superan las 48 horas, al ser desempeñadas por uno de cada cuatro trabajadores. En este sentido, hay que mencionar que la reforma de 2012 simplemente ignoró el problema y mantuvo una de las jornadas más largas (48 horas semanales), si se la compara con la que existe en Brasil o en Chile (44 horas). Igualmente no se incrementó el número de días de vacaciones (seis por el primer año), a pesar de que está entre los más bajos del mundo (McCann, 2005).

MÉXICO: SUBORDINADO Y REMUNERADO, DURACIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO, 2005-2012
-En porcentajes -



FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2005 a 2012), INEGI.

Cabe señalar también que las mujeres trabajan jornadas de tiempo parcial en mayor proporción que los hombres, lo que se debe a una desigual distribución de

responsabilidades entre los géneros, por lo que sigue haciendo falta, después de la reforma, una política más orientada a lograr la conciliación entre trabajo y familia.

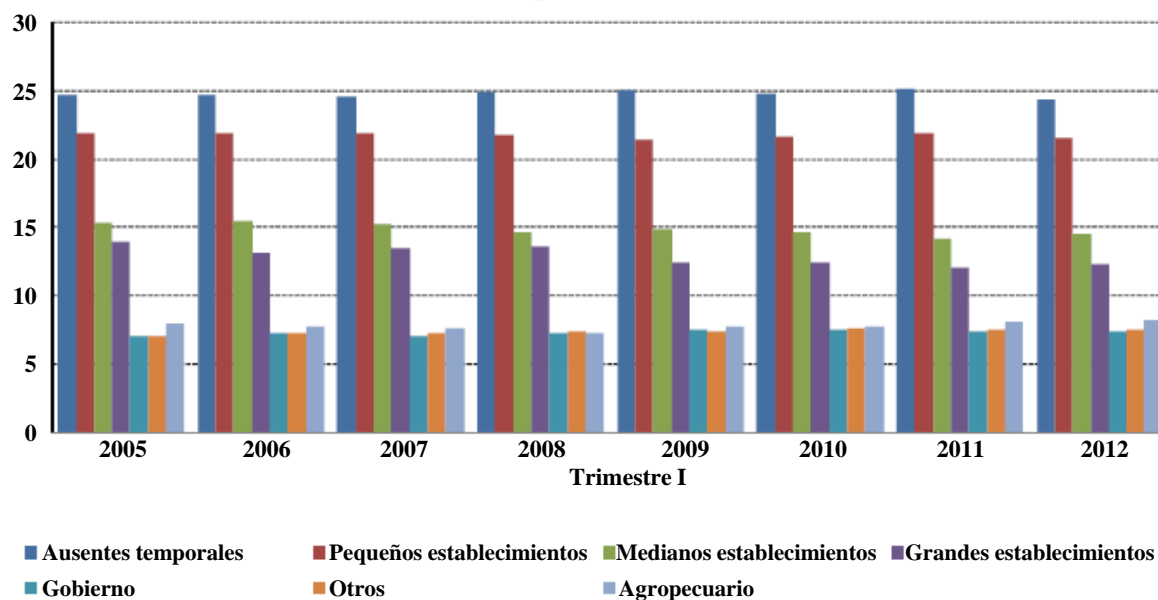
E. La distribución de la ocupación según tamaño de la unidad productiva y los diferenciales de productividad

El tamaño de la unidad productiva es otro factor de diferenciación en lo que se refiere al acceso a las prestaciones laborales e incluso a la sindicalización. En los últimos siete años, uno de cada cuatro trabajadores subordinados remunerados se encuentra vinculado a micronegocios⁵¹. Para el año 2012 ascendían a alrededor de 7.7 millones de trabajadores, de los cuales 3.1 millones no contaba con un espacio físico delimitado por construcciones e instalaciones fijas al suelo. En sí son personas que desarrollan actividades laborales fuera de una unidad económica exclusiva para tal fin. Según el tamaño de la unidad económica, le siguen en importancia los pequeños establecimientos con una participación cercana al 22%. Los medianos y grandes establecimientos pasaron de representar 29 a 27%, respectivamente de los trabajadores subordinados y remunerados entre 2005 y 2012. Todo ello incide, como ya se vio, en marcadas diferencias en la posibilidad de que se fiscalice el cumplimiento de los derechos laborales (Bensusán, 2008) y también en los niveles de productividad⁵², lo que se traduce en diferentes condiciones de trabajo y especialmente, en los salarios (Fujii, 2011).

⁵¹ Micronegocios: unidades económicas no agropecuarias dedicadas a la industria, comercio o servicios, cuyo tamaño no rebasa los límites establecidos a continuación: en la industria, de 1 a 15 trabajadores; en el comercio, de 1 a 5 trabajadores; en los servicios, de 1 a 5 trabajadores; excluye a las instituciones del sector público y los servicios financieros.

⁵² De acuerdo con un estudio realizado por la CEPAL, las microempresas tienen una productividad relativa a las empresas grandes de sólo el 16%. Este porcentaje se eleva al 35% en el caso de las pequeñas empresas y al 60% en el caso de las medianas (CEPAL, 2010, pág. 102).

**MÉXICO: TRABAJADOR SUBORDINADO Y REMUNERADO,
SEGÚN TAMAÑO DE LA UNIDAD ECONÓMICA, 2005-2012**
-En porcentajes -



FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2005 a 2012), INEGI.

Aunque es poco lo que la legislación laboral puede hacer realmente para cerrar las brechas de productividad entre empresas, según tamaño, y ello depende en gran medida de que se impulse una política industrial que busque incidir a lo largo de las cadenas productivas, las nuevas reglas en materia de comités de capacitación, adiestramiento y productividad, y sobre subcontratación, podrían tener en el futuro alguna influencia positiva. En este último caso, al imponer condiciones a los empleadores que buscan evitar que se utilice como estrategia para reducir costos laborales, en lugar de motivarse en la necesidad de especialización, podrían ayudar a disminuir las enormes brechas que hoy existen en las condiciones de trabajo a medida que los empleos se alejan de la empresa que gobierna la cadena productiva y que han sido documentadas en diversas investigaciones, siempre que realmente se fiscalizara el cumplimiento de estas reglas y hubiera actores colectivos —sobre todo a nivel sectorial— capaces de ejercerlas (Bensusán y Martínez, 2012).

Por su parte, la creación de comisiones mixtas de capacitación, adiestramiento y productividad integradas por igual número de representantes de los trabajadores y los empleadores en empresas de más de 50 trabajadores constituye un recurso que puede llegar a beneficiar, si realmente llegaran a constituirse, aproximadamente a la mitad de los trabajadores, pero dejan fuera a otra parte igualmente significativa que labora en las micro y pequeñas empresas. En estos casos, se plantea que se diseñarán programas destinados a elevar la productividad con el propósito de hacer diagnósticos, estudiar las mejores prácticas tecnológicas, organizativas y financieras, y obtener asesoría, financiamiento y certificación, mejorar los sistemas de coordinación⁵³ y establecer compromisos entre los actores (incluyendo a la academia), evaluar periódicamente el desarrollo de dichos programas, adoptar sistemas de incentivos para los trabajadores y mejorar las condiciones de trabajo y de seguridad e higiene.

En el mismo sentido, las nuevas facultades asignadas al Comité Nacional de Productividad y a los estatales⁵⁴, que podrán constituir subcomités sectoriales con diferente alcance territorial, deberán integrarse con criterios de representatividad e inclusión, cuyas decisiones, que se tomarían por consenso, constituirían un avance importante en cuanto al papel de coordinación económica que pueden desempeñar las instituciones laborales.

Sin dejar de reconocer que hay un esfuerzo por incluir el tema de productividad dentro de la LFT e incluso un paso adelante al adoptar una definición al respecto que considera que los resultados del incremento de la productividad deben distribuirse en forma equitativa y dar lugar a una mejora en el bienestar de los trabajadores, lo que no es un propósito menor, hay que mencionar que este avance no podrá concretarse si no hay una representación legítima capaz de ocupar estos espacios de coordinación y con

⁵³ En realidad, como parte de otros muchos problemas de técnica legislativa que contiene esta reforma, no se aclara a qué sistemas de coordinación en las micro y pequeñas empresas se refiere el artículo 153 J.

⁵⁴ Véase al respecto el artículo 153-K-L y N.

la fuerza necesaria para contrarrestar la actual asimetría de poder entre trabajadores y empleadores⁵⁵. Prueba de ello es el mal funcionamiento de la representación obrera ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en la CNSM o en las comisiones mixtas de seguridad e higiene o de capacitación y adiestramiento que ya estaban previstas en la LFT.

Más adelante se trata la dificultad de aprovechar estos espacios de bilateralidad o tripartitas en el terreno de la productividad, la capacitación y el adiestramiento, debido a la escasa presencia, mala calidad de la representación y extrema debilidad de los sindicatos.

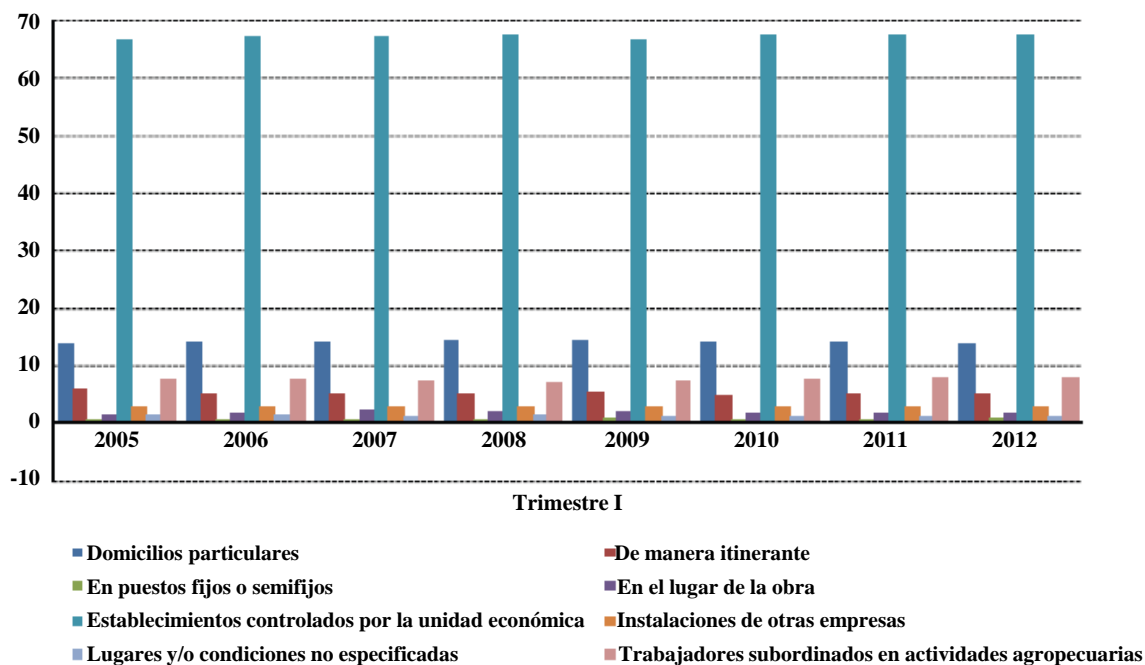
F. El lugar de trabajo

Tomando en cuenta el lugar donde se desempeña la actividad, cerca del 66% de los subordinados remunerados lo realiza en establecimientos o instalaciones controladas por la unidad económica para la que trabaja. Sin embargo, si se toman en cuenta aquellos que realizan sus actividades en domicilios particulares, de manera itinerante, circulando, o sin limitarse a un solo espacio físico y en puestos fijos o semifijos, resulta que uno de cada cuatro subordinados desempeña sus actividades laborales en este tipo de espacios. Considerando todo lo anterior, queda claro que la mayoría de los trabajadores afronta serias dificultades para incrementar su productividad, acceder a la capacitación o para organizarse, sea porque labora en jornadas reducidas, en unidades de menor tamaño, o por el lugar de su trabajo, condiciones poco propicias para la acción colectiva.

⁵⁵ Con respecto a la definición de productividad, véase el artículo 153 I.

MÉXICO: TRABAJADOR SUBORDINADO Y REMUNERADO; LUGAR DONDE SE DESEMPEÑA LA ACTIVIDAD, 2005-2012

-En porcentajes -



FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2005 a 2012), INEGI.

G. Informalidad

Como lo destaca la Exposición de Motivos de la iniciativa preferente, el principal problema que ha llamado la atención del gobierno al reformar la legislación laboral es el creciente espacio del empleo informal en el mercado de trabajo y el déficit de protección que ello conlleva, lo que genera el caldo de cultivo para el discurso neoliberal que busca limitar los privilegios de los asalariados protegidos y contraponer sus intereses a los de los excluidos. Cabe recalcar que los trabajadores subordinados no inscritos en la seguridad social, se encuentren en el sector formal o informal de la economía, si están formalmente cubiertos por la legislación laboral aunque tengan problemas para ejercer sus derechos. La situación de los trabajadores por cuenta propia es diferente, independientemente de su nivel de calificación, en tanto no quedan cubiertos por la legislación laboral ni por los sistemas de seguridad

social contributivos, ya que el supuesto original del sistema de protección de corte corporativo era que el trabajo independiente tendería a desaparecer y la protección se garantizaría con el acceso a un empleo subordinado. En suma, la heterogeneidad de situaciones involucradas en el empleo informal debería ser considerada con mayor cuidado, si realmente se quieren atacar sus causas y encontrar soluciones. A continuación se precisan estas diferencias. En el documento “La informalidad laboral, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Marco conceptual y metodológico”, INEGI (2012), se exponen las dos dimensiones bajo las cuales hoy en día en México se mide la informalidad. En sí, el enfoque de unidad económica aplica a las modalidades de trabajo independiente (empleadores y trabajadores por su cuenta), mientras que el enfoque laboral es el que aplica principalmente al trabajo asalariado⁵⁶.

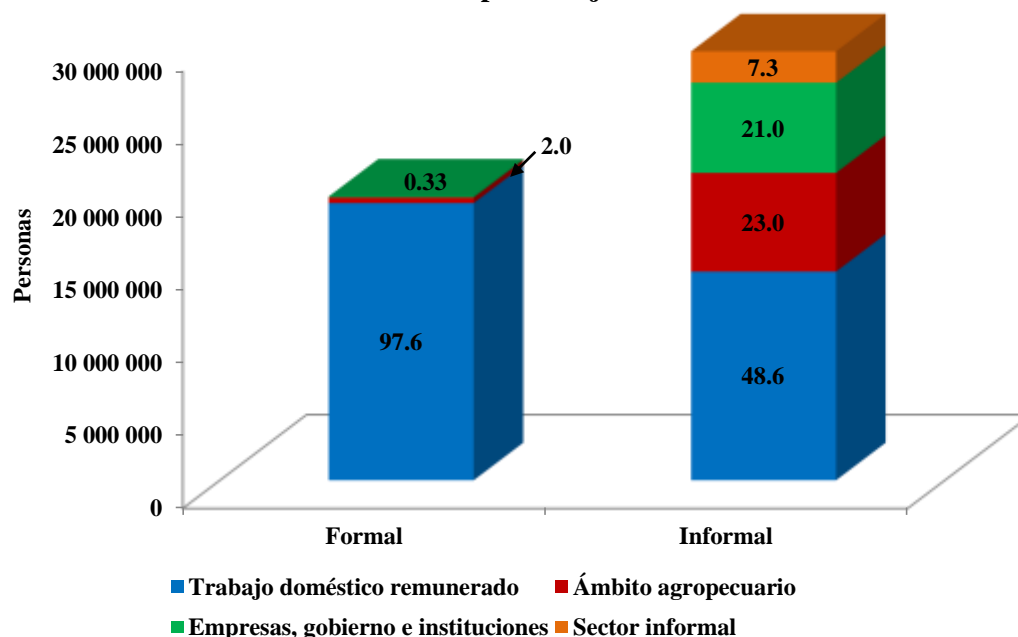
Para el tercer trimestre de 2012, la población ocupada en la informalidad (dentro o fuera del sector formal de la economía) representó a alrededor de 28.2 millones de personas, lo que abarca el 59.8% de la población ocupada, tasa que se mantiene igual a la registrada para el año 2005. Para el caso de las mujeres es levemente superior al promedio y con relación a los hombres en alrededor de dos puntos porcentuales. En este sentido, es de resaltar el alto número de informales que desempeñan sus labores en empresas, gobierno e instituciones, con una participación del 23% dentro del total de informales, situación que refleja la flexibilidad que existe incluso en la contratación en el sector formal de la economía y la necesidad de adoptar en este caso políticas que realmente favorezcan la formalización de los empleos, como se ha hecho en Argentina, Brasil y Uruguay en la década previa.

⁵⁶ “La primera se refiere al tipo o naturaleza de la Unidad Económica: cuando ésta es una que se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado operando a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos, se puede hablar de un Sector Informal o de negocios en pequeña escala no registrados y de empleo vinculado a dicho sector”. La segunda dimensión expuesta por el INEGI es una perspectiva laboral y se refiere a todo trabajo que se esté realizando sin contar con el amparo del marco legal o institucional, no importando si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales, por lo que se puede hablar de “empleo informal”.

El empleo formal se encuentra concentrado en las empresas, gobierno e instituciones, pero sólo llega a representar el 38.6% de los ocupados. Observando la población ocupada según su posición en la ocupación y condición de formalidad/informalidad, los trabajadores subordinados remunerados (asalariados) representan alrededor de 30 millones de personas, de los cuales 13 millones de ellos son informales (dentro del total de ocupados en el sector informal este grupo representa alrededor del 45.5%). Todo ello hace suponer que en México existe un gran margen para extender la formalidad por la vía de la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y la mejor coordinación de las estrategias de las entidades con facultades en esta materia, aspectos que no han merecido atención en la reforma, más allá del incremento del monto de las sanciones. Sin embargo, este aumento no podría tener por sí mismo ningún efecto, si no es sustancialmente mayor la probabilidad de que un evasor sea realmente fiscalizado y sancionado, haciendo efectivo el cobro de la multa o la penalización⁵⁷. Habrá que ver, en consecuencia, si la nueva administración (2012-2018) diseña e implementa una nueva política en la que la IT, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el IMSS y las Juntas de Conciliación y Arbitraje reorienten sus estrategias y coordinen sus funciones para lograr este objetivo, al que deberían darle prioridad.

⁵⁷ Hasta la reforma laboral de 2012, podía demostrarse que México era un caso de alto costo de cumplimiento pero bajo costo de incumplimiento de las obligaciones patronales, en tanto el monto de las sanciones era muy reducido (Bensusán, 2006). Sin embargo, esta situación se mantendría, desalentando la formalización de los empleos, pese al incremento de las sanciones, si no aumenta la capacidad estatal de fiscalización y sanción.

MÉXICO: CONDICIÓN DE LA OCUPACIÓN, SEGÚN TIPO DE LA UNIDAD ECONÓMICA EMPLEADORA, IV TRIMESTRE DE 2012
-En porcentajes -



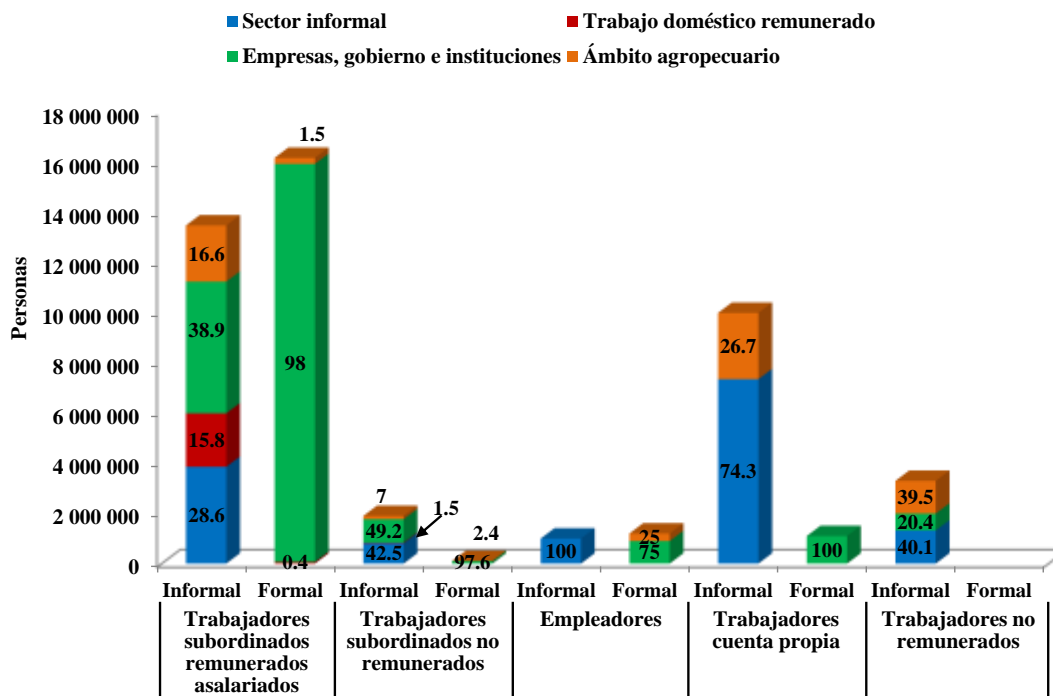
FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2012), INEGI.

En esta misma línea, se requeriría otro tipo de políticas para proteger a los trabajadores por cuenta propia, que son alrededor de 11 millones y representan alrededor del 34% de los informales; le siguen en importancia los trabajadores no remunerados que ascienden a 3.2 millones de los ocupados con una participación del 11% del total de ocupados en el sector informal⁵⁸.

⁵⁸ Al respecto, la OCDE (2010, pág. 11) propone que se considere la obligatoriedad de las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores autónomos, y en particular para los profesionales con ingresos superiores a cierto nivel, mientras otras recomendaciones han girado en establecer un solo sistema de protección social con alcance universal no contributivo (Levy, 2008).

MÉXICO: CLASIFICACIÓN SEGÚN LA POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN Y CONDICIÓN DE INFORMALIDAD, IV TRIMESTRE DE 2012

-En porcentajes -



FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2012), INEGI.

En conclusión, en la gráfica anterior se da una idea de la diversidad de situaciones dentro de lo que se considera como empleo formal e informal, lo que conduce a una marcada desigualdad de condiciones entre los mismos trabajadores subordinados y por cuenta propia y exige políticas distintas, sea para formalizar a estos trabajadores, mejorar la calidad de los empleos, o simplemente darles acceso a la protección frente a los diversos riesgos, como el desempleo, la vejez o la enfermedad.

H. La caída de la sindicalización y los nuevos espacios de bilateralidad

El descuido en la atención de las consecuencias sociales del cambio de modelo económico y la defensa a ultranza de una política salarial restrictiva por más de 30 años no podrían entenderse sin la irrefrenable pérdida de poder sindical experimentada durante este período. Además, es conocido que ninguna política

tendiente a mejorar el cumplimiento de las obligaciones patronales, ni prácticamente ningún cambio que busque mejorar la calidad de los empleos, tendrá efectos en el corto o mediano plazo, si no hay actores colectivos capaces de corregir la asimetría en el poder de negociación entre el capital y el trabajo, más aún en condiciones de debilidad de los asalariados en el mercado de trabajo como las que existen cuando casi el 60% de los ocupados en el país no tiene acceso a la seguridad social. A pesar de los altos costos sociales de la ausencia en el país de una representación sindical legítima capaz de ejercer un contrapeso a los intereses de los empleadores, pero también de involucrarse en estrategias de competitividad basadas en la innovación y el incremento sostenido de la productividad con reparto de sus resultados, esta dimensión de la iniciativa preferente —que se ha denominado como política— resultó sumamente limitada y terminó por desdibujarse al transitar por el Poder Legislativo. Tanto con respecto a la necesidad de garantizar la autonomía de los sindicatos frente al gobierno y los empleadores, como a la promoción de la democracia interna, la transparencia y la rendición de cuentas, cuestiones esenciales para devolver a los trabajadores el ejercicio de los derechos colectivos, no hubo la fuerza social y política necesaria para vencer las fuertes resistencias al cambio.

La escasa presencia de los sindicatos y la tendencia a la caída de la sindicalización se relacionan con la expansión del empleo informal, incluso dentro del sector formal de la economía, como se acaba de ver. A ello se suma la creciente expansión del sector de los servicios y la reducción del empleo industrial, donde estaban los sindicatos con mayor poder de negociación. Sin embargo, el problema no es solamente la escasa presencia de los sindicatos, sino su mala calidad. Existen factores políticos, como el carácter estatista del régimen corporativo, la subordinación de los dirigentes a cambio de la corrupción y el poder de los empleadores para escoger a su contraparte, que llevan a la situación de indefensión en que se encuentra la mayoría de los trabajadores con la consiguiente precarización de los empleos, lo que lleva también a una caída de

la conflictividad laboral por motivos redistributivos, expresada en el decreciente número de huelgas desde los años noventa (Bensusán y Middlebrook, 2013).

El resultado es que los sindicatos dejaron de representar los intereses del conjunto de los asalariados y se concentraron, si acaso, en la defensa de las condiciones de trabajo de sus agremiados, quedando sin representación alguna la gran mayoría de los trabajadores, particularmente los más vulnerables, que son los que perciben salarios más bajos. La expansión de contratos colectivos de protección a los empleadores, no sólo en sectores atrasados (como la construcción), sino en la nueva economía, negociados por líderes desconocidos por los trabajadores y sin beneficio alguno para éstos, fue parte del problema que la reforma laboral se proponía explícitamente resolver, sin lograrlo de modo alguno⁵⁹.

En relación con los trabajadores subordinados remunerados, que para el año 2012 representaban 62.3% de la oferta laboral (cerca de 32 millones de personas) tan sólo el 13.9% de ellos se encontraban sindicalizados. Además, entre el año 2005 y 2012, tanto en términos absolutos como relativos, el número de sindicalizados ha disminuido, en 300 mil individuos y cerca de tres puntos porcentuales. Igualmente, aunque la oferta laboral se ha incrementado en los últimos años, el número y el porcentaje de sindicalizados en relación con la PEA disminuyeron, al pasar del 10.3% en 2005 al 8.8% en 2012.

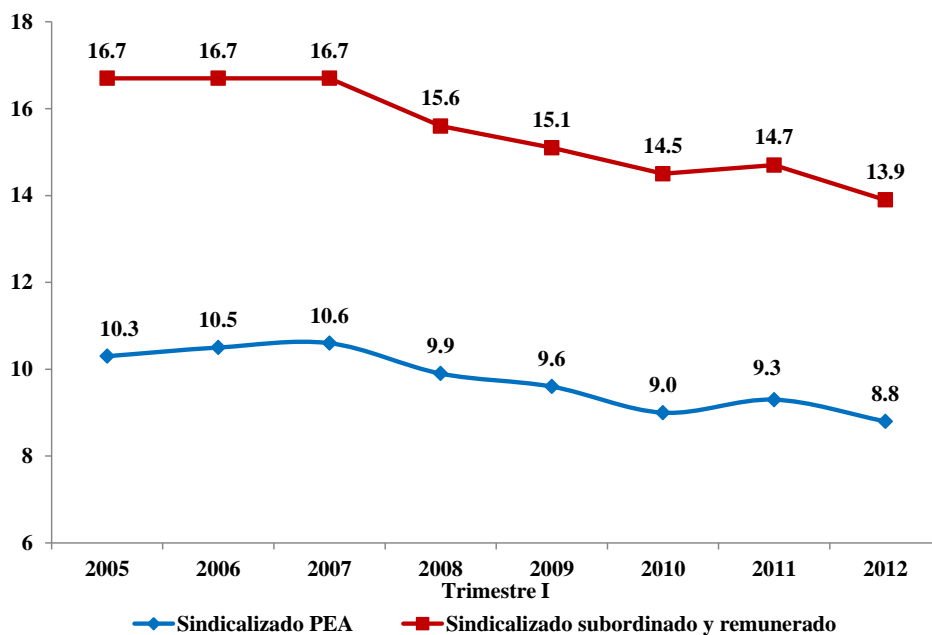
De acuerdo con la ENOE, del total de sindicalizados en la PEA, equivalente a 4 millones 355 mil 294 trabajadores en 2012 (cifra menor a los 4 millones 360 mil 855 sindicalizados en 2005), un 21.5% estaba en la industria manufacturera (frente a un

⁵⁹ De acuerdo con la exposición de motivos, para combatir esta práctica se establecían requisitos adicionales para los emplazamientos a huelga cuyo objetivo fuera la forma de contratos colectivos de trabajo, lo que de haberse aprobado hubiera dificultado el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores. Estas propuestas —junto a otras tendientes a limitar el derecho de huelga— fueron descartadas al transitar la reforma por el Poder Legislativo. Lo mismo ocurrió con la propuesta más importante para lograr este objetivo, presentada por la senadora Alejandra Barrales, y que consistía en la incorporación del artículo 388 bis, en el que se exigía la votación previa de la asamblea de los trabajadores para dar validez a un contrato colectivo. Véase al respecto el siguiente apartado.

24.6% en 2005) y un 70.7% en los servicios (frente a un 65.8% en 2005), lo que refleja la tendencia a la desindustrialización y tercerización de los empleos.

En este contexto, los nuevos espacios de coordinación y la ampliación de facultades del Comité Nacional de Productividad y los estatales, al igual que los nuevos que deben crearse en las empresas de más de 50 trabajadores, difícilmente podrán dar lugar a decisiones que realmente tomen en cuenta los intereses de los trabajadores, si es que realmente llegan a funcionar. Por el contrario, es de esperarse que, a menos que se profundice en el corto plazo la dimensión política de la reforma laboral a través de una nueva, estos espacios llevarán a la simulación y terminarán desacreditándose, como otros espacios bilaterales y tripartitas heredados del viejo modelo corporativo.

MÉXICO: PORCENTAJE DE TRABAJADORES SUBORDINADOS-REMUNERADOS, SINDICALIZADOS Y CON RESPECTO A LA PEA, 2005-2012
-En porcentajes -



FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2005 a 2012), INEGI.

I. Las remuneraciones

El tema de las remuneraciones tiene una importancia central en este estudio, en tanto es uno de los aspectos más descuidados de la reciente reforma de la legislación y limita otros de los objetivos explícitamente buscados, como el incremento de la productividad, lo que en gran medida se explica por la total desvinculación de este proceso con respecto a la discusión sobre las ventajas y desventajas de la actual estrategia de desarrollo sustentada en el sector exportador. En ese contexto, no se realizaron modificaciones en los procedimientos legales, actualmente en manos de la CNSM, que abrieran la posibilidad de recuperar el papel de los salarios mínimos como instrumento de una política destinada a combatir la pobreza y la desigualdad y a impulsar la demanda agregada, recuperando los propósitos originales del artículo 123 constitucional y dando un sentido real a la dimensión social de la reforma de 2012, predominantemente declarativa. Tampoco se hicieron cambios para recortar el poder de los empleadores para seleccionar a su contraparte en la contratación colectiva, ni menos aún se favoreció la participación de los trabajadores en este proceso en el que se fijan los salarios contractuales. Por el contrario, se mantuvieron las reglas que han permitido la simulación sindical en sectores decisivos de la nueva economía donde se generaron gran parte de los empleos (franquicias, servicios aéreos, bancos, etcétera), lo que favoreció el estancamiento de las remuneraciones como parte de una estrategia exportadora basada en bajos salarios y valor agregado (Fujii, 2011; Bensusán y Middlebrook, 2013).

Un estudio realizado por Palma (2011, págs. 49-53) muestra que la integración económica en la economía mundial, asociada a las reformas neoliberales, llevó a que aumentara en México la desigualdad y disminuyera la participación de los salarios en el ingreso sin que el incremento de las exportaciones tuviera un efecto importante en

el crecimiento ni en la mejora del nivel de vida⁶⁰. Si en los años setenta los salarios de los sectores de bienes transables, como la industria automotriz, con altas tasas de sindicalización y donde se consolidó el régimen corporativo, guardaban relación con el incremento de la productividad y elevaban en México los salarios en los sectores no transables (como el de la construcción y los servicios, con crecimiento más lento de la productividad), a partir de los años ochenta los salarios se desvincularon de la productividad, a la par que ésta cayó, lo que llevó a México a ubicarse en el lugar 83 de los rankings de incremento de la productividad, considerando el período 1981-2009, mientras ocupaba el lugar 25, considerando el período 1950-1981. Sin embargo, mientras la productividad en el sector de la manufactura creció un 80% entre 1976 y 2000, los salarios apenas alcanzaron en ese sector el nivel de 1976. El debilitamiento de los sindicatos después de las crisis de 1982 y 1994, al que ya se hizo referencia, explica en parte lo anterior al haber posibilitado que los empleadores aumenten sus ganancias aun cuando no existan incrementos de la productividad y también se apropien de la parte de la productividad que corresponde a los trabajadores, cuando sí los hay (Palma, 2011, págs. 49-53).

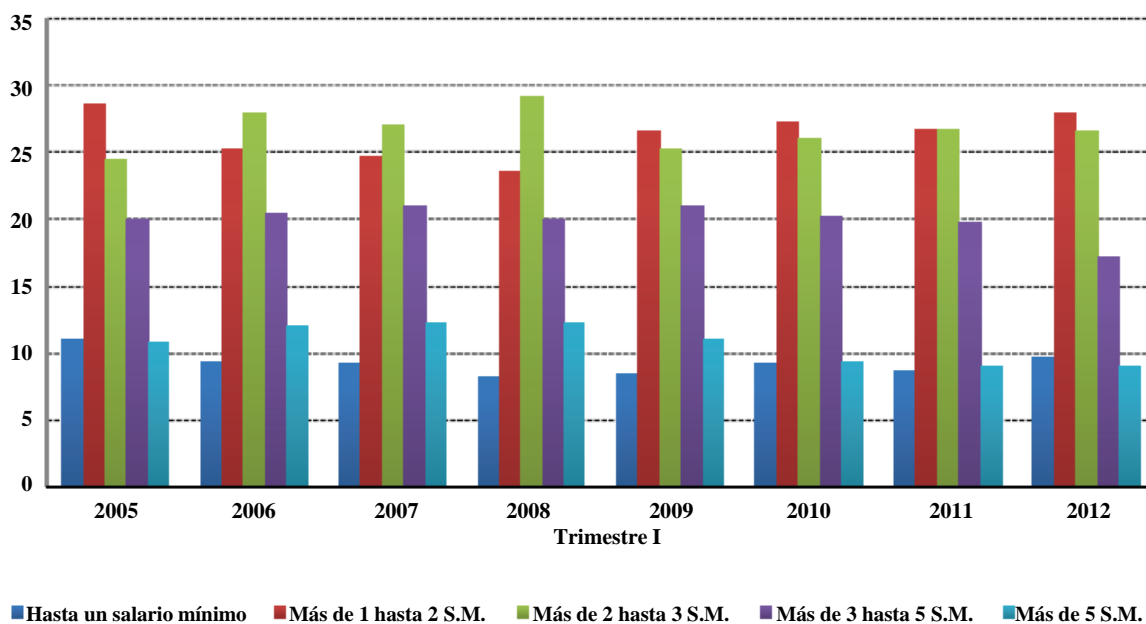
Igualmente, como se verá a continuación, lo que ha ocurrido con la fijación de los salarios mínimos en México y su efecto sobre la pobreza sería imposible de lograr si los sindicatos no hubieran dejado de representar a los sectores de bajos salarios, como ha venido sucediendo al menos desde los años ochenta.

Con relación a los ingresos de los trabajadores subordinados y remunerados en los últimos años, resalta la disminución de las categorías de más de cinco salarios mínimos (SM) y de más de tres hasta cinco SM en alrededor de dos puntos porcentuales, rompiendo la tendencia previa que venía registrándose desde la década de 1990 (Fujii, 2011). En ese mismo sentido, es de resaltar en los últimos años, a

⁶⁰ En sus estimaciones, Palma encontró que la caída de la participación de los salarios en el PIB fue de 40% en 1976 a 18.9% en 2000, lo que se debió a la brecha entre los salarios y la productividad generada por las reformas neoliberales y el debilitamiento del sistema corporativo, sobre todo después de 1982 (Palma, 2011, pág. 50).

partir del año 2008, el incremento porcentual de quienes reciben hasta un salario mínimo y de aquellos que reciben más de uno hasta dos SM, situación que da cuenta de la creciente precarización de las condiciones laborales de los trabajadores subordinados. Asimismo, para el año 2012, uno de cada tres subordinados recibía hasta dos SM.

MÉXICO: SUBORDINADO Y REMUNERADO, SEGÚN NIVEL DE INGRESOS, 2005-2012
-En porcentajes -



FUENTE: Elaboración de la autor con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2005 a 2012), INEGI.

En el cuadro siguiente se analiza la evolución de los salarios mínimos a partir de 1994, registrando una pérdida de más el 25% en casi 20 años, que se suma a la que venía registrándose desde 1982, por lo que hoy en día el SM apenas equivale a la cuarta parte de la que se tenía en esta última fecha. Pese a que, en menor medida, se muestra que el salario medio de cotización en el IMSS fue en 2012 todavía menor al que se pagaba en 1994, éste muestra una recuperación con respecto al que se percibía en 1995.

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS, 1994-2012
-Número de trabajadores asegurados al IMSS y al ISSSTE-

Año	Evolución del salario mínimo real ^{a/}	Índice de salario mínimo real ^{b/}	Salario de cotización al IMSS (pesos por día) ^{c/}	Salario real de cotización al IMSS (pesos por día) ^{d/}
1994	13.98	100.00	49.60	250.80
1995	12.08	86.46	56.52	188.06
1996	10.89	77.91	67.63	176.21
1997	10.82	77.44	80.23	180.64
1998	10.90	77.97	94.68	179.73
1999	10.51	75.22	110.84	187.33
2000	10.60	75.85	129.69	201.17
2001	10.65	76.20	146.19	217.19
2002	10.72	76.71	158.04	222.14
2003	10.65	76.18	168.36	227.59
2004	10.50	75.13	179.24	230.34
2005	10.50	75.10	189.97	236.26
2006	10.48	75.01	200.50	239.64
2007	10.42	74.52	211.05	243.11
2008	10.20	72.98	222.30	240.38
2009	10.05	71.87	231.63	241.83
2010	10.14	72.54	239.16	239.16
2011	10.14	72.78	249.32	240.15
2012	10.22	73.10	258.34	240.82

a/ Expresado en precios constantes de 1994.

b/ Índice del Salario Mínimo Real (1994 = 100).

c/ De 1994 a 2003, salario medio de los cotizantes permanentes. A partir de 2004, salario base de los cotizantes permanentes y eventuales, ponderado por el número de días trabajados en el mes.

d/ Deflactado a precios de 2010.

FUENTE: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

A pesar de que ha tendido a cerrarse, de acuerdo con datos de la STPS (2008), la brecha salarial entre hombres y mujeres asciende todavía al 30%, lo que se agrega a la segregación ocupacional (la división entre trabajos “femeninos “ y “masculinos”), las dificultades para obtener un puesto de trabajo del mismo nivel que el hombre y una jornada de tiempo completo, requiriendo de más altos niveles de escolaridad para acceder a las mismas oportunidades (Bensusán y Acevedo, 2011).

Una de las graves consecuencias de la caída salarial es el aumento de la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo, como lo muestran los resultados de Coneval para el último trimestre de 2012, con base en la ENOE (Índice de la tendencia laboral de la pobreza, calculado a partir de

2005). A nivel nacional, se registra al respecto un incremento del orden del 25% en ese período, si bien para 2008 se había registrado una leve mejoría. La tendencia al agravamiento se registró principalmente a nivel urbano, donde el incremento alcanza al 35%. Cabe señalar igualmente el deterioro del ingreso laboral per cápita a precios constantes (real) y el deflactado con el índice de precios de la canasta básica alimentaria, que pasó de 1 mil 252.66 pesos en 2005 a 912.14 pesos entre el primer trimestre de 2005 y el tercer de 2012 (Coneval, 2012, con base en ENOE e INPC, reportado por el INEGI).

La Cruzada Nacional Contra el Hambre, impulsada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y la creación de un Sistema Nacional con ese propósito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero del 2013, es una respuesta a esta grave situación y muestra que, ante la ausencia de una política salarial activa, capaz de reducir la pobreza alimentaria y proteger a los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo (que son los que perciben menores ingresos), es nuevamente la política social la llamada a atender el problema, con la que se espera atender a más de siete y medio millones de habitantes⁶¹. Sin embargo, de esta manera la política social seguirá siendo un sustituto —y no un complemento— de una política salarial activa, como la que se adoptó en Argentina, Uruguay y Brasil a partir de mediados de la década pasada y se dejan de lado otras graves consecuencias de mantener el salario en franca caída o estancado, en tanto se desalienta cualquier esfuerzo de los empleadores por invertir en la innovación tecnológica y organizativa como forma de aumentar la productividad y contrarrestar el efecto del alza de los salarios.

⁶¹ Véase al respecto Reséndiz, 2013.

IV. Las funciones de la legislación laboral y los posibles ejes de transformación

Siguiendo a Deakin (2011, págs. 63-66) quien identifica cinco funciones regulatorias para la Legislación Laboral (LL), y tomando en cuenta la experiencia de la región, a continuación se analizan los posibles ejes de transformación para promover en México una interacción virtuosa entre actores, instituciones y políticas. Se busca mostrar igualmente el carácter sistémico de las instituciones laborales y la necesidad de coherencia entre las distintas aristas de la legislación laboral, entendida en un sentido amplio, en torno al objetivo de corregir la desigualdad: los derechos individuales, los derechos colectivos, los mecanismos de aplicación (inspección y justicia laboral) y las normas de acceso a la seguridad social.

A. El déficit de coordinación económica

La función de coordinación económica que compete a las instituciones laborales buscaría disminuir los costos de transacción y los problemas de acción colectiva derivados de la asimetría de información, proporcionando ciertas garantías a trabajadores y empleadores al fijar sus derechos y obligaciones. Por ejemplo, se menciona que las regulaciones en materia de contratación y despido que promueven la estabilidad laboral, imponiendo restricciones al despido arbitrario o la fijación de salarios mínimos y otras condiciones de trabajo irrenunciables, obligarían a los empleadores a internalizar estos costos.

Se esperaría que las instituciones laborales actúen en consecuencia como un incentivo para que estos inviertan en la capacitación, la innovación tecnológica y la reorganización del trabajo como forma de incrementar la productividad y soportar mejor el alza de costos salariales y no salariales (Deakin, 2010). En este sentido, el fortalecimiento de la función de coordinación económica debería ser un eje de transformación del modelo laboral mexicano, lo que supone cambios en sus distintas aristas o dimensiones.

Bajo el modelo “mercado céntrico” (o centrado en el mercado), las políticas de flexibilidad como las que promueve la reforma laboral de 2012 se acompañaron de un aumento en la volatilidad de los empleos y altas tasas de rotación laboral⁶² —a pesar de las supuestamente rígidas normas en materia de empleo⁶³—, lo que desincentivó el camino de la innovación y la productividad como forma de reducir los costos laborales. En lugar de ello, la posibilidad de bajar los salarios reales y obtener ganancias a pesar de la caída de la productividad, fueron factores que llevaron a las empresas a optar por otro tipo de estrategias, incluso en sectores dinámicos de la industria manufacturera (Palma, 2011). Por ejemplo, la externalización de los empleos hacia empresas de menor tamaño y, por ende, menos visibles, como forma de reducir costos y eludir las obligaciones laborales —y no sólo como respuesta a la necesidad de especialización— fue un recurso muy extendido en contextos de deficiencias en las regulaciones de la subcontratación, debilidad sindical y escasa o limitada cobertura de la negociación colectiva (Huber, 2002; Tokman, 2004; CEPAL, 2010).

Por el contrario, al fortalecerse la intervención estatal en los mercados de trabajo y, en algunos casos, revitalizarse la política de salarios mínimos, la acción sindical y la fiscalización en la década del 2000 (sobre todo después de 2002), los indicadores de calidad del empleo (con excepción de la estabilidad laboral)⁶⁴ mostraron en países como Argentina, Brasil y Uruguay una leve mejoría e incluso se registraron avances en la corrección de la desigualdad a nivel de los ingresos entre categorías de trabajadores, con importantes diferencias entre los países (Lustig, 2012; Weller y

⁶² De acuerdo con Cowan, 2007, las tasas de rotación laboral en países como Chile, México y Brasil oscilaban a mediados de la década del 2000 entre el 60 y el 80% anual, lo que constituye de por sí un fuerte desincentivo para la inversión en capacitación.

⁶³ Una comparación de los niveles de rigidez de los regímenes de empleo en la región se encuentra en Tokman, 2009 y Bensusán, 2006.

⁶⁴ Entre las variables de calidad de empleo estudiadas por Weller y Roethlisberger, 2011 se encuentran las siguientes: ingresos laborales con relación a la línea de pobreza, los beneficios no salariales, la estabilidad laboral, el acceso a protección social, la jornada laboral, la organización colectiva y la capacitación. Véase en ese estudio la evolución de esas variables en diversos países de la región entre 1996 y 2007.

Roethlisberger, 2011; OITa, 2012)⁶⁵. No obstante, la asimetría en el poder de negociación de los trabajadores frente a los empleadores persistió o se agravó debido a los déficit institucionales, la ausencia de políticas industriales impulsoras de encadenamientos productivos en el marco de estrategias de desarrollo incluyente, la debilidad de los sindicatos y al hecho de que los recursos destinados a las políticas activas de mercado de trabajo fueron muy limitados⁶⁶.

En consecuencia, los efectos positivos de la legislación laboral, como el impulso a la innovación técnica y los esfuerzos para capacitar a los trabajadores y elevar la productividad siguieron concentrándose principalmente en las grandes empresas, acentuándose la heterogeneidad estructural característica de la región (CEPAL, 2010). Paralelamente, otros mecanismos de coordinación —extralegales o informales— llenaron ese vacío regulatorio y en las políticas públicas, favoreciendo prácticas que atentan contra la calidad de los empleos, como la no inscripción de los trabajadores en la seguridad social y su exclusión de otros beneficios legales, como la sindicalización, salarios remuneradores, protección frente a los riesgos de trabajo y prestaciones complementarias, como el aguinaldo o las vacaciones (Tokman, 2004 y Weller, 2009).

En este contexto, los déficit de innovación, capacitación de los trabajadores y en el respeto a sus derechos, especialmente en las empresas de menor tamaño, que se

⁶⁵ Contrasta la evolución de los indicadores laborales bajo el modelo mercado céntrico en los años noventa y su tendencia a la recuperación en la década del 2000, cuando se fortaleció la protección de los derechos laborales y la intervención del Estado (CEPAL, 2010, pág. 162). De acuerdo con este organismo, aunque es difícil evaluar los factores que lo determinan, los cambios en el mercado de trabajo explicarían una buena parte de la reducción de la desigualdad de los ingresos de los hogares en la región, aunque también influyeron el mayor acceso a la educación y las transferencias no contributivas (CEPAL, 2012, pág. 238 y 239).

⁶⁶ De los 10 países para los que se disponen datos comparables sobre la participación asalariada en el Ingreso entre 1990-2009, sólo hubo mejoría en tres: Chile, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela. Sin embargo, en Chile se partió de su nivel más bajo, al fin del régimen de Pinochet y en 2009 alcanzó un 44.5, 6% más que en 1990. Aunque en Brasil se registra un descenso respecto de 1990 (cuando alcanzó un 53.4%) entre 2002 y 2009 se observa un incremento de más de 2 puntos porcentuales para ubicarse en 48.3%. En cambio, en ese mismo período se observa una caída en México, al pasar de un 35.6% en 2002 a un 31.4% en 2009. Sólo en el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú los salarios tienen una menor participación (CEPAL, 2012, a, cuadro V.6, pág. 232).

registran en México, revelan el carácter disfuncional al menos de una parte de las reglas del juego que no se modificaron en la reforma de 2012, si lo que se busca es una interacción virtuosa en torno a objetivos de eficiencia económica y justicia social⁶⁷. El resultado es que los salarios son bajos, no hay ni habrá estabilidad laboral real ni presión para el escalamiento industrial y social; por ende, puede dudarse que haya más inversión en capacitación, no habrá esperanzas de una trayectoria laboral ascendente y las brechas de productividad se mantendrán o incluso se agravarán (Weller, 2009a y OIT, 2012, PL). Por otra parte, a pesar de los esfuerzos por ampliar la bilateralidad o el tripartismo en temas de productividad, capacitación y adiestramiento difícilmente se conseguirá una verdadera coordinación entre los actores en los distintos niveles en donde es necesaria, entre otras razones, por la marcada asimetría de poder y la desconfianza, incluso entre los líderes y sus supuestos representados, ante la ausencia de democracia interna y la baja participación. Todo lo anterior confirma lo planteado por Huber (2002) respecto de que existe una interacción institucional viciosa que conduce a estrategias competitivas fallidas. Como lo planteó la CEPAL desde los años noventa, la “competitividad auténtica” es la que se basa “en mayores capacidades humanas con una mejor inserción productiva del conjunto de la sociedad (y no en bajos salarios y la sobreexplotación de los recursos naturales)...” (CEPAL, 2010, pág. 43), lo que exigiría cambios estructurales en el diseño y el funcionamiento de las instituciones laborales, ausentes en el debate sobre la legislación laboral.

En consecuencia, México deberá hacer ajustes mucho más profundos en sus regulaciones e instituciones de aplicación, por no decir en el modelo laboral en su conjunto, si realmente quiere potenciar los efectos positivos de la LL en términos de

⁶⁷ Los regímenes de capacitación en varios países de la región se transformaron para incluir a nuevos beneficiarios (desempleados, grupos vulnerables, ocupados en actividades de baja productividad), pero siguen concentrándose en las grandes empresas, las que tienden a capacitar al personal de más alto rango o administrativo, por lo que su efecto sobre la equidad es muy reducido, además de que estos esfuerzos aún siguen desvinculados de una estrategia de largo plazo centrada en la convergencia productiva (Weller, 2009^a y CEPAL, 2010, pág. 176).

una mayor coordinación económica y social que permita avanzar hacia la convergencia productiva y la disminución de la pobreza y la desigualdad. En particular, debe propiciarse la estabilidad laboral a través de garantías más efectivas y oportunas frente a los despidos injustificados y seguros de desempleo para evitar la pérdida de ingresos, pero a la vez debería garantizarse el derecho a la capacitación de por vida, para mejorar la forma de empleo de los trabajadores, y destinar recursos a ampliar las políticas activas de mercado de trabajo.

Habrá que ver en qué medida las nuevas normas de contratación y las restricciones a la subcontratación ponen un freno al uso de esta estrategia como instrumento para abatir condiciones de trabajo y costos laborales, pero seguramente se enfrentarán serios problemas para hacerlas efectivas y solo se utilizarán si existen actores colectivos dispuestos a movilizarse para defenderlas en contra de un uso abusivo por parte de los empleadores, así como una vigilancia mucho más estricta de la autoridad a lo largo de las cadenas productivas donde prolifera el empleo subcontratado.

Esta descripción muestra la importancia de atender el carácter sistémico de las instituciones laborales porque, sin una renovación del sindicalismo y sin tasas más altas de sindicalización que permitan corregir la asimetría de poder entre trabajadores y empleadores, los nuevos espacios de bilateralidad o diálogo social tripartita dotados en principio de amplias facultades por la reforma de 2012, difícilmente podrán concretarse y dar resultados equilibrados en la transición hacia una mayor convergencia y un aumento sostenido de la productividad. Es de esperar también que sin una fiscalización extendida y una oportuna aplicación de las nuevas sanciones por las violaciones a los derechos laborales, la función de coordinación económica no podrá dar frutos, ya que otros mecanismos informales abrirán una puerta falsa por donde cualquier expectativa de innovación técnica y social terminará por fugarse.

En suma, hay en este terreno la necesidad de que las reformas institucionales toquen aspectos estructurales del viejo modelo laboral (como el corporativismo y el tripartismo en la administración y en la justicia laboral), pero también que se acompañen de cambios de fondo en la política laboral del país y que ésta tenga un lugar destacado dentro de la agenda gubernamental. Como lo muestra la experiencia reciente de los países del cono sur, ésta debe ser un instrumento central de una estrategia de desarrollo incluyente, lo que claramente no ocurre en el país ni se conseguirá con la reforma de 2012, por bien intencionada que haya estado.

B. Distribución de riesgos

La distribución de riesgos es otra de las funciones de la LL, entendida en un sentido amplio (al incluir en ella las normas que regulan los sistemas de seguridad social), que no se desempeña adecuadamente en México y conduce a la desprotección y la segmentación de los mercados de trabajo. Estos sistemas se basan esencialmente en contribuciones de empleadores y trabajadores, con un menor peso de los que se sostienen a través de recursos fiscales y dejan a altos porcentajes de estos últimos sin cobertura, lo que explica una parte de la desigualdad característica de esta región (Maurizio y Bertranou, 2011, pág. 23)⁶⁸.

Uno de los riesgos con mayor impacto en la distribución del ingreso y que ha aumentado en el contexto de la volatilidad del crecimiento derivada de la globalización, es la pérdida del empleo (Weller, 2012, pág. 46). Debido a ello, se discute si es conveniente mantener la protección de los puestos de trabajo basada en las indemnizaciones por despido injustificado o si sería mejor contar con mecanismos de protección del trabajador, que actúan como estabilizadores automáticos, como es el caso de los seguros de desempleo que existen en la mayoría de los países

⁶⁸ Ante la baja capacidad de captación fiscal en la región, se ha señalado que para disminuir la desigualdad social son necesarios sistemas tributarios más progresivos, aunados al aumento del gasto social con una orientación encaminada a disminuirla (Weller, 2012, pág. 43).

desarrollados. Sin embargo, en realidad se trata de mecanismos que tienen propósitos complementarios frente a un mismo riesgo: mientras las indemnizaciones buscan desalentar los despidos arbitrarios, el seguro de desempleo busca compensar de manera inmediata la pérdida de ingresos y evitar la fuga hacia la informalidad como estrategia de sobrevivencia (Weller, 2009; Velásquez, 2010).

Además de la escasa cobertura (trabajadores formales con una determinada antigüedad), corta duración del beneficio (a pesar de que en un gran porcentaje se trata de un desempleo estructural) y baja tasa de reemplazo, solamente seis países de la región contemplan seguros de desempleo⁶⁹. Otra deficiencia es que, cuando existen, no están adecuadamente articulados a políticas activas de mercado de trabajo que faciliten la obtención de uno nuevo, como la intermediación y la capacitación (Weller, 2009). Por lo anterior, México tiene la oportunidad de aprovechar la experiencia de estos países, algunos de los cuales tienen tasas de informalidad semejantes a las de México, y encontrar cuál sería el mejor diseño. Por ejemplo, entre las reformas adoptadas recientemente para ampliar la cobertura del seguro de desempleo, se encuentra la inclusión de grupos vulnerables como los trabajadores del campo (Argentina y Brasil), los trabajadores domésticos (Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela) y los que tienen contratos con plazos definidos (Chile) (Beccaria y Maurizio, 2010, pág. 115)⁷⁰.

La única protección que tienen los mexicanos frente a un despido es el acceso a la justicia para reclamar sus indemnizaciones o su reinstalación en el puesto de trabajo. Evidencias con respecto a los problemas que enfrentan los trabajadores en estas circunstancias se recogen en diversos estudios relativos al desempeño de la justicia

⁶⁹ Estos países son Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Perú y Ecuador. Con relación a las características de los seguros de desempleo y a las reformas adoptadas en el contexto de la crisis 2008-2009, véase Velásquez, 2010.

⁷⁰ De acuerdo con la estimación de Velásquez Pinto, 2010, sólo entre 10 y 20% de los trabajadores desocupados accede al seguro de desempleo, siendo Chile el país que tiene el mayor porcentaje, por lo que la única compensación de la que disfruta la mayoría de los trabajadores formales ante la pérdida injustificada del empleo es la indemnización, cuyo cobro depende no pocas veces de un largo y azaroso juicio.

laboral en países como Argentina, México, Brasil y Chile (Senén y Palomino, 2006; Bensusán, 2006; Cardoso y Lage, 2006; Figueroa, 2006). Sin embargo, la reforma laboral de 2012 no proporciona más que una respuesta superficial, y a costa de los trabajadores, ante problemas tales como la larga duración de los juicios, como es el caso del límite impuesto a los salarios caídos, al que ya se hizo referencia. Convendría, en cambio, explorar la conveniencia de adoptar un sistema de capitalización previa de las indemnizaciones (equivalente al 40% de las que corresponden en caso de despido) mediante cuentas individuales, como el que existe en Brasil, con sus ventajas y desventajas, después de varias décadas de experiencia (Cardoso y Lage, 2006). Habría que ver hasta qué punto ésta sería una solución adecuada para México, como lo sugiere la misma Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2010), si bien este organismo esperaría que se suprimiera por completo el pago de indemnizaciones, lo que no ocurre en Brasil donde el sistema es mixto (capitalización previa y pago posterior).

Cabe señalar que en ninguno de los países donde existen seguros de desempleo se ha abandonado el sistema de indemnizaciones ante los despidos injustificados, aunque sí se han reducido los montos (Vega Ruiz, 2005). En el caso de los trabajadores informales, algunos países han buscado recientemente crear mecanismos alternativos de protección ante el desempleo, de base no contributiva, como es el caso del Seguro de Capacitación y Empleo adoptado en Argentina⁷¹.

En suma, el problema de la frecuente pérdida de ingresos ante las altas tasas de rotación laboral no se resuelve en la región ni oportuna ni suficientemente, lo que

⁷¹ Sobre las características de este programa, véase Ministerio del Trabajo, el Empleo y la Seguridad Social, Seguro de Capacitación y Empleo (<http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion>).

convierte a la informalidad —o a la migración— en una de las principales estrategias para la subsistencia (Tokman, 2012)⁷².

Por otra parte, la cobertura de los sistemas de seguridad social y su capacidad para proteger a los trabajadores ante los riesgos asociados a la salud y la vejez es sumamente heterogénea y conlleva a una acentuada segmentación en los mercados de trabajo. Una de las transformaciones bajo el modelo “mercado céntrico” con graves consecuencias en el aumento de la pobreza y la desigualdad fue la privatización de los sistemas de pensiones en algunos de los países latinoamericanos, incluyendo México, siguiendo el ejemplo chileno de cuentas privadas de capitalización individual⁷³. Esta tendencia rompió la solidaridad entre la población activa y los que disfrutaban de ese beneficio y, en un contexto de creciente volatilidad de los empleos, aumentó la dificultad de cumplir los requisitos necesarios para acceder al mismo, debido a las altas tasas de rotación laboral y frecuentes transiciones entre el empleo formal e informal. Algunos países han buscado revertir estos efectos.

Por ejemplo, la llegada de un gobierno de centro izquierda en Chile dio lugar a la reforma más importante del sistema de pensiones (2008), ampliando la solidaridad entre trabajadores activos y pasivos al establecerse un aporte complementario a la pensión contributiva, independientemente del número de cotizaciones, profundizando otros cambios impulsados previamente bajo los regímenes democráticos para aumentar la equidad. En el caso de Argentina, el sistema de pensiones se volvió a estatizar en 2009 (Mesa Lago, 2010)⁷⁴. Paradójicamente, en México se adoptó el

⁷² Las tasas de rotación laboral llegan a alrededor del 60% anual o más en Chile, Brasil y México, por ejemplo. En relación con las tasas de rotación laboral en estos países y sus causas véase Cowan, 2007.

⁷³ Sobre el sistema de pensiones de Chile basado en la capitalización individual y las reformas introducidas para mejorar la equidad véase Mesa Lago, 2008.

⁷⁴ Existe una gran diversidad en los sistemas de seguridad social de la región en cuanto a su cobertura y alcance, como lo muestra Mesa Lago, 2009 y 2010. Este autor analiza los efectos en la seguridad social latinoamericana de la crisis mundial 2008-2009, con base en seis indicadores del sistema de salud y de pensiones (cobertura, suficiencia, equidad y solidaridad, equidad de género, eficiencia administrativa y sustentabilidad financiera) distinguiendo las debilidades y fortalezas entre los países con un mejor desempeño, asociado a mejores condiciones de desarrollo, menor informalidad y menores tasas de pobreza. (2010, págs. 55-81)

sistema chileno para las pensiones en el sector público (2007), cuando en Chile y Argentina se estaba buscando cómo reparar las graves consecuencias de las privatizaciones, que México hizo para los trabajadores del sector privado desde 1995, siguiendo el modelo chileno.

En cualquier caso, a pesar de algunas mejoras regulatorias, la persistencia de altas tasas de informalidad dejó a gran parte de la población trabajadora fuera de toda protección. Por ese motivo, hoy se argumenta y es válido también para México, que es necesario avanzar hacia la adopción de sistemas de protección social universales, sin dejar de fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, por lo que el reto sería alcanzar una adecuada articulación entre sistemas contributivos y no contributivos (Beccaria y Maurizio, 2010; Maurizio y Bertranou, 2011, págs. 23-24).

Los avances en esta dirección son incipientes y muy recientes. Por ejemplo, en el caso de Chile, la protección a los trabajadores informales se volverá obligatoria en 2016, a la vez que las asignaciones familiares que antes se debían a los asalariados en Argentina ahora se extendieron a los trabajadores informales (Mesa Lago, 2008). Aunque en éste y otros países se ha recurrido en los últimos años a la adopción o fortalecimiento de programas de atención frente a los diversos riesgos (desempleo, enfermedad y vejez) a través de sistemas no contributivos, principalmente destinados a los trabajadores informales, ésta sigue siendo una opción controvertida, en tanto se ha señalado que genera un desincentivo a la formalización de los empleos, así como problemas de monitoreo y fiscalización⁷⁵. Se sugiere como alternativa, en el caso de México un esquema generalizado basado en recursos fiscales, lo que llevaría a eliminar las obligaciones de los empleadores en materia de seguridad social (Levy, 2008)⁷⁶. Se argumenta al respecto que una ventaja es que reduciría el costo laboral

⁷⁵ Un análisis de los efectos en la informalidad de la adopción del seguro popular destinado a ampliar la cobertura en materia de salud para los que no acceden a la seguridad social en México se encuentra en Levy, 2008.

⁷⁶ Véase también la propuesta de reestructuración del sistema de protección social en el marco de una nueva estrategia de desarrollo en Cordera y otros, 2012.

para las empresas, lo que supuestamente favorecería la generación de empleo y disminuiría en cierta forma la segmentación de los mercados laborales (Weller, 2012, pág. 46). Sin embargo, este supuesto tiene dos tipos de problemas. En primer lugar, como advierten Beccaria y Maurizio (2010, pág. 124), la evidencia de la región muestra que la baja de costos laborales no conduce en modo alguno a la generación de empleo formal o a la formalización de los existentes. En segundo lugar, debido a la escasa capacidad recaudatoria de México, en el mejor de los casos se trataría de prestaciones muy básicas (Levy, 2008). Por ello, una reforma tributaria de gran alcance tendría que anteceder a este tipo de transformaciones orientadas a ampliar la protección social y reducir las brechas de desigualdad de los trabajadores frente a los diferentes riesgos (Martner y Aldunate, 2006, pág. 20). No obstante, resulta crucial por los problemas de financiamiento que experimenta la seguridad social y por las exclusiones que genera, al menos hasta ahora, la correlación de fuerzas sociales y políticas en México, que no resultó propicia para emprender una reforma fiscal de tal envergadura y es de dudarse que la situación cambie radicalmente en el corto plazo.

C. El impulso a la demanda agregada

La tercera función mencionada por Deakin (2010, pág. 65) se orientaría a mantener (o fortalecer) la demanda de bienes y servicios principalmente por conducto de la institución de los salarios mínimos, lo que tendría efectos incluso en el sector informal y ayudaría a disminuir la desigualdad social. Al igual que en las funciones anteriores, hubo marcadas oscilaciones en el papel desempeñado por las políticas salariales bajo los distintos modelos económicos seguidos en la región. El impulso a la demanda agregada fue una de las funciones que tuvo mayor importancia en el origen de la LL mexicana por el interés de desarrollar los mercados internos en la fase de la industrialización por sustitución de importaciones. Bajo ese contexto, las políticas de salarios mínimos (SM) cumplieron ese papel al igual que el de combatir la pobreza entre los trabajadores asalariados, mientras que bajo las políticas neoliberales esa

función se desvirtuó para privilegiarse el control de la inflación o utilizarse como principal ventaja comparativa de las exportaciones (OIT, 2008).

La existencia de nexos entre el monto de los salarios mínimos y otras prestaciones, como las pensiones, fue un factor que limitó los aumentos durante la década de los noventa en el caso, por ejemplo, de Uruguay. Al removerse esta restricción a mediados de la década del 2000, se facilitó en ese país la adopción de políticas activas de salarios mínimos. Otros países que tuvieron una política orientada a mejorar los ingresos de los trabajadores ubicados en el extremo inferior de la escala salarial fueron Argentina, Uruguay, Brasil y Chile (en este último caso, desde el inicio del decenio de los años noventa) (Saget, 2008; OIT, 2008 y 2010).

La experiencia de Uruguay es útil para México porque muestra el carácter sistémico de las instituciones laborales y un caso de revitalización de la política salarial mediante la interacción entre el procedimiento de fijación salarial y el sistema de negociación colectiva a nivel de ramas de actividad, asociado a la llegada de gobiernos aliados a los sindicatos⁷⁷. Esta experiencia puso incluso en tela de juicio el criterio dominante previamente a favor de que la consolidación del crecimiento y la recuperación del empleo precedieran a la recuperación de los SM (OIT, 2010, pág. 67). La recuperación de la función original de los SM en gran parte de países de la región sirvió para aumentar la capacidad de satisfacer las necesidades básicas por parte de los trabajadores más vulnerables, fortalecer los mercados internos, disminuir la desigualdad en los ingresos provenientes del trabajo y limitar el efecto de la crisis

⁷⁷ Al dejarse de convocar los Consejos de SM en 1992 por parte del Poder Ejecutivo, en Uruguay inició un severo debilitamiento de los sindicatos y la negociación colectiva, a la vez que los SM perdieron gran parte de su valor, dejando de ser una referencia (Furtado, en Marinakis y Velasco, 2006, pág. 264). En marzo de 2005, con la llegada del gobierno de Tabaré Vázquez, proveniente del Frente Amplio, aliado a los sindicatos, se convocaron nuevamente los Consejos y estas tendencias se revirtieron después de que los SM se desvincularon de los beneficios previsionales. En el período 2005-2009, incluso antes de la recuperación económica, las negociaciones sectoriales supervisadas y coordinadas por el gobierno generaron un rápido crecimiento real de los SM (Saget, 2008).

global de 2008-2009 en la demanda de bienes y servicios, facilitando la recuperación económica posterior (Saget, 2008; Lustig, 2012; OIT, 2011 y 2012a)⁷⁸.

Sin embargo, en el caso de México, como se muestra en el apartado anterior, siguió descuidándose la función social de la política de salarios mínimos y privilegiándose su papel en el control de la inflación o en la conservación de ventajas comparativas con otros países. Por otra parte, aunque se quisiera revertir esta política, difícilmente podría sostenerse en el largo plazo si la política salarial no se inserta en una estrategia de desarrollo a largo plazo o si no se logran refrenar las presiones inflacionarias, como sucede en Argentina (CEPAL, 2012).

Sin dejar de apreciar estos problemas, como el hecho de que en México las pensiones del sector público están fijadas con un tope en número de salarios mínimos —por lo que su incremento causaría problemas como los que superó Uruguay al reformar su legislación—, lo cierto es que México mantiene intacta una política de salarios mínimos que tuvo su justificación ante las presiones inflacionarias de los años ochenta, pero que hoy no tiene esa racionalidad salvo el interés de mantener bajos los salarios del conjunto de los trabajadores, cuyos incrementos tienden a seguir los que fija la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM). En este sentido, trasladar la fijación de los salarios de los grupos más vulnerables —jóvenes, mujeres, trabajadores del campo, en micro o pequeñas empresas y los no calificados— supone modificar el espacio en el que hoy se fijan, por ejemplo, trasladándolo al Congreso de

⁷⁸ Otros dos ejemplos de políticas activas los ofrecen Brasil y Argentina. Mientras en el 2000, el SM había perdido en Brasil un 35% de su valor respecto de 1980, con la llegada en 2004 de un nuevo gobierno proveniente del sindicalismo, el SM se recuperó aceleradamente, para ganar un 72% con relación al año 2000 y superar en 2009 en más del 35% el que se percibía en 1980. En 2010 tuvo incluso un incremento de más del doble del porcentaje de inflación experimentado en el año anterior (OIT, 2010, pág. 70). El menor nivel de apertura comercial de ese país llevó a que una mayor proporción de los SM se tradujera en mayores niveles de consumo interno, a diferencia de lo que ocurre en economías más abiertas (Bonett y otros, 2012). En Argentina, a partir de la convocatoria del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil en 2004, en inactividad desde 1993, el SM se incrementó anualmente en forma sostenida hasta más que duplicar en 2009 el valor que tenía en 1980, aun cuando la falta de certeza respecto del aumento real de la inflación no permite asegurar que esta tendencia se haya mantenido (CEPAL, 2009; MTEySS, 2010; OIT, 2012).

la Unión, donde la pluralidad política puede ejercer mayores contrapesos al interés del gobierno y los empleadores de continuar por la misma senda.

D. Democratización del mundo del trabajo

Las llamadas “instituciones de voz”—sindicalización, negociación colectiva y derecho de huelga— son esenciales para promover el diálogo social y hacen posible que los intereses de los trabajadores sean tomados en cuenta a la hora que se definen cuestiones esenciales para sus condiciones de vida y de trabajo a nivel macroeconómico, del sector o de la empresa (Durán, 2011). De esta manera, pueden convertirse en un instrumento indispensable para fortalecer la ciudadanía laboral y reducir la desigualdad entre trabajadores y empleadores, así como entre diversas categorías de trabajadores. Además de que existe una retroalimentación positiva entre la democratización política y en el mundo del trabajo (Kolben, 2010); la constitución de actores con poderes de negociación menos asimétricos es también una condición de una coordinación económica y social eficaz. Los ejemplos de Suecia, Dinamarca o Alemania, contrastando con el caso del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, ilustran la importancia que pueden tener la centralización sindical y tasas más altas de agremiación y cobertura de la negociación colectiva para impulsar el crecimiento, la productividad y la igualdad (Schneider y Karcher, 2010). Algunas investigaciones relativas al efecto de los sindicatos y la negociación colectiva, así como de las ventajas y desventajas de la negociación sectorial o centralizada, corroboran estos efectos positivos, si bien con menor impacto en el caso de los países en desarrollo por su menor presencia (Hayter y Weinberg, 2011).

Nuevamente, problemas de diseño legal y en la operación de estas instituciones impiden que esta función democratizadora se desempeñe adecuadamente en México, no sólo en el caso de los trabajadores informales —generalmente excluidos de los sindicatos— sino de los asalariados en general. No obstante, uno de los aspectos más

rezagados, más resistidos por los empleadores y menos atendidos en la agenda de transformaciones del país, fue la posibilidad de tener estructuras sindicales y de negociación colectiva centralizadas (o al menos a nivel sectorial y de las cadenas productivas) a pesar de que se presenta hoy como una oportunidad única para expandir la innovación, la reorganización del trabajo y la capacitación, de manera que se suavicen las marcadas diferencias en los niveles de productividad y en las condiciones de trabajo, según el tamaño de las empresas. Esto existe en pocos países, como Argentina y Uruguay.

Para lograrlo de manera generalizada, deberían removerse los obstáculos que presentan las regulaciones en materia de derechos colectivos en el país, impidiendo la formación o expansión de los sindicatos, así como la mejora de la calidad de la representación, ampliando la rendición de cuentas, la transparencia y la democracia interna, lo que no se resolvió en la reforma de 2012. Estas reglas fueron formuladas bajo un régimen autoritario y corporativo que garantizaron el control del gobierno del proceso organizativo y reivindicativo, pero dejó escaso margen de negociación a los actores⁷⁹. Sin embargo, debido a diferencias en los diseños y las trayectorias de los regímenes políticos, si se compara este caso con el de Brasil y el de México, así como en los márgenes e instrumentos de intervención estatal, resultaron distintos grados de autonomía, representatividad real y democracia interna en los sindicatos con tradiciones corporativas (Cardoso y Gindín, 2009). En este sentido, México no tiene hoy los actores sociales con la legitimidad necesaria para impulsar verdaderos procesos de negociación y diálogo social que lleven a un cambio de estrategia económica y coloquen en el centro de las transformaciones una agenda de productividad y reparto equitativo de sus resultados.

⁷⁹ Aun cuando las tasas de sindicalización tienden a ser más bajas que en los países del Norte de Europa, donde existe negociación colectiva sectorial, como sucede en Argentina o en Uruguay, la cobertura tiende a ser más alta al igual que el poder de negociación de las organizaciones. Las tasas de sindicalización de la población asalariada varían sustancialmente en la región, siendo la más alta la de Argentina (37.6% en 2006) y una de las más bajas la de Nicaragua (4.1%). Igualmente, Argentina tiene una mayor cobertura en la negociación colectiva (60% en 2006), pero la más alta se encuentra en Uruguay (89%), mientras Nicaragua tenía una de las más bajas de la región (3.9%) (Hayter y Weinberg, 2011).

Por lo anterior, la agenda de transformación del régimen sindical sigue vigente y debe verse como una asignatura pendiente de la democratización política. Se trata además de una condición para que las organizaciones puedan trascender los intereses más estrechos de sus agremiados e incluir los de los trabajadores desempleados, informales y más vulnerables, que afectan incluso la capacidad de negociación de mejoras para sus agremiados (Huber, 2002; Cardoso y Gindín, 2009; Anner, 2008; Durán, 2011).

E. El empoderamiento de los grupos más vulnerables

La protección que ofrece la LL a los grupos más vulnerables es una de las funciones esenciales de este ámbito institucional, así como de la política laboral y social en cuanto a la reducción de la desigualdad entre diversas categorías de trabajadores, pero también para corregir la asimetría de poder frente a los empleadores. Los perceptores de salarios mínimos forman estos grupos, integrados principalmente por mujeres, domésticos, trabajadores del campo, población indígena, jóvenes y los menos educados, entre otros (Saget, 2008; Fontes, Pero y Berg, 2011; OIT, 2010, pág. 41). Aunque han sido pobres los avances en la reforma de 2012 para mejorar los empleos de los trabajadores domésticos o del campo y sus condiciones de trabajo, acercándolas a los de los trabajadores asalariados en general, y se incluyeron principios contra toda forma de discriminación, una de las limitaciones más importantes para lograr una ciudadanía laboral plena y hacer efectiva la protección de estos grupos es la ausencia de una política universalista en las organizaciones sindicales, orientada a mejorar los ingresos y condiciones de trabajo de estos grupos (Huber, 2002).

La ausencia de políticas de conciliación entre el trabajo y la familia (manejo flexible del tiempo de trabajo y ayudas para las tareas de cuidado de la familia, entre otros) es uno de los factores que más afecta la posibilidad de la incorporación de las mujeres en empleos de calidad, como ya se dijo (Arriagada, 2005). Sin embargo, ante la creciente

incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el de empleos bajo esta modalidad tiende a ser precario⁸⁰ y con salarios más bajos, que no siempre resulta una opción por parte de los trabajadores⁸¹.

La reforma de 2012 buscó incrementar en México las oportunidades del pago por hora con plenos derechos, pero como se vio la modalidad que impuso —el pago de un salario remunerador de ocho horas ante el desempeño de una sola— difícilmente podrá llevarse a la práctica. Aunque la regulación del trabajo de tiempo parcial difícilmente podría convertirse en una solución para los grupos más vulnerables debido al bajo monto de los salarios que perciben, lo cierto es que garantizar de manera extendida el pago de aportaciones a la seguridad social en estos casos es un avance comparado con la actual situación de desprotección.

Ningún esfuerzo se ha hecho en cambio por extender las prestaciones de los asalariados hacia los informales. La persistencia de un alto grado de informalidad y el reconocimiento de la necesidad de proteger a los trabajadores sin relación de dependencia o subordinación o con relaciones subordinadas encubiertas, frente a la nueva estructura de riesgos, ha llevado en otros países a la necesidad de expandir algunos derechos del mundo asalariado a los no asalariados, lo que generalmente se hizo vía programas sociales de transferencias condicionadas o, como en México en el caso de la salud, a través del seguro popular. Son excepcionales, sin embargo, los esfuerzos por establecer algún nexo entre las prestaciones sociales y laborales y superar la división que se generó en los esquemas de protección social bajo las

⁸⁰ Se entiende por trabajo precario aquel que se caracteriza por ser inestable e inseguro, carecer de protección (derechos laborales y acceso a la seguridad social, obtener bajos salarios (asociados a la pobreza y a la inseguridad) y tener una mayor vulnerabilidad frente a posibles abusos (Rodgers, 1989, pág. 3). Este autor destaca que el carácter atípico o no estándar y la precariedad no son equivalentes.

⁸¹ Un ejemplo a considerar es la reforma adoptada en plena crisis (2009) en Argentina, que busca lograr una mayor protección al establecer para el trabajo de tiempo parcial una duración semanal máxima de 32 horas con el pago proporcional del salario y aportaciones completas a la seguridad social. Siguiendo la tendencia en ese país de fortalecer el poder sindical, corresponde a los convenios colectivos la determinación del porcentaje máximo por establecimiento de contrataciones a tiempo parcial, así como los derechos preferenciales de estos trabajadores a ocupar vacantes de tiempo completo, lo que pone un freno al uso abusivo de esta modalidad (Ley 26474, 5 de febrero del 2009).

políticas neoliberales. Excepciones se encuentran en Argentina y Uruguay, donde las asignaciones familiares por hijos reconocidas originalmente a los trabajadores asalariados se extendieron a los trabajadores informales con fines redistributivos, todavía bajo regímenes diferenciados. Aunque se trata de experiencias aisladas y recientes, es importante señalar que esta vía puede inaugurar en estos países una mayor integración de los esquemas de protección y seguridad social, como ha venido reclamándose en Uruguay por parte de los sindicatos (Midaglia, 2012). Por el contrario, la situación del sindicalismo mexicano es tal que no ha llegado siquiera a plantearse una estrategia de esta naturaleza, en tanto, como ya se dijo, mantienen agendas limitadas a sus agremiados, en el mejor de los casos (Bensusán y Middlebrook, 2013).

V. Conclusiones

Este documento parte de la necesidad de reorientar la estrategia de desarrollo del país, considerando a las instituciones y políticas laborales como un instrumento clave para mejorar la calidad de los empleos y luchar contra la pobreza y la desigualdad. Retoma la perspectiva de la CEPAL sobre el cambio estructural y la convergencia productiva, así como las ventajas de los modelos de capitalismo coordinado por su capacidad de reducir la desigualdad que se genera en los mercados de trabajo, tanto las tradicionales como las dinámicas. Desde ese ángulo, se muestran las principales limitaciones de la reforma en la legislación laboral mexicana, tanto en lo que se refiere a la apuesta que hizo por la flexibilidad laboral y la mejora en los índices de competitividad, como recurso para incrementar la generación del empleo y la productividad, como por los déficit que registra en términos de la democratización del mundo del trabajo. A la luz de la revisión de los principales indicadores del mercado de trabajo, se puede concluir que las prioridades que surgen de la situación laboral real, no la que está en la legislación, no fueron consideradas suficientemente ni de la mejor manera en la reforma.

No parece haberse entendido el carácter sistémico de las instituciones ni advertido la importancia de potenciar las funciones que éstas pueden tener para avanzar en una nueva estrategia de desarrollo centrada en una competitividad auténtica. Lo que se requiere es una mayor coordinación social y económica de los actores del mundo del trabajo con poderes menos asimétricos, una mejor distribución de los riesgos (clásicos y nuevos), el impulso de la demanda agregada mediante una política salarial activa (frente a la cual la política social sólo debe ser un complemento y no un sustituto), la protección a los grupos más vulnerables a través del empleo de calidad y la democratización real del mundo del trabajo, en tanto el régimen actual es el responsable del agravamiento de la pobreza.

En lugar de promover una mayor estabilidad laboral y mejores salarios que incentiven la inversión en capacitación e innovación, se ofrecen nuevas modalidades contractuales que dejarán sin recursos a aquellos que las ocupen y pierdan su empleo en el corto plazo y se dejan intactos los espacios tripartitas tradicionales, como la CNSM o las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que han llevado a que el mercado de trabajo sea hoy una fuente de pobreza y desigualdad. Si bien algunas de las reformas están encaminadas a mejorar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, como es el caso del aumento de las sanciones, ello dependerá del cambio de la política laboral que se ha venido sosteniendo, en la que se tolera la mala calidad del empleo para evitar altas tasas de desempleo.

La dimensión social y política de la reforma tuvo un menor alcance que la económica, pero también hay que decir que esta última, la más polémica, no tuvo un enfoque desregulador ni promovió una flexibilidad extrema. Más bien, a cada oportunidad que se abrió a los empleadores, correspondió una restricción, aunque no una compensación efectiva para los trabajadores que pudieran resultar afectados por una mayor volatilidad del empleo, como sería un seguro de desempleo.

Todo indica que el resultado de este largo y esperado proceso de cambio no moverá sustancialmente al país del punto de partida. Lo que se avanzó es demasiado poco, en la dirección incorrecta (en algunos casos ya señalados en el texto) y, sobre todo, demasiado tarde, si se atiende a los altos costos sociales generados por una interacción viciosa entre las instituciones y el mercado de trabajo bajo el modelo neoliberal, como se acaba de mostrar. En lugar de que el debilitamiento del presidencialismo y la mayor autonomía sindical condujeran al fortalecimiento de los trabajadores, lo que ocurrió ante la falta de democracia, transparencia y rendición de cuentas, fue que se amplió el espacio para la corrupción y se profundizó la crisis de representación y legitimidad por la que atraviesan hoy los viejos liderazgos.

Las asignaturas pendientes son conocidas, las soluciones están expuestas en éste y en diferentes estudios que discuten las alternativas al actual curso del desarrollo en el país. Falta la fuerza social y política necesaria para volver a retomar esta agenda, que la reforma 2012 no pudo atender con el alcance y la profundidad necesaria debido al enfoque que predominó, orientado por la falsa ilusión de que la flexibilidad laboral sería el remedio para todos los males, y la expectativa de que el régimen sindical siguiera favoreciendo la paz social, al mismo tiempo que los intereses de los empleadores y los dirigentes sindicales beneficiarios del *statu quo*.

Fuente de información:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/49756/ReformalaboralMexico.pdf>