
11. MUNDO DEL TRABAJO

Estudio Diagnóstico del derecho al trabajo 2018 (CONEVAL)

En octubre de 2018, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó el documento “Estudio Diagnóstico del derecho al trabajo 2018”. A continuación se presenta la información.

Resumen Ejecutivo

Este estudio se centró en la identificación y medición de las brechas de cumplimiento en el acceso y disfrute del derecho al trabajo digno por parte de la población, afectando de mayor manera a los grupos en situación de desventaja. De esta forma, se esperaba que el resultado de esta investigación contribuya al diseño de una política pública con enfoque de derechos.

1. Metodología

De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley (CPEUM, artículo 123).

Con el propósito de identificar y medir las brechas de cumplimiento en el acceso al derecho al trabajo, el presente estudio partirá de la siguiente definición de trabajo:

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación (...), se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva. Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón (Ley Federal del Trabajo [LFT], artículo 2).

De igual manera, para identificar y medir las brechas, a partir de la citada definición, la metodología toma en cuenta las aportaciones de diversos estudios sobre el mercado de trabajo, la pobreza y la exclusión social (Weller y Roethlisberger, 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015; AUSJAL, 2017, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2017; entre otras).

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (OIT, 2016) encuentra siete posibles inseguridades en el trabajo, que se tomaron en cuenta como referencia para identificar y ordenar el análisis de las brechas de cumplimiento en el derecho al trabajo digno: 1) empleo, 2) ingresos, 3) horas de trabajo; 4) seguridad y salud ocupacional; 5) seguridad social, 6) formación y desarrollo profesional y 7) representación y voz colectiva.

Estas brechas fueron estudiadas a partir de las principales dimensiones del derecho al trabajo incluidas en la definición del derecho y con base en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El análisis se centró en el examen de la relación entre las distintas dimensiones

institucionales de la política laboral y social (a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y otros organismos sectorizados en éste, como la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONSAMI)) y la efectividad del derecho al trabajo, en sus distintas dimensiones y subdimensiones. Tomando en cuenta los hallazgos de estas y otras investigaciones, así como el marco normativo internacional que se deriva del PIDESC descrito en el Cuadro B (Capítulo 2), se escogieron los indicadores correspondientes a cuatro dimensiones: 1) accesibilidad, 2) disponibilidad, 3) calidad, y 4) efectividad, así como 16 subdimensiones.

En el diagnóstico se utilizaron tres tipos de indicadores. Los de estructura, se refieren a las obligaciones y compromisos que el Estado ha asumido interna o internacionalmente en términos del derecho en cuestión (si existe o no la obligación), las que se concretan en la política sectorial y los programas específicos, a través de los cuáles se busca atender dichas obligaciones y compromisos. En el caso de los indicadores de procesos, cuando fue posible, se tomó en cuenta el avance de la cobertura y las metas de los programas o medidas específicas relacionadas con dichas obligaciones, lo que coincide con los indicadores de gestión o procesos de las evaluaciones de política social. Finalmente, en el caso de los indicadores de resultados se incluyeron dos modalidades: 1) aquellos indicadores orientados a resultados derivados de la política sectorial de la STPS y sus respectivos programas, que dan cuenta de los logros en el cumplimiento de objetivos y 2) los indicadores que permiten medir las brechas de cumplimiento en las diferentes dimensiones y subdimensiones y se relacionan con las siete inseguridades y carencias en el derecho al trabajo digno, identificadas por la OIT.

2. Diagnóstico

El primer déficit de la política sectorial en cuanto al derecho al trabajo digno es la falta de participación plural de la sociedad en el diseño, implementación y

evaluación de la política sectorial, lo que sería una condición necesaria (no suficiente) para revisar los objetivos e instrumentos de dicha política con el propósito de cerrar las brechas y asegurar el acceso a un trabajo digno, tomando en cuenta las necesidades de todos los trabajadores.

Los problemas asociados a la accesibilidad y la identificación de empleo disponible (incluyendo el acceso a trabajo remunerado) se mostraron a la luz del limitado alcance de la intermediación entre oferta y demanda a cargo del Servicio Nacional del Empleo, que tendió a decrecer como efecto de los recortes presupuestales al programa, y fue semejante en el caso de las agencias privadas de colocación. Por lo anterior, la principal vía utilizada para encontrar vacantes y acceder al empleo fueron los medios informales, lo que en el caso de personas de bajo nivel socioeconómico los llevaría a ocupar empleos precarios.

Como parte de la dimensión disponibilidad, los problemas del mercado laboral no se expresan en el porcentaje de trabajadores desocupados sino, en mayor medida, en el número de desalentados, subocupados y empleados en el sector informal. Se identifica también un importante déficit en el disfrute del derecho a la capacitación, ya que 57.6% con antecedentes laborales no contó con capacitación para el trabajo en los tres últimos años, estando en peor situación las mujeres (61.1%) que los hombres (53.4%) y el grupo de edad de 45 años o más (65%), respecto a los más jóvenes (50.6%). La brecha frente a otros países de la región en el caso de los más jóvenes es muy preocupante y significativa al igual que lo es la brecha por lo que se refiere a los recursos públicos destinados a la capacitación para el trabajo (OIT, 2017a).

Algo semejante ocurre en la capacitación en el trabajo, ya que solo 30% de los trabajadores permanentes inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) estaba incluido en 2012 en el Padrón de Capacitados de la STPS, mismo que

cubría 68% de los patrones inscritos en ese organismo. De igual manera, en cuanto al alcance del Programa de Apoyo al Empleo, que combina intermediación, subsidios al desempleo y capacitación, a través de cuatro subprogramas, encontramos que en el caso del subprograma Bécate, que es el que recibió la mayor parte de los recursos y acciones de atención, ha experimentado una severa disminución en su cobertura desde el año 2000, aunque mejoró su capacidad de colocación. Hay que decir que la evaluación de impacto de este programa arroja resultados positivos de corto y mediano plazo en la calidad del empleo de los colocados a través de este servicio, pero también importantes áreas de mejora que fueron presentadas en el análisis de la oferta gubernamental.

En cuanto a la calidad del empleo, las brechas más importantes se encontraron en la falta de contrato escrito (que influye en el acceso a prestaciones y se agrava en los establecimientos de menor tamaño); la informalidad debido a la falta de inscripción en la seguridad social (casi seis de cada diez ocupados no lo tienen, afectando más a los que tienen menor escolaridad, los domésticos, los jornaleros agrícolas, entre otros); la alta tasa de rotación laboral anual que es de 60% y vulnera el derecho a la estabilidad laboral, afectando en mayor medida a los jóvenes que laboran en establecimientos de menor tamaño.

Los bajos ingresos que obtienen los asalariados y ocupados merecieron una atención particular a la luz de la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo general, ubicado por debajo de la línea de pobreza, lo que permite establecer la correlación entre la pobreza de la población y la política gubernamental en esta materia.

En resumen, el diagnóstico revela una extendida precariedad laboral en el país agravada, según el caso, por razones de sexo y edad, así como entre los grupos más vulnerables. Al comparar las brechas en el acceso a un empleo de calidad de estos grupos frente a la situación de la población trabajadora que no tiene esas

características, pudieron identificarse los problemas para hacer efectivo el derecho a la igualdad y la no discriminación, atributo del derecho al trabajo digno. Un ejemplo al respecto es la baja tasa de participación en el mercado laboral de las mujeres (casi la mitad de la de los hombres) y su menor disposición a ampliar las horas de trabajo, lo que puede relacionarse a la falta de acceso al servicio de guarderías y/o a jornadas flexibles de trabajo.

Al considerar, finalmente, la dimensión efectividad en el disfrute del derecho al trabajo digno, se observa que los tres pilares que deberían garantizar su vigencia plena y evitar la desigualdad en el acceso a la protección por parte de la población (la justicia laboral, la inspección del trabajo y el libre ejercicio de los derechos colectivos) presentan serias fallas de diseño e implementación que requieren una urgente atención.

3. Conclusiones generales

Los principales retos relativos al ejercicio del derecho al trabajo que se identifican:

- 1) ampliar el alcance de los servicios de intermediación laboral;
- 2) incrementar la capacitación y formación de los trabajadores;
- 3) promover el acceso a la información sobre derechos laborales;
- 4) promover el acceso a la información sobre la oferta laboral;
- 5) incrementar la formalización del empleo;
- 6) reducir la inestabilidad laboral;
- 7) incrementar el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional;
- 8) promover la reducción gradual y flexibilización de la jornada laboral sin pérdida de ingresos para lograr un mejor reparto del empleo formal disponible;
- 9) cerrar las brechas en el acceso a empleos de calidad en los grupos en situación de desventaja;
- 10) mejorar la inspección laboral;
- 11) mejorar los mecanismos de justicia laboral,
- 12) implementar un esquema de protección social que propicie fomentar la formalización y la productividad.

Introducción

El CONEVAL contribuye mediante las acciones de evaluación de la política y la generación de estimaciones sobre pobreza y la definición de indicadores a que el Estado identifique aquellas acciones necesarias para garantizar que todas las personas ejerzan plenamente sus derechos sociales. En este esfuerzo, distinguir aquellos grupos sociales, sectores, regiones o entidades que se encuentran en desventaja es uno de los aspectos que posibilitan propiciar la igualdad de condiciones y una mejora en las condiciones de vida de la población.

Así, la educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación, son elementos guía para definir estrategias que logren incidir en todos los ámbitos del desarrollo social garantizados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como en la Ley General de Desarrollo Social. La tarea del Estado al respecto es fundamental, ya que como se señala en el párrafo tercero del artículo primero de la CPEUM, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

OBLIGACIONES DEL ESTADO RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Respetar	Proteger	Garantizar	Promover
Exige al Estado que se abstenga de injerir, obstaculizar o impedir, ya sea a través de acciones y omisiones, directa o indirectamente el ejercicio de los derechos sociales	Se supone que el Estado debe impedir que terceros (particulares, grupos, empresas, instituciones) menoscaben el disfrute del derecho, para lo que debe promulgar leyes y marcas regulatorios que impidan afectaciones y permitan sancionar las violaciones.	El Estado debe asegurar que el titular de éstos los haga efectivos en los casos en que no puede hacerlo por sí mismo con los medios a su disposición, condiciéndose de manera proactiva para reducir las desigualdades y establecer pisos mínimos para su disfrute.	Está ligada a la obligación de garantizar, y suponer adoptar medidas para la adecuada difusión de información relativa a volver efectivo el disfrute de los derechos.

FUENTE: Elaborado por el CONEVAL con base en Abramovich y Curtis (2005), y Alza (2014).

Lo anterior supone entonces cambiar la concepción del diseño de la política pública del desarrollo social a uno con enfoque basado en derechos (EBD); es decir, no se debe partir de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas sino reconocerlos como sujetos con derecho a demandar el cumplimiento de éstos (Abramovich, 2004).

Al respecto, el EBD no solo tiene que ver con los resultados sino también con la manera en que se lograrán estos resultados. Además, reconoce a las personas como agentes que intervienen en su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de servicios, por lo que informar, educar y empoderar a estos agentes es fundamental (UNFPA, s.f.).

En virtud de lo anterior, el CONEVAL consideró importante generar información para conocer el estado actual del ejercicio de los derechos sociales, por ello elaboró los Estudios Diagnósticos de Derechos. En éstos se retoma el análisis realizado en el libro “Pobreza y derechos sociales en México” (Hernández, Aparicio y Mancini, s/f). Los principales resultados de los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales, se encuentran plasmadas de manera sintética en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018.

El análisis desarrollado en estos diagnósticos distingue tres atributos inherentes a los derechos sociales: accesibilidad, disponibilidad y calidad. La accesibilidad es asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho no tengan barreras para todas las personas. En el caso de disponibilidad, se entiende como la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población (CDHDF, 2011:48). Finalmente, la calidad es asegurar que los medios (instalaciones, los bienes y los servicios) y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan

los requerimientos y propiedades aceptables, relevantes y culturalmente apropiados para cumplir con esa función (PNUD, 2012).

Este estudio diagnóstico es un primer ejercicio comprensivo para generar información que permita conocer cómo se encuentran las personas respecto del ejercicio de sus derechos sociales. Esta aproximación se desarrolla con una metodología de análisis que parte de la construcción de una definición operativa del derecho con base, principalmente, en preceptos normativos. Lo anterior, con el propósito de identificar elementos susceptibles de medir, y con ello construir, categorías analíticas. En ese sentido, somos conscientes que este ejercicio puede no coincidir con otras perspectivas o enfoques analíticos igualmente válidos para el análisis referido.

El alcance de los estudios diagnósticos está limitado por la información para analizar las dimensiones de análisis establecidas en la propuesta metodológica. En ocasiones la información necesaria no existía, no era pública, carecía de representatividad regional o por subgrupos. Al presentarse alguno de los casos anteriores, se buscó medir las dimensiones a través de indicadores proxis con las limitantes que ello conlleva.

Una consideración adicional respecto de este primer ejercicio es que solo se analiza una de las cuatro obligaciones estatales en la materia: la de garantizar los derechos. Esta obligación parte del hecho de que el marco normativo nacional señala la obligación de cumplimiento. En ese sentido, el diagnóstico no analiza el andamiaje jurídico (indicadores estructurales) o la armonización legislativa a nivel local o estatal para la protección de los derechos sociales.

Finalmente, y no por ello menos importante, se es consciente de que el ejercicio pleno de los derechos sociales es un ideal que se busca alcanzar, el punto máximo

del desarrollo de las personas, y que para lograrlo es necesario avanzar de manera gradual.

El presente estudio está integrado por cuatro secciones. En la primera se establece la definición operativa adoptada para la medición del derecho y se plantea la metodología para su medición. En el segundo capítulo se presenta la información diagnóstica sobre cómo se encuentra la población en relación con el ejercicio de sus derechos, por medio de un grupo de indicadores. En éste, además, se mencionan los principales retos pendientes para lograr una efectiva medición de los derechos sociales. A partir de los resultados del diagnóstico, en el capítulo tercero, se identifican grupos en situación de vulnerabilidad. Finalmente, en la última sección se retoman los principales hallazgos del estudio diagnóstico.

Capítulo 1: Diseño metodológico

1.1 Justificación y delimitación

De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley (CPEUM, artículo 123).

Con el propósito de identificar y medir las brechas de cumplimiento en el acceso al derecho al trabajo, el presente estudio partirá de la siguiente definición de trabajo:

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación (...), se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación

continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva. Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón (Ley Federal del Trabajo [LFT], artículo 2).

Al respecto, la metodología toma en cuenta las aportaciones de diversos estudios sobre el mercado de trabajo, la pobreza y la exclusión social (Weller y Roethlisberger, 2011; PNUD, 2015; BID, 2015; AUSJAL, 2017, OCDE, 2017; entre otras). De ellas resulta que existe una relación directa entre algunas de las condiciones presentes en el mercado laboral (por ejemplo, la carencia de seguridad social, la inestabilidad y los ingresos del trabajo por debajo de la línea de bienestar por ingreso), la desigualdad y la pobreza, este último fenómeno persiste en el país, a pesar de los programas de transferencias condicionadas adoptadas desde los años noventa. Incluso otros países han incorporado diferentes dimensiones de la calidad de los empleos en la medición de este fenómeno.

Para el caso de México, se ha propuesto incorporar la dimensión “trabajo” en la medición de pobreza multidimensional considerando al menos cuatro indicadores que atienden diferentes carencias que a su vez, dan cuenta de las brechas de cumplimiento del derecho al trabajo: exclusión absoluta —desempleo—, inestabilidad laboral, trabajo infantil y la falta de acceso al trabajo remunerado debido a las responsabilidades familiares (Pacheco, 2016:40-41).

Coincidentemente, otras investigaciones para la región han encontrado al menos tres tipos de exclusiones que atentan contra los derechos establecidos en los instrumentos nacionales o internacionales que garantizan el derecho a un trabajo

digno: a) la exclusión del empleo, lo que supone a su vez exclusión de ingresos; b) la exclusión del empleo productivo, debido a un entorno económico que no genera empleos de calidad, y c) la exclusión de empleos de buena calidad en sectores de productividad media y alta, debido a las malas condiciones de contratación (Weller y Roethlisberger, 2011:14).

Al respecto, la OIT (2016a) identifica siete posibles inseguridades en el trabajo, que se tomarán como referencia para identificar y ordenar el análisis del cumplimiento en el derecho al trabajo, así como las principales prioridades y focos de atención de la política laboral y social en el nuevo contexto económico: 1) empleo; 2) ingresos; 3) horas de trabajo; 4) seguridad y salud ocupacional; 5) seguridad social, 6) formación y desarrollo profesional y 7) representación y voz colectiva (lo que es una condición necesaria del diálogo social)¹.

En conjunto, estos siete aspectos o dimensiones de la problemática relacionadas con la cantidad y la calidad de los empleos constituyen los ejes a partir de los cuales puede realizarse el diagnóstico desde la perspectiva de derechos, tomando en cuenta programas e instrumentos de política que se orientan a hacerlos efectivos.

Conviene adelantar que, dados los altos índices de informalidad laboral en México y la marcada heterogeneidad dentro de esta categoría, una de las principales aportaciones del enfoque de derechos humanos al aplicarlo al ámbito del derecho al trabajo digno es el concepto amplio de “trabajo” del que se parte al enunciar el alcance de la protección². Sin embargo, hay que advertir que en México el diseño de los derechos asociados al trabajo digno está vinculado al trabajo asalariado (subordinado y remunerado), es decir, aquel donde puede identificarse a un

¹ Sobre el concepto, dimensiones y expresiones del trabajo típico y atípico véase Pacheco, De la Garza y Reygadas (2011).

² La heterogeneidad se debe a que dentro de esta categoría se incluye a trabajadores por cuenta propia, trabajo doméstico, asalariados en el sector público y privado de la economía junto al trabajador familiar no remunerado, siempre que no tengan acceso a la seguridad social vinculado al trabajo. (Weller y Roethlisberger, 2011).

empleador como responsable de su cumplimiento, correspondiendo al Estado dar garantías para ello (Bensusán, 2015a).

Tanto la política social como la política laboral incluyen diversas dimensiones y subdimensiones que atañen al derecho al trabajo digno. Al respecto, y de acuerdo con el marco normativo de la Administración Pública Federal corresponde preponderantemente a esta última desarrollar y fortalecer los instrumentos y mecanismos para hacer efectivo su ejercicio. Por lo anterior, el diagnóstico partirá de las dimensiones del derecho al trabajo incluidas en la definición de trabajo de la que parte este estudio, así como de los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (PIDESC), que señalan lo siguiente:

Artículo 7:

1. Los Estados Partes (...) reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes (...) deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana (ACNUDH, s.f.).

Artículo 8:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
- i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos (ACNUDH, s.f.).

Asimismo, el estudio se centrará en la relación entre las distintas dimensiones institucionales de la política laboral y social y la efectividad del derecho al trabajo, en sus distintas dimensiones y subdimensiones. De esta forma, se analiza la manera en que la política laboral (o “sociolaboral”) podría ayudar a contrarrestar los factores domésticos bajo control del gobierno que ejercen un efecto negativo sobre el ejercicio y disfrute de estos derechos y, a la vez, potenciar los que ejercen un efecto positivo.

Si bien, el objetivo del estudio es contar con un diagnóstico del derecho al trabajo digno, es claro que la indivisibilidad, interdependencia y universalidad de los derechos humanos, al igual que el carácter sistémico de los derechos laborales

nacionales e internacionales vinculados a éstos, suponen que difícilmente se puede avanzar aisladamente en su cumplimiento sin tomar en cuenta su interacción y sin diseñar estrategias integrales que incluyan otros aspectos de las políticas públicas. Esto significa que, sin un contexto económico y productivo propicio, la institucionalidad laboral o la política social y laboral resultarían insuficientes para superar las brechas en la cantidad y calidad de los empleos disponibles. De ahí que el enfoque de derechos humanos debe ser transversal al conjunto de las políticas macroeconómicas y sectoriales (Weller y Roethlisberger, 2011).

1.2 Análisis de las dimensiones y subdimensiones para la medición del derecho al trabajo

En los últimos años el estudio de los mercados laborales se realizó desde el enfoque de derechos, poniendo de manifiesto los principales problemas laborales en los que se enmarca este diagnóstico: el proceso constante de flexibilización y la violación extendida de los derechos laborales fundamentales, particularmente una marcada inestabilidad laboral, cuyo ejercicio, en lugar de mejorar han estado empeorando sin que el Estado asuma las obligaciones nacionales e internacionales derivadas del PIDESC y el Protocolo de San Salvador (PSS); la expansión de estrategias de los empleadores para evadir las normas a través de la subcontratación, remplazándose buenos por malos empleos; ausencia generalizada de formalidad en la contratación; brechas de cumplimiento mayores en el caso de las mujeres y jóvenes; tasas críticas de ocupación e informalidad aunadas a la ausencia de políticas de cuidado; altas tasas de accidentes y enfermedades sin acceso a protección con grave afectación de trabajadores migrantes; violaciones sistemáticas a la libertad sindical con bajas tasas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva; problemas para acceder a la justicia, inexistencia o insuficiencia de la inspección del trabajo y, finalmente, insuficiencia de salarios y prolongación de las jornadas por la necesidad de realizar horas extraordinarias, afectando el derecho al descanso semanal (Grau Crespo y Molina Rojas, 2010:13).

La situación en México, como lo mostró el Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC³ (2006), así como los informes anuales del Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) durante los últimos 25 años sugieren que se enfrentan los mismos problemas que en los países centroamericanos (Bensusán, 2013: 41-42).

El estudio “Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina” (Bensusán, 2006), analizó cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y México) y mostró que los problemas para aumentar la efectividad de las reglas tenían su origen tanto en problemas de diseño legal como en las deficiencias de implementación debido a limitadas capacidades estatales y a las restricciones en el ejercicio del derecho. En el caso de México, fue diagnosticado como uno en el que las regulaciones laborales impusieron históricamente un alto costo de cumplimiento a los empleadores, pero donde el aparato de fiscalización es tan débil que se traduce en un bajo costo de incumplimiento. Sin embargo, no solo se mostraron los problemas para que el aparato fiscalizador haga su papel sino la existencia de una política de tolerancia en varios de estos países debido a la idea de que era preferible tener empleos de mala calidad que altas tasas de desempleo. Estas ideas se modificaron con la llegada de gobiernos amigables con los trabajadores en Argentina y Brasil a mediados de la década pasada, lo que no ocurrió en México. Ello explicaría la reticencia a hacer el máximo esfuerzo posible en México, a pesar de haber ingresado a los países de la OCDE, para cumplir con la obligación internacional que exige dotar a instancias como la inspección del trabajo o la justicia laboral de los recursos materiales y humanos necesarios. En el mismo sentido, cuestiones como la subsistencia de arreglos corporativos fuertes, en contextos de democratización, mostraba su funcionalidad para avanzar en la flexibilidad laboral por la vía de los hechos, sin necesidad de imponer reformas legales regresivas como las experimentadas en los otros tres países.

³ Véase, DESCA (2007).

En cuanto a las regulaciones laborales, la calidad de los empleos y los modelos de inspección cabe destacar que, México mostró también los obstáculos y posibles soluciones para contar con estrategias de *enforcement* fuertes, coherentes, creíbles y persistentes, especialmente en el caso de la inspección del trabajo (Bensusán, 2008).

Por otro lado, y tomando en cuenta el marco normativo internacional que se deriva del PIDESC, a continuación, se describe y justifica el modelo con cuatro dimensiones y 16 subdimensiones⁴ del que partió el presente estudio diagnóstico:

DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES DEL DERECHO AL TRABAJO

Dimensión	Subdimensión
Accesibilidad	Acceso a la información sobre oferta laboral
	Acceso a la información sobre Derechos laborales
	Accesibilidad física
Disponibilidad	Trabajo remunerado
	Capacitación y formación profesional y técnica
	Identificación del empleo disponible y elegible
Calidad	Seguridad social
	Ingreso
	Jornada laboral, descanso y vacaciones
	Ascenso y promoción
	Estabilidad laboral
	Igualdad laboral, igualdad salarial y en los ingresos entre los diversos grupos
	Seguridad e higiene
Efectividad	Justicia laboral
	Inspección del trabajo
	Derechos colectivos

Al respecto, uno de los principales retos fue identificar el conjunto de indicadores que podrían mostrar de manera directa o indirecta las brechas de cumplimiento del derecho al trabajo digno. Un primer ejercicio arrojó alrededor de 250 posibles indicadores de estructura, procesos y resultados. A partir de esta aproximación se hizo una nueva selección de indicadores, de acuerdo con su relevancia y pertinencia temática, procurando que permitiera reunir información suficiente sobre las cuatro dimensiones y 16 subdimensiones. Como resultado, el número de indicadores se

⁴ En este estudio se incluyó la subdimensión Inspección del trabajo (a cargo de la DGIFT y las respectivas instancias locales) por su importancia para el cumplimiento de los distintos atributos del derecho al trabajo.

redujo a menos de la mitad. En esta segunda selección se utilizó un criterio económico y se consideró la pertinencia de la información recolectada para reflejar de la mejor manera las brechas de cumplimiento más importantes, considerando, cuando sea posible, los grupos o regiones más afectados.

1.2.1 Dimensión Accesibilidad

El principal papel de las políticas de intermediación laboral es el de “reducir asimetrías informativas e igualar oportunidades de acceso a empleos de calidad” (BID, 2015: 112). Además de ello, el acceso a información es esencial para conocer los derechos laborales y exigir su cumplimiento. La accesibilidad implica asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho no presenten barreras para todas las personas. La accesibilidad supone por lo menos estas subdimensiones: la accesibilidad económica (asequibilidad), la accesibilidad física y el acceso a la información (Vázquez y Serrano, 2013: 24; Vázquez, 2011).

En este rubro se resalta la subdimensión acceso a la información sobre oferta laboral. La revisión de la información disponible respecto a esta subdimensión permitió identificar diferentes instancias encargadas de cumplir con esta obligación. Se analizó principalmente el Servicio Nacional de Empleo (SNE), que entrega información sobre oferta laboral a través de los servicios de vinculación, lo que implica que además contribuye al acceso a un empleo, por lo que tiene un impacto mucho mayor que otras instancias que podrían incluirse en esta subdimensión. Otras instancias serían el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), IMSS y la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT)⁵.

⁵ Por ejemplo, la CNDH creó en 2012 el “Programa de Atención a Asuntos relacionados con los Derechos Humanos en el Ámbito Laboral y Social”, respondiendo a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, con base en la cual este órgano amplió su competencia a los asuntos laborales, con el propósito de promover y difundirlos y crear una “cultura de respeto y protección hacia ellos. Para más datos ver CNDH (2017).

La accesibilidad incluye la subdimensión referida a la accesibilidad física al centro donde se labora, condiciones de seguridad para el acceso y de desarrollo de actividades de trabajadores con discapacidad en los centros de trabajo⁶, tiempo de traslados hogar-trabajo-hogar.

1.2.2 Dimensión Disponibilidad

Se entiende por disponibilidad la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población (Vázquez, 2011:48). La disponibilidad, también considera la relación entre Empleador-Trabajador-Estado.

El papel de los servicios públicos de empleo, asistiendo a los trabajadores en la búsqueda de empleos y a los empleadores en la selección de su personal, es crucial por lo que se refiere a la dimensión disponibilidad. Igualmente deben considerarse los servicios privados, aunque desde la perspectiva del enfoque de derechos lo más importante es la manera en que se cumple la obligación del Estado de prestar este servicio. En cuanto al trabajo remunerado, se tomó en consideración, como el medio más relevante de acceso reconocido en el PIDESC (artículo 6), en el artículo 123 CPEUM y en el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo (LFT), la existencia del SNE y como indicador de brecha, entre otros, la tasa de asalarización, que es un indicador comparable internacionalmente.

En cuanto a la capacitación y formación profesional y técnica y mejora de la productividad laboral, el estudio del BID (2015:189) recoge evidencia relativa al impacto de la formación de los trabajadores en diversas subdimensiones del derecho al trabajo como lo es el salario, la productividad y la probabilidad del despido. En este sentido, evaluaciones de impacto realizadas al Programa Bécate confirman que

⁶ En este caso, se identificó la Norma Oficial Mexicana NOM-034-STPS, 2016, y el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad.

mejoran los ingresos a lo largo del tiempo y que aumenta la probabilidad de acceder a prestaciones y la seguridad social (Analítica, 2015). Por lo anterior, en esta subdimensión se consideran las diferentes competencias estatales.

En primer lugar, las que se refieren a las obligaciones que la STPS tiene con relación a los programas de capacitación y adiestramiento de las empresas, con base en su Reglamento Interior y en la LFT (aprobar y registrar dichos planes y vigilar el cumplimiento de las normas de capacitación y adiestramiento por parte de las unidades económicas). Por otra parte, se incluyen las competencias que la STPS tiene para impartir capacitación y formación profesional, por lo que se considera que Bécate, subprograma del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) es el que tiene mayor alcance.

En cuanto a la identificación del empleo disponible y elegible el SNE y los subprogramas del PAE fueron seleccionados por su aportación en esta subdimensión. Dada la relación entre educación y trabajo, tal como lo plantea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se incluyó un indicador que mide el acceso a trabajo formal según escolaridad.

1.2.3 Dimensión Calidad

La calidad implica asegurar que los medios (instalaciones, los bienes y los servicios) y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables, relevantes y culturalmente apropiados para cumplir con esa función (PNUD, 2015).

La calidad está relacionada con la subdimensión seguridad social: acceso a servicios médicos, pensiones, cotización a seguridad social, riesgos de trabajo, atención por maternidad, cuidado de niños y niñas y adultos mayores. En este caso, el acceso a los derechos se asocia en la legislación laboral y en los hechos a la formalización del

empleo vía la inscripción en las instituciones de seguridad social, por lo que el indicador más importante de cumplimiento es justamente el porcentaje de trabajadores que cuenta con esa condición.

Por otra parte, en cuanto a ingreso se considera la evolución del monto del salario mínimo real y su apego a los criterios establecidos en la CPEUM, ya que constituyen un indicador fundamental del derecho al trabajo digno y, a su vez, a otros derechos, como el de la alimentación y la satisfacción de las necesidades básicas del trabajador y la familia, como es el caso de salud y vivienda. Por su parte, la relación entre el salario mínimo y el salario real mide qué tan relevante es esta institución, mientras más lejos se encuentre el primero del segundo, menos relevante será aquel, independientemente de que su impacto pueda ir más allá de los perceptores (OIT, 2010). Por último, la tasa de ocupación crítica combina el número de salarios mínimos percibidos con horas trabajadas, dando mayor cuenta de la precariedad y los déficit en el derecho al trabajo digno.

En cuanto a la subdimensión jornada laboral, se considera relevante el indicador relativo al número de horas trabajadas que excedan la jornada ordinaria semanal, lo que implica la vulneración del derecho al descanso. Aunque, en principio, el derecho a la preferencia, antigüedad y ascenso se rige por los criterios de la LFT y los contratos colectivos, el Estado sólo podría controlar su ejercicio a través de sus competencias en materia de capacitación, adiestramiento y formación profesional. Un indicador que podría mostrar de manera indirecta la brecha en movilidad ascendente se refiere a la medida en que los trabajadores logran a través del tiempo mejorar sus ingresos, lo que a su vez se relaciona con las ventajas que podría tener la capacitación como medio de ascenso. Al respecto, se han planteado algunos indicadores que muestran la cobertura de este derecho y aspectos relacionados con la antigüedad, la movilidad y la relación entre mejora en el ingreso y ascenso o promoción. La seguridad e higiene constituye un aspecto central del derecho al

trabajo digno y cuenta con las instancias competentes para prevenir y reducir los riesgos de trabajo. En este caso, se revisaron indicadores clásicos en cuanto a riesgos profesionales. En cuanto a la estabilidad laboral, la alta rotación laboral es un factor que atenta tanto al bienestar de las familias como a la inversión en recursos humanos y el incremento de la productividad (BID, 2015). La estabilidad se asocia a las relaciones laborales por tiempo indeterminado y es de suma importancia por sus diferentes implicaciones, como la certidumbre que genera en el acceso a ingresos, la mejora de prestaciones vinculadas a la antigüedad y, además, porque una trayectoria estable favorece una mayor capacidad de acceso a la vivienda, a la formación de una familia y al ahorro para las pensiones. Fenómenos como los contratos por tiempo determinado y la subcontratación, con tendencias crecientes en el país, tienden a afectarla, por lo que también se considera su evolución.

En cuanto a la dimensión igualdad e inclusión laboral, ésta no solamente implica la igualdad salarial y en los ingresos sino entre los diversos grupos que las conforman (Berg, 2015). Para lograr la inclusión, como lo exige el artículo 6 del PIDESC, se requiere que no haya discriminación y proteger a los que tienen una mayor vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres, los menores, los migrantes o las personas con alguna discapacidad. En esta subdimensión se analizan dos aspectos: la tasa de participación femenina y el trabajo de menores. La brecha de ingresos por sexo fue incluida dentro de los indicadores de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS). Otro problema por resolver es la desigual distribución de las responsabilidades en el cuidado de los hijos, por lo que el acceso a guarderías con una amplia cobertura para hombres y mujeres con hijos es un derecho que debe garantizarse para mejorar esta distribución y la equidad de género (CEPAL, 2010:209), al respecto se incluyó un indicador sobre el porcentaje de mujeres con acceso al servicio de guarderías para sus hijos.

1.2.4 Dimensión Efectividad

Las brechas en el ejercicio del derecho al trabajo se agravan debido a diversos factores como las deficiencias en el sistema de representación sindical, la marcada asimetría en el poder de negociación de los trabajadores frente a sus empleadores, la ausencia o debilidad estructural de la negociación colectiva, las restricciones en el acceso a una justicia laboral independiente, imparcial y oportuna y la falta de vigilancia en la aplicación de la legislación laboral. Asimismo, las deficiencias en el sistema de representación conducen a la irrelevancia del diálogo social y, específicamente, del tripartismo instaurado en el sistema laboral en la justicia y diversos ámbitos de administración laboral (IMSS, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT), entre otros), lo que imposibilita aplicar el enfoque de derechos a la política social y laboral. Ésta supone que su diseño, implementación y evaluación se realice con la participación de los supuestos beneficiarios de dichas políticas a través de sus legítimos representantes (Bensusán, 2013).

En suma, los derechos colectivos, el acceso a la justicia y la inspección del trabajo deben considerarse como “derechos instrumentales” que condicionan el ejercicio y la efectividad de los demás derechos y son parte de los principios transversales señalados en el PIDESC (acceso a la justicia y exigibilidad; universalidad; derecho a la igualdad y no discriminación; acceso a la información y la participación).

En la subdimensión de derechos colectivos no existen, hasta ahora, indicadores que den cuenta de la verdadera representatividad y del carácter independiente y democrático de las organizaciones sindicales o del carácter real de la contratación colectiva, cuestión que ya está contemplándose en los protocolos de inspección sin

que se haya dado a conocer cuál ha sido el resultado de esta innovación. Por ese motivo, sólo se incluyeron los indicadores disponibles.

Algunos de estos indicadores, como el índice de estallamiento de huelgas, suele presentarse en México como expresión de baja o nula conflictividad laboral y, por ende, como un factor capaz de atraer inversiones. Sin embargo, al interpretar este indicador en el contexto más amplio de las evidencias disponibles sobre el ejercicio de la libertad sindical y la contratación colectiva y, más en general, sobre el sistema sindical corporativo, se observa la existencia de restricciones y simulaciones que llevan al bloqueo del circuito de representación de los trabajadores, impidiendo el ejercicio del derecho de huelga. De ahí la necesidad de superar estas restricciones para lograr la democratización y la transparencia en el mundo del trabajo y el pleno ejercicio de los derechos colectivos (Bensusán, 2006; Bensusán y Middlebrook, 2013; Bensusán y Subiñas, 2017). En esa dirección apuntan las recientes reformas constitucionales al artículo 123, de febrero de 2017, que obligan a realizar el voto secreto en elecciones de directivas sindicales, rendir cuentas ante sus miembros y, lo más importante, a la creación de un nuevo órgano descentralizado encargado de garantizar estos derechos, incluyendo la realización de recuentos previos a la celebración de los contratos colectivos, además de cuando la titularidad de estos últimos esté en disputa.

Al respecto, se propone que, en su oportunidad, se creen los registros administrativos con la información necesaria para elaborar diagnósticos sobre la calidad de los procesos de organización y negociación colectiva en el país, comenzando por el cumplimiento de las nuevas reglas legales (reforma 2012) y las constitucionales (2017) que están en espera de la reglamentación en la legislación secundaria.

A continuación, se presenta la propuesta de indicadores sobre la dimensión efectividad, que no cuentan con información y que se consideran idóneos:

- a) Porcentaje de sindicatos que cuentan en sus estatutos con normas en materia de voto secreto, universal y directo, con respecto al total de sindicatos registrados ante la autoridad.
- b) Porcentaje de sindicatos que modificaron sus estatutos para incluir o adaptar las normas sobre voto secreto, con respecto al total de sindicatos registrados ante la autoridad.
- c) Porcentaje de contratos colectivos celebrados en los que la determinación del sindicato titular derivó de la realización de recuentos previos ante la autoridad correspondiente, con respecto al total de contratos colectivos celebrados.
- d) Porcentaje de sindicatos que cuentan en sus estatutos con un órgano o mecanismo interno para hacer efectiva la obligación de rendir cuentas, con respecto al total de sindicatos registrados ante la autoridad.

Con relación a la justicia laboral, su acceso puede evaluarse a través de los indicadores de procesos y resultados elaborados por la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), la STPS y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la jurisdicción local, cabe señalar que en este ejercicio sólo se buscó dar un breve panorama de la situación en que se encuentra, considerando que la reforma constitucional aprobada en 2017 al artículo 123 (fracción XXI y XXII) traslada las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial (Federal o local, según el caso), sin que hasta ahora se haya reglamentado esta reforma. Sin embargo, los indicadores seleccionados permitirán dar cuenta de las áreas de oportunidad que debe atender el nuevo sistema de justicia laboral al trasladarse al Poder Judicial.

Por último, se proponen indicadores relativos a la Inspección Federal del Trabajo, tanto dentro del cuerpo de los indicadores relativos a las otras dimensiones y subdimensiones, como en una subdimensión específica, debido a que se considera relevante su papel en la fiscalización del cumplimiento de la normatividad laboral, puerta de acceso al trabajo digno.

Las estrategias de inspección del trabajo han sufrido diferentes transformaciones en los últimos años en aras de focalizar más su labor y orientarla de acuerdo con las prioridades. La reforma de la LFT en 2012 aumentó de manera significativa el monto de las sanciones por el incumplimiento de las diferentes obligaciones de los empleadores. Sin embargo, la estrategia que privilegia la asesoría a las empresas sobre la sanción se mantiene en lo esencial por lo que no puede apreciarse hasta qué punto el solo aumento de las sanciones en la legislación es o puede ser un disuasivo de las malas prácticas laborales que implican violaciones al derecho al trabajo digno, incluso aun cuando se registra el monto de las sanciones, no es posible conocer (hasta donde la información disponible revisada lo sugiere) las causas de las sanciones, si éstas se hicieron efectivas y el tiempo transcurrido entre la detección de la violación y el cobro de la multa correspondiente.

Lo anterior se complica, al participar en el proceso sancionador, diversas dependencias de la STPS y otros órganos de la administración y justicia, lo que resta credibilidad a la amenaza que supone una sanción. Por lo anterior, se proponen tres indicadores:

- a) Porcentaje de sanciones efectivamente cobradas, con respecto al total de sanciones impuestas.
- b) Tiempo promedio transcurrido entre la detección de una violación a la normatividad laboral en los procesos de inspección y el cobro efectivo de la multa al empleador.

- c) Número de empresas sancionadas por la IFT que reincidieron en las conductas que dieron lugar a la violación, con respecto al total de las inspecciones realizadas a empresas con un historial negativo.

En cuanto a las estrategias de inspección del trabajo y el IMSS, si bien en los últimos años se han realizado cambios para detectar la evasión en la formalización de los empleos, muy particularmente incluyendo este objetivo explícitamente en las inspecciones y a través de acciones de coordinación entre la DGIFT, el IMSS y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la información disponible no nos permite dar cuenta de los resultados de las labores de fiscalización. El IMSS, por ejemplo, reporta el monto de las recaudaciones en esta labor, pero no el número de trabajadores registrados a través de ella. Igualmente, la DGIFT reporta el porcentaje de visitas de asesoría e inspección que se destinó a esta labor, pero no sus resultados. Por lo anterior, se proponen los siguientes indicadores:

- a) Número de trabajadores registrados en el IMSS como resultado de su labor de fiscalización.
- b) Número de trabajadores registrados en el IMSS como resultado de la labor de fiscalización de la STPS/ DGIFT.

1.3 Selección y definición de indicadores

A la luz de lo anterior se incluye el marco conceptual de indicadores empíricos (estructurales, procesos y resultados) para el análisis de los atributos inherentes al derecho (accesibilidad, disponibilidad y calidad).

La construcción de indicadores en la metodología para la medición del derecho al trabajo se realiza principalmente con el objeto de detectar las brechas de cumplimiento y la relación que estas brechas guardan con las obligaciones

nacionales e internacionales encaminadas a hacerlo efectivo, lo que implica diferentes retos. En este caso, el más importante es partir de las obligaciones e instrumentos más relevantes del Estado conducentes a hacer efectivo el derecho y de los aspectos más relevantes de la normatividad nacional que lo regula. Considerando que se trata de un campo regulado a lo largo de los últimos 100 años y con una política pública que ha tenido que basarse en una extensa normatividad generadora de derechos, dando lugar a diferentes ejes, estrategias y programas públicos, la selectividad es una condición de la viabilidad del presente diagnóstico.

Otro reto es disponer de la información necesaria y adecuada para medir estas brechas en el cumplimiento del derecho, ante los problemas que presentan algunas fuentes, como los registros administrativos o la ausencia de medios de verificación, lo que dificulta el monitoreo de los indicadores más relevantes y pertinentes.

Además, al medir la brecha de cumplimiento interesa la población potencial que debería tener acceso al derecho, más que la población objetivo identificada en un programa específico.

Capítulo 2: Diagnóstico

Este capítulo ofrece el diagnóstico del estado actual de los problemas que deben atenderse para avanzar en el disfrute del derecho al trabajo. Para ello, el análisis se organiza de acuerdo con las siete posibles “inseguridades” (o brechas de cumplimiento) que propone la OIT (2016a) con relación al trabajo digno: 1) empleo; 2) ingresos; 3) horas de trabajo; 4) formación profesional y capacitación; 5) seguridad e higiene; 6) seguridad social; y 7) representación colectiva. Este último aspecto se incluye en la dimensión Efectividad que, además, se refiere a la fiscalización estatal y el acceso a la justicia laboral, como condiciones necesarias que posibilitan en los hechos el disfrute del derecho al trabajo digno.

Para mostrar las brechas en el disfrute del derecho al trabajo digno se utilizan los tres tipos de indicadores (estructurales, proceso y resultados), desagregándolos conforme lo permiten las fuentes para mostrar la desigualdad en el acceso al derecho al trabajo entre diversos grupos de la población. Se incluye un apartado relativo a la igualdad de trato y oportunidades para mostrar las brechas de empleo e ingresos en el caso de cinco grupos en situación de desventaja (mujeres, personas con alguna discapacidad, trabajadores en el sector agropecuario y población hablante de lengua indígena y migrantes), con respecto al conjunto de la población ocupada. La situación laboral de las personas jóvenes y las mujeres (además de tratarla en este último caso por separado) se presenta a lo largo de todo el análisis.

Cuando es posible, se examina la situación del país a la luz de referentes internacionales, a la vez que se muestra la relación entre el derecho al trabajo, la educación, la salud y la alimentación.

Para cada una de las dimensiones tratadas, se considera la evolución en el período 2009-2017 (primer trimestre). El año de las comparaciones internacionales depende de la información proporcionada por las diversas fuentes. En algunas de las dimensiones, se analizaron aspectos de la política pública que se consideraron necesarios para explicar el estado actual del derecho.

2.1 Derechos, obligaciones estatales, procesos y resultados

México reconoce a nivel constitucional, junto a otros 16 de 18 países latinoamericanos, diversas dimensiones del derecho al trabajo y fue el primero en hacerlo en la región, al punto que se han cumplido 100 años de su incorporación al artículo 123 de la CPEUM, dando lugar a una profusa y articulada reglamentación en las leyes secundarias (LFT y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado [LFTSE]). Se trata de reglas que tienen desde 1929 alcance federal, aunque su aplicación está dividida entre la Federación y las entidades, dependiendo de las

temáticas y el tipo de actividades, como lo señala la fracción XXXI del artículo 123 constitucional (donde se señalan expresamente las que competen a la jurisdicción federal). Esta distribución da lugar a brechas en el cumplimiento de las obligaciones estatales, ya que dependen del gobierno federal y los gobiernos locales.

Las instituciones laborales han mantenido una sorprendente estabilidad a pesar de los marcados cambios en la estructura económica, social y política del país. Ello se debe, entre otras razones, a los márgenes de discrecionalidad que se tuvieron en los hechos para decidir el alcance de su efectividad, tomando en cuenta la heterogeneidad de la estructura productiva y el motor del crecimiento en las distintas etapas del desarrollo (mercado interno contra externo). Esta situación, derivada de un débil *enforcement* y un sistema de justicia laboral tripartito bajo el control del Poder Ejecutivo, hoy en vías de transformación, explicaría en alguna medida las brechas de cumplimiento entre los mismos asalariados, como se mostrará más adelante (Bensusán, 2000, 2006; CIDE, 2015 y Bensusán, 2017)⁷.

Por otro lado, México ha ratificado 79 convenios de la OIT, incluyendo siete de los ocho convenios de derechos humanos laborales fundamentales (29, 105, 138, 182, 100, 111 y 87). La ratificación del octavo convenio (98) sobre negociación colectiva, ha sido propuesta en diciembre de 2015 por la Presidencia de la República al Senado, sin que hasta ahora se haya resuelto su aprobación. También está pendiente la ratificación del convenio 189, sobre trabajo doméstico⁸.

⁷ Esta flexibilidad, característica del modelo laboral mexicano y que hemos denominado como “flexibilidad corporativa”, se relaciona con la dimensión de efectividad (Bensusán, 2000 y 2006). Sobre los márgenes de discrecionalidad con que operaron las Juntas de Conciliación y Arbitraje véase el estudio sobre justicia cotidiana del CIDE (2015). La reforma constitucional al artículo 123, de febrero del 2017, apunta a garantizar la imparcialidad e independencia del sistema de justicia laboral al trasladarlo al Poder Judicial (DOF, 2017).

⁸ En este caso, el convenio no fue enviado al Senado de la República, a pesar de las promesas del Secretario de Gobernación en 2014 y diversos exhortos al Poder Ejecutivo enviados por ese cuerpo del Poder Legislativo. Véase Lamas (2017).

En este documento se analizan, organizados por tema, los principales indicadores relacionados con las cuatro dimensiones y 16 subdimensiones del derecho al trabajo, con la intención de mostrar la correspondencia que existe entre la normatividad internacional y nacional, así como algunos de los problemas de diseño y desempeño institucional que pueden estar afectando su efectividad.

Si bien las brechas de cumplimiento en el derecho al trabajo digno, más aún en un contexto de globalización, dependen de diversos factores que rebasan el ámbito de la política laboral o social, estas últimas tienen un importante papel que desempeñar al ser el medio más importante para cumplir las obligaciones estatales que se derivan del marco normativo (legislación laboral nacional e internacional y organización de la administración pública federal)⁹. Por ese motivo, en los indicadores estructurales se hace una breve referencia, en su caso, a las políticas, planes o programas involucrados y las instancias responsables de llevarlas a cabo.

Por lo que se refiere a las obligaciones estatales frente al derecho al trabajo, de acuerdo con la Observación 18 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CPIDESC), entendemos que las brechas de cumplimiento serían de dos tipos: 1) las que existirían por la discordancia entre los mínimos exigidos en la normatividad internacional y lo establecido en la normatividad interna (incluyendo, por ejemplo, la existencia de vacíos o normas discriminatorias que puedan desproteger a ciertos grupos en situación de desventaja o crear condiciones desiguales en el ejercicio de los derechos); y 2) las que se configurarían en caso de que no existan las instancias competentes o los planes y programas encaminados a hacer efectivo el derecho al trabajo o no se destinen los recursos necesarios (en el máximo posible) para lograr un cumplimiento progresivo.

⁹ Así, por ejemplo, la Observación 18 del CPIDESC reconoce que, si bien los Estados partes deben crear las condiciones para el acceso al “empleo pleno, productivo y libremente elegido” (como lo establece el convenio 122 de la OIT, de 1964), existen obstáculos estructurales ajenos a la voluntad de las partes para que se cumpla el artículo 6 del PIDESC, que es el que más extensamente regula este derecho, véase CPIDESC, 2012.

En este sentido, los indicadores de procesos se refieren al desempeño de los planes o programas involucrados en la garantía estatal según la dimensión o subdimensión de que se trate, con la intención de medir el alcance, la cobertura, los recursos destinados a su ejercicio y su evolución¹⁰.

Por su parte, los indicadores de resultados, calculados a través de diversas encuestas “buscan medir el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado (...) constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho”¹¹. Así permiten observar dos tipos de brechas: el incumplimiento frente a la población que potencialmente puede ser afectada (la que tiene el derecho), y el acceso o disfrute diferenciado en la población (según sea posible la desagregación por grupos de edad, sexo, entidades, etcétera) donde estarían las prioridades de atención para cerrar dichas brechas.

La clasificación de las obligaciones estatales

Cabe señalar que de acuerdo con el CPIDESC las obligaciones de los estados partes se clasifican en: obligaciones jurídicas de carácter general, específicas, internacionales y básicas. La interpretación que hizo el CPIDESC de estas obligaciones en su Observación N.º 18, a la luz del artículo 6 (y su relación con los artículos 7 y 8) relativo al derecho al trabajo, cuya síntesis se presenta en el cuadro

¹⁰ Los indicadores de proceso muestran otro tipo de brechas, por ejemplo: insuficiencia en las medidas, escasa cobertura de los planes y programas o presupuestos por debajo de los máximos recursos disponibles, afectando de mayor manera a los grupos en situación de desventaja.

¹¹ Debido a la complejidad del fenómeno en cuestión, en el que intervienen múltiples factores, no es posible hacer una evaluación de impacto sino sólo “algo menos ambicioso” (Balakrishnan, Heintz y Elson, 2016, pp. 23- 24). Con esta limitación, en este diagnóstico se estudia la forma en que “una política se ha conducido”, estableciendo la relación entre los indicadores de procesos correspondientes a los diferentes programas de la política y el grado de cumplimiento del derecho (indicadores de resultados). Conforme a estos autores, no se trata de una evaluación de impacto porque no establece relaciones de causalidad entre ambos, lo que supone la utilización de modelos y técnicas econométricas, así como el uso de supuestos contrafactuales que pueden ser discutibles. De acuerdo con lo anterior, siempre que resulte pertinente, los indicadores de procesos serán analizados para ver si las políticas y programas avanzan, se estancan o retroceden con respecto a la consecución del derecho.

siguiente, constituye el marco de referencia para analizar si las medidas legislativas y las políticas públicas adoptadas en el país se adecuan a las exigencias del Pacto y si, como tales, en su evolución implican un avance, un retroceso o un estancamiento en la obligación de garantizar el derecho al trabajo.

DERECHO AL TRABAJO: CONTENIDO, OBLIGACIONES E IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA LABORAL

Derecho al trabajo (Artículo 6, PIDESC)	Contenido	Implicaciones en Política Laboral
Alcance	Individual: trabajo digno libremente escogido o aceptado, respetuoso de los derechos fundamentales de la persona humana y derechos laborales, en condiciones de seguridad laboral y remuneración que permitan a los trabajadores y sus familias vivir dignamente. Se prohíbe el trabajo forzoso y la privación injusta del trabajo. Colectivo: derecho a fundar sindicatos, afiliarse al de su elección y a que los sindicatos actúen libremente.	Considerar ambas dimensiones en la legislación, políticas, planes y programas (CPEUM, LFT, LFTSE).
Sujetos titulares (alcance)	Todo tipo de trabajadores, autónomos ¹² o asalariados ¹³ .	Incluir dentro de los objetivos, programas y competencias de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a todos los trabajadores.
Sujetos titulares con tutela específica	Mujeres, jóvenes, trabajo infantil, personas con discapacidad, trabajadores migratorios y sus familiares.	Protección especial a grupos en situación de desventaja.
Sujetos obligados	Estados partes.	STPS (entre otras dependencias del Poder Ejecutivo), Poder Legislativo y Poder Judicial.
Obligaciones Generales Estados: Respetar; Proteger y Aplicar/Garantizar	Adoptar medidas de todo tipo para reducir la “economía sumergida,” ¹⁴ lo que obliga a los empleadores a cumplir la legislación y declarar a sus trabajadores, para que disfruten de los derechos contenidos en arts. 6, 7 y 8 del PIDESC. Asegurar: disponibilidad, accesibilidad (igualdad de oportunidades y trato, accesibilidad física y de información),	Sistema de inspección del trabajo eficaz para detectar y reducir la informalidad, así como asegurar condiciones justas y favorables de empleo, incluyendo derechos sindicales. Campañas de formalización. Promover, en su caso, reformas para equiparar derechos de domésticos y trabajadores del campo. Organizar un servicio público del empleo/ o contar

¹² El concepto de “trabajador autónomo” utilizado por la Observación 18 del CPIDESC equivale al de trabajador independiente o por “cuenta propia”. Son términos equivalentes, pero en el estudio, salvo en esta cita literal, usamos “trabajador por cuenta propia”, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

¹³ Se entiende por “trabajo asalariado”, de acuerdo con la ley mexicana, el “trabajo personal subordinado a una persona a cambio de un salario” (LFT, art. 20).

¹⁴ El concepto de “economía sumergida” utilizado en la Observación 18 se refiere a la economía informal o sector informal de la economía. Salvo esta cita, en todo el documento se utiliza el concepto de economía informal y empleo informal, como lo hace la ENOE.

	aceptabilidad y calidad.	con uno privado.
Obligaciones jurídicas de carácter general	Exige realización progresiva. Inmediatas: acceso al trabajo sin discriminación y adoptar medidas de todo tipo. No pueden adoptarse medidas regresivas, salvo justificación. Pleno uso de los máximos recursos disponibles.	Coordinación con otras instancias para promover y adoptar medidas en aras de pleno empleo. Adoptar medidas administrativas, contar con los presupuestos necesarios y promover reformas legislativas y judiciales. No promover reformas regresivas. Aprovechar los recursos disponibles eficazmente. Identificar los obstáculos. Colaborar con sociedad civil, expertos y organizaciones. Contar con mecanismos de control de la aplicación de estrategias y planes y programas con objetivos cuantitativos y calendario de ejecución.
Obligación básica (fundamental mínima)	Garantizar la no discriminación, la igualdad de protección del empleo y el acceso al empleo a los más desfavorecidos; aplicar una estrategia y plan nacional de empleo.	Diseñar, a través de un proceso participativo, la estrategia y el plan nacional de empleo (o participar en su diseño según el caso), considerando preocupaciones del conjunto de trabajadores, con indicadores, revisión periódica y la participación de organizaciones sindicales y patronales. Se debe considerar a la negociación colectiva como instrumento en la formulación de políticas de empleo. La estrategia de empleo debe eliminar la discriminación y posibilitar el acceso a formación profesional, especialmente de los grupos o personas menos favorecidas.
Obligaciones específicas	Hacer respetar las prohibiciones, abstenerse de conductas que vulneren los derechos, prohibir el trabajo a menores de 16 años.	Diseñar (o participar en el diseño de) políticas nacionales y planes detallados de aplicación con objetivos específicos: estimular el crecimiento y el desarrollo, elevar el nivel de vida, satisfacer necesidades de mano de obra y resolver el desempleo y subempleo. Evitar que las políticas de ajuste, privatización y flexibilización laboral vulneren el derecho al trabajo digno, particularmente, la estabilidad en el empleo. Crear un servicio público/privado de empleo. Adoptar programas educativos e informativos de concientización sobre derechos. Fortalecer el sistema de inspección del trabajo y justicia laboral. Promover legislación que limite el trabajo de menores y, en general, reformas al sistema jurídico que hagan efectivo el derecho.
Incumplimientos	Distinciones entre incapacidad y falta de voluntad para cumplir (la penuria	Actos de comisión u omisión que reflejen falta de voluntad de cumplir.

	puede ser una causa justificada), entre violaciones por la acción directa del Estado (comisión) y la insuficiencia de medidas (omisión).	Violación a este derecho en su carácter de fiscalizador o empleador. No destinar a este objetivo el máximo de recursos disponibles o usarlos ineficazmente. Promover reformas regresivas.
Recursos	Acceso de las víctimas a los recursos judiciales o de otra naturaleza, reparación adecuada. Sindicatos, Defensores de derechos humanos y comisiones de derechos humanos son instrumentos de defensa de estos derechos. Incorporación de los instrumentos internacionales en legislación interna.	Garantizar sistemas de inspección y de justicia laboral eficaces, oportunos e imparciales, así como la reparación de las violaciones.
Responsabilidades	Autoridades, Tribunales y Jueces.	STPS, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Poder Judicial, Comisión Nacional de Derechos Humanos
Obligaciones de otros actores	Empresas no están obligadas, pero tienen una función particular en tanto deben contribuir a crear empleo y respetar la legislación, medidas administrativas y códigos de conducta ¹⁵ .	Hacer cumplir las obligaciones de los empleadores en cuanto a la dimensión individual y colectiva, previniendo y castigando y haciendo reparar, en su caso, las violaciones.

FUENTE: Elaboración del CONEVAL, con base en Bensusán, 2013, a partir del PIDESC y la Observación n°18 del Comité del PIDESC.

2.2 Una aproximación general a la problemática

Al revisar el conjunto de atributos del derecho al trabajo digno y las obligaciones estatales y compararlos con lo establecido en el Cuadro B, como se detallará en cada tema, encontramos que sus diferentes dimensiones, desde el enfoque de derechos humanos (accesibilidad, disponibilidad, calidad y efectividad), están en principio contempladas en las normas internas mexicanas.

Entre las implicaciones de política laboral derivadas del PIDESC, como se refleja en el Cuadro B, que contiene los lineamientos de la Observación 18 emitida por el CPIDESC, estaría la de diseñar políticas nacionales y planes detallados de aplicación con los siguientes objetivos específicos: estimular el crecimiento y

¹⁵ Los pactos internacionales de derechos humanos laborales establecen las obligaciones de los estados para hacer efectivos los derechos. No pueden obligar como tales a los particulares (empleadores), pero éstos tienen obligaciones conforme a las leyes nacionales y deben respetar la legislación, las medidas administrativas, los códigos de conducta y demás compromisos contraídos con la sociedad civil y el Estado respecto a los derechos. Aunque tienen una “función particular” relacionada con el derecho (al crear empleos y demás) no son sujetos obligados por el PIDESC.

desarrollo; elevar el nivel de vida; satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el desempleo y el subempleo. Por tanto, la estrategia y el plan nacional del empleo deben tomar en cuenta las preocupaciones del conjunto de los trabajadores, con indicadores, revisión periódica y la participación de las organizaciones sindicales y patronales.

Desde el enfoque de derechos humanos, en este último aspecto de la política laboral (el carácter participativo del diseño, monitoreo y su evaluación) es donde el déficit es más evidente, ya que no existe tal participación. Ésta puede ser una de las causas de que los objetivos de la política sectorial se encuentren desbalanceados o los instrumentos resulten obsoletos, especialmente en el contexto de las fuertes presiones competitivas y de las transformaciones en los mercados laborales en que debe hacerse efectivo el derecho a un trabajo digno. Uno de los principales problemas para que los puntos de vista y necesidades de los trabajadores sean considerados es la falta de organizaciones sindicales verdaderamente representativas y de un terreno de juego más nivelado en los órganos tripartitas y los espacios de diálogo social.

Al respecto, hay que señalar que el Objetivo 4.3 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se propone “Promover el empleo de calidad”. Para ello se señalan cuatro estrategias: Estrategia 4.3.1 “Procurar el equilibrio entre los factores de la producción para preservar la paz laboral”; Estrategia 4.3.2 “Promover el trabajo digno o decente”; Estrategia 4.3.3 “Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo”; y la Estrategia 4.3.4 “Perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador”. Cabe señalar que en este PND por primera vez se incluyeron indicadores que muestran la situación en temas considerados como prioritarios y deben permitir hacer un seguimiento del avance en las metas y considerar los posibles ajustes (CONEVAL, 2016).

Aunque se han hecho en el último quinquenio reformas constitucionales (2017) y legales (2012) que buscan garantizar el derecho al trabajo digno y promueven la igualdad y la no discriminación, entre otros de sus atributos, subsisten problemas de diseño en sus reglas e instituciones, como la integración tripartita de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM)¹⁶, que afectan su efectividad, debido, entre otros, a los problemas de representación recién mencionados.

Justamente, en reconocimiento de los déficit regulatorios en temas de acceso a la justicia y ejercicio de los derechos colectivos, está en marcha la reglamentación de la citada reforma constitucional, aprobada en febrero de 2017. A pesar de esto, como se verá al analizar la situación de algunos grupos de trabajadores, se mantiene en ocasiones, un diseño legal discriminatorio al establecer condiciones de trabajo diferenciadas sin justificación, como sucede con el trabajo doméstico (LFT). Además, aunque se avanzó en la creación de un seguro de desempleo a nivel nacional, llegando incluso a aprobarse una iniciativa en la Cámara de Diputados en marzo de 2014, ésta nunca fue discutida por el Senado¹⁷.

Por otro lado, se han hecho esfuerzos para mejorar las funciones de fiscalización a cargo de la DGIFT y a través de la creación de nuevas instancias competentes en el tema de la seguridad social (Dirección General de Fomento de la Seguridad Social [DGFSS]). Coordinadas con otras instancias como el IMSS y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), estas dependencias favorecieron la formalización del empleo y, por ende, redujeron la informalidad. Sin embargo, los avances son lentos, subsisten evidentes debilidades en las capacidades estatales, a la vez que las resistencias para implementar las nuevas reglas son manifiestas. Por ejemplo, todavía no se ha avanzado suficiente en la fiscalización del cumplimiento de las

¹⁶ También conocida como CONASAMI.

¹⁷ Cabe señalar que en la Ciudad de México existe un seguro de desempleo. Con respecto a sus características y los problemas para avanzar en la aprobación del seguro de desempleo a nivel nacional, a pesar de que una de las justificaciones para impulsar una reforma tributaria en 2013 fue ese compromiso, véase Bensusán, (2016a).

nuevas reglas en materia de subcontratación adoptadas en 2012, que deberían evitar que esta práctica se traduzca en la pérdida de derechos laborales, cuando ya se está promoviendo una reforma que los libere del cumplimiento de sus nuevas obligaciones (Alcalde, 2017). Como se mostrará más adelante, la acelerada expansión de la subcontratación constituye hoy, junto a la informalidad, la inestabilidad laboral y los bajos ingresos, uno de los problemas que aquejan al mercado laboral mexicano y lo convierten en generador de precariedad, pobreza y desigualdad, en lugar de ser un medio de inclusión social.

Los indicadores de resultados muestran algunos avances, aunque persisten brechas de cumplimiento en términos de las siete inseguridades identificadas por la OIT en el disfrute del derecho al trabajo digno, que llevan a la precariedad a un porcentaje mayoritario de los trabajadores en el país. Esta situación se agrava en los estados menos desarrollados del sur y en el caso de los grupos más vulnerables, así reconocidos por el PIDESC: jóvenes, mujeres, trabajadores del campo, hablantes de lengua indígena y personas con algún tipo de discapacidad, entre otros.

Los problemas más importantes del mercado de trabajo en la región son: por una parte, la informalidad en el empleo, entendida como la falta de acceso a la seguridad social por causa del trabajo, y por la otra la inestabilidad en el empleo (alta rotación laboral), situación que se agrava al aumentar en los últimos años el número de trabajadores con contratos temporales y expandirse la subcontratación, lo que explica en parte por la falta de vigilancia, la escasa inversión en capacitación por parte de las empresas y la baja productividad, especialmente en micro y pequeñas empresas (BID, 2015).

Otro problema es el deterioro en los ingresos derivados del trabajo, ya que, a partir de 2012 los nuevos empleos y los formalizados a través de campañas o fiscalización tendieron a ser de bajos salarios. A ello se agrega la pérdida de poder adquisitivo por

el bajo monto del salario mínimo, ubicado por debajo de la línea de pobreza por ingresos y en el segundo lugar más bajo de la región, mientras 70% de los asalariados formales gana menos de tres salarios mínimos (OIT, 2016b).

Por último, está el aumento del porcentaje de la población que no puede adquirir con el ingreso de su trabajo la canasta básica (Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza), el que después de cinco trimestres a la baja, tendió a aumentar un 4.6% en el tercer trimestre de 2017 (CONEVAL, 2017). Esta problemática, ilustra los altos niveles de precariedad que afectan al mercado laboral del país y lo convierten en un generador de pobreza, en lugar de ser el principal medio de inclusión social¹⁸.

A pesar de que México se apega formalmente a través de sus regulaciones y políticas públicas a lo exigido por el PIDESC, la comparación internacional de la situación laboral mexicana con la de los demás países de la región y de la OCDE revela enormes rezagos en el acceso al derecho al trabajo digno, por lo que no puede esperarse que se superen sin una política integral y coordinada. Se observa que los problemas identificados en cada uno de estos temas están interrelacionados, correspondiendo a diferentes dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo digno¹⁹. En ese sentido es importante considerar también el carácter sistémico de las instituciones laborales por lo que la falla en alguna de ellas tiende a afectar el funcionamiento de las demás.

2.3 El derecho al trabajo digno: el menos conocido de los derechos

Uno de los problemas a resolver para promover el acceso y disfrute del derecho al trabajo es el desconocimiento que la población mexicana tiene respecto a los derechos sociales en general y de éste en particular, a pesar de que ha tenido una

¹⁸ Véase Acosta (2017).

¹⁹ La informalidad alude a la brecha en la dimensión referida a la disponibilidad de trabajo digno, pero a la vez, a la brecha en el acceso a la seguridad social por parte de la población, referida a la dimensión calidad.

larga vida institucional²⁰. Examinar esta cuestión como punto de partida resulta útil para mostrar que, si bien la población no conoce sus derechos, tiene en cambio una percepción bastante acertada de lo que sucede en la realidad.

Los resultados de las encuestas realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en 2014 y 2016 ilustran parte de esta situación²¹. Se reporta que hubo un avance del 12% en el conocimiento que los entrevistados tenían sobre los derechos sociales respecto del año anterior, pero aun así, prácticamente seis de cada diez no habían escuchado sobre ellos y los que sí lo hicieron, mencionaron a la televisión como la principal fuente de información, al igual que las conversaciones con amigos y familiares. Dentro de estos derechos, se reconocieron mejor los que permiten el acceso a servicios de salud, educación de calidad y alimentación.

El derecho al trabajo “tener un trabajo bien remunerado” y “ser tomado en cuenta para las decisiones públicas” resultaron, según la percepción de los entrevistados, los de mayor incumplimiento, a la vez que los inconformes frente a esta situación tendieron a aumentar alrededor de 5% respecto del año anterior (siendo en 2014 de 76% en el caso de trabajo bien remunerado y de 75% en el de ser tomado en cuenta para la toma de decisiones políticas) (CESOP, 2014).

En 2014, entre las razones para el incumplimiento de los derechos más reconocidos por los entrevistados se encuentran la mala administración de los recursos, la falta de voluntad del gobierno y la corrupción, que sumaron 86%. También aumentó el rechazo a la afirmación de que “el gobierno solo debe cumplir los derechos si cuenta

²⁰ La CPEUM consagra los derechos de los trabajadores desde 1917, aunque el uso del término trabajo “digno” o “decente” fue adoptado por la OIT a fines de los años noventa. Sobre la falta de conocimiento de sus derechos por parte de la población véase CIDE (2015).

²¹ La encuesta de opinión pública “Derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida en México” de 2014 se realizó a personas mayores de 18 años que residen en viviendas particulares de la República Mexicana, con base en un cuestionario estructurado. Se realizaron un mil 200 entrevistas en 150 puntos de levantamiento en localidades rurales y urbanas. En 2016 el tamaño de la muestra fue de un mil 300 entrevistas. Ver metodología en CESOP (2014 y 2016).

con los recursos suficientes” pasando de 52% en 2013, a 64% en 2014 (CESOP, 2014).

En 2016, la mitad de los entrevistados no escuchó siquiera hablar de los derechos sociales, es decir, apenas hubo una leve mejora respecto de dos años atrás. Entre los que sí los conocen, el porcentaje más alto se dio en mujeres de entre 18 y 39 años (51.9%) y en mujeres de más de 60 años (53.6%). La población urbana tuvo mayor conocimiento de los derechos sociales que la rural (49.8 y 44.2%, respectivamente) (CESOP, 2016).

Salvo la escuela, ninguna de las opciones propuestas a los entrevistados (televisión, trabajo, radio, internet y familiares o amigos) incluía alguna de las instancias que realizan difusión de los derechos laborales o sociales. En 2016, entre aquellos que respondieron conocer estos derechos, apenas 5.4% escuchó hablar del derecho al trabajo y solo 2.5% mencionó la seguridad social mientras que casi 30% reconoció el derecho a la educación y cerca de 20% el derecho a la salud. Se repitieron también las causas por las cuales se cree que los derechos no se cumplen y el rubro “mal gobierno” fue el más mencionado, con un porcentaje más alto por parte de la población rural (41.1%) y de los hombres entre 18 y 39 años (42.4%) (CESOP, 2016).

Al respecto, existe otra evidencia de la percepción negativa que la mayoría los mexicanos tiene con respecto a la vigencia de los derechos laborales. En 2014, 62.1%²² opina que se respetan poco o nada y solo 4% que se respetan mucho. Considerando el papel de los sindicatos en la defensa de estos derechos (que sería su principal función de acuerdo con la definición legal), sólo 30.8% considera que sirven a ese propósito, mientras 22.3% reconoce que son necesarios pero que

²² El levantamiento de la encuesta para la realización del estudio “El mercado de trabajo en México. La opinión social sobre la precariedad laboral” (Murayama y Gómez, 2015) se realizó de octubre a noviembre de 2014.

deberían ser más democráticos y transparentes para cumplir con su papel (Murayama y Gómez, 2015:122)²³.

Además, en 2014, 80% de la población considera insuficiente el salario mínimo para cubrir sus necesidades básicas y sostiene que para hacerlo debería equivaler a más de tres veces del vigente; la mayoría cree que la migración a Estados Unidos de Norteamérica se debe a la búsqueda de mejores salarios y a la posibilidad de conseguir un empleo ante la falta de oportunidades en México; el desempleo se debería a la marcha de la economía; los aspectos más valiosos de un empleo serían la estabilidad laboral (más que el aspecto económico) y las oportunidades de promoción; tres de cada cuatro creen que la informalidad se debe a decisiones ajenas al trabajador²⁴ y casi nueve de cada diez prefiere un empleo formal a pesar de que esto suponga pagar una cuota para acceder a la seguridad social; ocho de cada diez prefiere como medida para crear empleos la promoción de proyectos independientes y en menor medida contrataciones por medio tiempo o tiempo u obra determinada y, finalmente, seis de cada diez personas cree que la formación en el empleo es importante pero solo una de cada diez la ha recibido (Murayama y Gómez, 2015: 153-155).

Entre las opiniones positivas de la encuesta sobre la calidad del empleo está que tres de cada cuatro personas ocupadas se encuentran satisfechas con su trabajo en general, a la vez que la mayoría cree que existe relativa igualdad de condiciones con trabajadores del mismo sector en aspectos como la salud, higiene, ascensos, jornada de trabajo y vacaciones (Murayama y Gómez, 2015). Esto última implicaría que, al menos para estos encuestados, las brechas se generarían frente al derecho y con relación a otros sectores.

²³ La encuesta incluyó un mil 200 cuestionarios aplicados en 21 entidades federativas y 43 municipios de una muestra representativa a nivel nacional y fueron aplicados entre noviembre de 2014 y enero de 2015. Sobre el perfil de los encuestados véase Murayama y Gómez (2015, p. 157-161).

²⁴ Al respecto, más de la mitad de los ocupados no cotiza al IMSS, mientras la mitad de éstos sostuvo que no lo hace porque no le conviene o es costoso y poco menos del 20% respondió que no se lo habían preguntado (Murayama y Gómez, 2015: 154-155).

Aunque el gobierno no ha estado ausente de la labor de informar sobre los derechos laborales, las evidencias recogidas en este estudio sugieren que su papel se ha desarrollado más en lo que se refiere a la difusión de la información relativa a la oferta laboral disponible, como lo exige el PIDESC, pero aún en este ámbito el alcance es muy limitado. Dentro del objetivo 1 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2013-2018 “Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva”, se incluye una estrategia consistente en “Proveer información sobre oferta y demanda de empleo que facilite la vinculación de los actores del mercado laboral”, cuya población potencial son los buscadores de empleo y los empleadores (empresas). Igualmente hay que mencionar la estrategia destinada a que las personas en situación de vulnerabilidad puedan acceder, preservar o recuperar el empleo (STPS, 2016).

En cumplimiento de lo anterior, existen diferentes instancias competentes entre cuyas funciones se encuentran la información, la asesoría y la intermediación. Por una parte, como ya se dijo, la accesibilidad a la información sobre los derechos laborales está a cargo de instancias como el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS) y la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET)²⁵. Junto a las anteriores, y en cuanto a la oferta laboral, el Servicio Nacional del Empleo (SNE) muestra el apego a las obligaciones generales (organizar un servicio público del empleo o contar con uno privado) y específicas de los Estados (adoptar programas educativos e informativos de concientización sobre derechos).

Las funciones de la PROFEDET son representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, ante cualquier autoridad; interponer recursos ordinarios y extraordinarios para la defensa del trabajador o sindicato; y proponer soluciones amistosas para el

²⁵ Otras instancias que proporcionan información sobre los derechos laborales son la DGIFT y la CNDH.

arreglo de conflictos (LFT, artículo 530). Actualmente la PROFEDET privilegia la labor de asesoría a los trabajadores como una de sus principales actividades. Como una aproximación de lo anterior, se toma en cuenta el dato del porcentaje de las asesorías jurídicas personalizadas con respecto a la meta programada por ejercicio fiscal²⁶, el cual ha aumentado en los últimos tres años. En 2015 se alcanzó una meta de 90.2%, en 2016 fue de 99.4%, y finalmente, en 2017 fue de 105.8% (Matriz de Indicadores para Resultados, 2015-2017). En 2017, los temas más recurrentes de asesorías fueron despido, aportaciones, designación de beneficiarios y prestaciones de Ley Federal del Trabajo.

2.4 El empleo: medios de acceso, disponibilidad y calidad

Predominio de los medios privados e informales de colocación sobre los servicios públicos

La instancia competente para vincular la oferta y la demanda de trabajo, facilitando el acceso al trabajo remunerado, es el SNE, cuyas funciones están reguladas por la LFT y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (RISTPS). Aunque las normas de la LFT protegen solamente a los trabajadores asalariados (subordinados), la labor de intermediación a cargo del SNE y los planes y programas de la STPS por lo que se refiere a la capacitación y formación profesional y técnica cubren a todos los trabajadores.

De acuerdo con los datos disponibles, la capacidad de los servicios de intermediación, que incluyen vinculación, orientación e información²⁷ para lograr su propósito es sumamente limitada y con el tiempo tendió a disminuir. Al respecto, en 2016 se recibieron 2 millones de solicitudes de vinculación laboral, a través del

²⁶ Este dato se tomó del indicador “Porcentaje de asesorías jurídicas personalizadas” de la Matriz de Indicadores para Resultados, de los ejercicios fiscales 2015, 2016 y 2017, del Programa E002 Procuración de Justicia Laboral a cargo de la PROFEDET.

²⁷ Como pueden ser: talleres para buscadores de empleo, ferias de empleo, información laboral vía telefónica, vinculación por internet, centros de intermediación laboral, kioscos de información, periódicos de ofertas de empleo, así como boletines informativos.

SNE, de las cuales sólo lograron insertarse laboralmente 477 mil personas, es decir, ocho de cada diez solicitantes no lograron colocarse a través de los servicios públicos de vinculación, mientras no lo hicieron casi siete de cada diez en 2001. La entidad federativa donde el porcentaje de no colocados fue menor es Nuevo León (67%) y Campeche donde fue mayor (93%). Además, mientras en este último estado la situación empeoró (82% en 2009), en Nuevo León mejoró (80.7% en 2009) (SNE, 2001-2016).

Los servicios privados en general (la mayoría de tipo informal, como el internet o los amigos) constituyen, en cambio, un medio relativamente más favorecido por las personas desempleadas que buscan ocuparse. Hay que considerar también a las agencias de colocación que están reguladas por el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores. Mientras los servicios públicos no tienen fines de lucro, las agencias de colocación privadas sí pueden tenerlos. La Inspección del Trabajo (IT) cuenta con un registro de agencias de colocación privadas y realiza inspecciones sobre ellas. Aunque no se tiene acceso a la información de cuántas agencias están registradas, el programa de la IT de 2017 menciona que en 2016 se realizaron 174 visitas de inspección a las agencias de colocación (de aproximadamente 900 existentes).

El porcentaje de desempleados que acudió a medios privados para la búsqueda de empleo, en 2017, fue mayor en el caso de las mujeres (29.7%) que en el caso de los hombres (22.4%) y una tendencia a aumentar entre 2009 y 2017 (al pasar de 18.5 en total a 25.3%)²⁸. A las agencias privadas de colocación, que pueden considerarse medios formales, recurrió tan solo 1.4% en 2017. Por su parte, el porcentaje que acudió a servicios públicos formales apenas alcanzó al 1.6% en 2017 y también tendió a decrecer, ya que había acudido 2.3% en 2009. También en este caso, el

²⁸ De acuerdo con la ENOE, se refiere a población económicamente activa (PEA) desempleada que acudió o hizo la búsqueda de empleo en medios o servicios privados de colocación tales como agencia o bolsa de trabajo privada (medio formal); puso o contestó un anuncio en internet; puso o contestó un anuncio en algún lugar público o en medios de comunicación como periódico o radio; acudió a un sindicato o gremio; solo consultó el anuncio clasificado. Salvo en el caso de las agencias de colocación, todos los demás serían medios informales.

porcentaje de las mujeres que recurrió a estos servicios fue mayor que el de los hombres, pero la diferencia tendió a desaparecer (ENOE, I Trimestre, 2009-2017).

Por lo anterior, se identifica que los medios informales son los recursos predominantemente utilizados por las personas que buscan un empleo, estando México en el tercer lugar de quince países por la mayor importancia de estos medios de acceso, tales como contactos personales o visitas a empresas. Este dato coincide con el obtenido por Murayama y Gómez, quienes encuentran que en 2012 más del 70% de los encuestados ocupados consiguió su trabajo por medios informales (BID, 2015: 109).

Lo anterior supone una desventaja, ya que recurrir a medios informales, como amigos o parientes, lleva a reproducir las desigualdades iniciales, especialmente cuando aquellos se desenvuelven en medios precarios. En comparación con los países europeos, los empleadores latinoamericanos recurren poco a los servicios públicos de empleo al punto que, mientras en Bélgica 60% de los empleadores lo hace en lo público, en México sólo recurre a estos servicios menos de 20% (BID, 2015).

La experiencia internacional y nacional sugiere que la intermediación, incluyendo información, orientación, vinculación y otros servicios de apoyo, aumenta la probabilidad de encontrar trabajos de mejor calidad, con mejores ingresos y formales por lo que debe ser fortalecida (OIT, 2016c).

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) tiene una mayor capacidad de intermediación que los servicios de vinculación²⁹. Este programa consiguió una mejora importante en el tiempo, en tanto sólo dos de cada diez solicitudes de apoyo

²⁹ El PAE busca ayudar a solucionar las dificultades que enfrentan demandantes y oferentes de empleo para encontrarse entre sí en el mercado laboral. El programa atiende a personas de 16 años o más, que requieran adquirir o reconvertir su calificación o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o desarrollar una actividad por cuenta propia. El objetivo del programa es promover la colocación en un empleo o actividad productiva formal a los buscadores de empleo, mediante el otorgamiento de servicios, apoyos económicos o en especie, a través de cuatro subprogramas, los cuales son: Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando. Véase CONEVAL (2013).

no lograron la colocación en 2016, mientras eran casi el doble en 2001 y en 2008. En este caso, se observa una gran variación del desempeño en el tiempo y según entidad federativa. Por ejemplo, mientras en Sonora no se colocó 65.5%, en Aguascalientes este porcentaje fue de solo 9.2% en 2016. Un año antes, respectivamente, el porcentaje fue de 39.9 y 15.5% (SNE, 2001- 2016).

La composición, características y tendencias del empleo

En una década (2005 y 2015) la población en edad de trabajar (15 años y más) creció 20.3%; mientras la población económicamente activa (PEA) y la población ocupada (PO) aumentaron poco más de 20%. Esto implica que más de un millón de personas se incorporó a la PEA cada año mientras la capacidad de generación de empleo fue menor debido a la caída del ritmo del crecimiento económico y la inversión productiva, lo que explicaría el aumento del desempleo (creció 32.7% en ese período), el aumento de la informalidad (el empleo en el sector informal³⁰ creció más de 16% y el empleo informal más de 17%), la mayor precariedad laboral y la caída salarial (Murayama y Gómez, 2015, pp. 31-32).

Desempleo: abierto y encubierto

Por lo anterior, el desempleo abierto no es en México un buen predictor de la salud del mercado de trabajo, además de que no cubre por completo el fenómeno, por lo que hay que considerar a los “desalentados”³¹ (Márquez y Mora, 2014). Por su parte, el BID (2015) advierte que en realidad el bajo desempleo está encubriendo

³⁰ Se refiere a “Todos los trabajos en empresas del sector informal o todas las personas que estuvieron empleadas en por lo menos una empresa del sector informal, independientemente de su situación laboral y de si se trató de su trabajo principal o de un trabajo secundario”. Asimismo, se entiende por empresas del sector informal “Empresas no registradas o empresas pequeñas no constituidas que realizaban actividades no agrícolas y cuya producción de bienes o servicios es para la venta o el trueque, al menos en parte” (OIT, s.f.).

³¹ Los desocupados encubiertos o trabajadores desalentados son “las personas de 12 y más años que no buscan incorporarse a alguna actividad económica, porque consideran que no encontrarán trabajo, pero en caso de que hubiera un trabajo disponible acorde a sus necesidades lo aceptarían” (INEGI, 1999).

situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y carencia de prestaciones.

El porcentaje de la PEA desempleada ha descendido desde 2010 a 2017, pasando de 5% del total de la PEA a 3.4%, alcanzando, en el caso de los hombres 3.3 y 3.6% en el caso de las mujeres en este último año (ver gráfica siguiente). Las diferencias se observan principalmente según grupos de edad: siendo en 2017 de 5.9% en el caso de los de 15-29 años; de 2.7% en el caso de 30 a 44 años; y de 2.1 % en el siguiente en el de 45 a 64 años. En el caso del grupo de 65 o más años prácticamente no hay desempleo (0.81%). Salvo en este último grupo de edad, hay reducciones en todos los demás, siendo la más importante la de los jóvenes de 29 años o menos, que se redujo casi 3%. Sin embargo, en este grupo, la diferencia entre hombres y mujeres es mayor que en los demás, en 2017 fue de 6.8% en el caso de mujeres y 5.5% en hombres. Además, si se considera el grupo de 15 a 19 años, se encuentra que, en 2016, 7.4% de los hombres y 9.4% de las mujeres estaba desempleado, en tanto que, en el grupo de 20 a 29 años las tasas fueron de 6.1 y 7.2%, respectivamente (ENOE, I Trimestre, 2017).

TASA DE DESEMPLEO EN LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y BRECHAS ENTRE GRUPOS, 2017 (PRIMER TRIMESTRE)
-Porcentajes-



* Información del Censo de Población y Vivienda, 2010.

FUENTE: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE, primer trimestre de 2017.

En suma, los jóvenes se encuentran sobrerrepresentados en el desempleo, en más del doble que los demás grupos de edad, lo que muestra la importancia de focalizar los esfuerzos de la política pública destinada a favorecer su inserción laboral.

Analizando por entidad federativa, se observa mejoría en gran parte de los estados. Los estados con tasas de desempleo más bajas en 2017 son Morelos (1.7%), San Luis Potosí (1.9%), Yucatán (2.0%), Guerrero (2.0%), Oaxaca (2.6%), Puebla (2.4%), Michoacán (2.8%), Zacatecas (2.8%), Jalisco (2.7%) y Chiapas (2.5%), todos con más de un punto porcentual por debajo del promedio nacional, la mayor parte de los cuales se encuentra entre los que tienen un menor nivel de desarrollo. Entre los más altos están Tabasco (6.7%), Tamaulipas (4.6%), Estado de México (4.1%), la Ciudad de México (3.7%), Coahuila (4.5%) y Campeche (3.3%) (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

Se ha sostenido que la tasa de desempleo abierto oculta una distribución desigual por sexo de las oportunidades de acceso al mercado laboral y que el desaliento (población que está disponible para trabajar pero que no busca empleo) afecta más a los que tienen un menor nivel educativo, pero se reduce al superar el nivel de secundaria completa. Los más afectados serían entonces los que carecen de las condiciones de empleabilidad requeridas por el mercado laboral, tales como “conocimientos, habilidades, competencias y credenciales” (Márquez y Mora, 2014:517).

La población económicamente inactiva que está disponible para trabajar, pero no buscó empleo, en casi su totalidad, debido a que cree que no lo encontrará, disminuyó al pasar de 17.6 a 15.5% del total de inactivos entre 2009 y 2017. Por su parte, la población “no disponible”, con interés para trabajar, pero bajo un contexto que le impide hacerlo, también se redujo de 10.8% en 2009 a 8% en 2017. Si se toma en cuenta la totalidad de la población (activa e inactiva) para 2017, la población disponible para trabajar sin ocupación equivalía a 6.3%, es decir 1.9% de hombres y 4.3% de mujeres (ENOE, I Trimestre, 2009-2017).

Más adelante, al examinar la situación de los subocupados y la tasa de ocupación crítica, así como las razones por las que la población inactiva no participa en el mercado de trabajo o la activa no está dispuesta a trabajar más horas que las que ya realiza, se completa el panorama anterior sobre la situación del mercado laboral por lo que se refiere a la disponibilidad del empleo.

Finalmente, al comparar la tasa de desempleo abierto en México con la de otros cuatro países de la región para 2015, encontramos que es la más baja (4.3% nacional y 8.6% para jóvenes de 15-24 años y 3.4% para los de 25 años y más); seguida por la de Chile (6.2% nacional, 15.5% jóvenes de 15 a 24 años y 5% para los de 25 años y más); Uruguay (7.5% nacional, 22.5% jóvenes de 15 a 24 años y 4.7% para los de

25 años o más); Brasil (8.5% nacional, 20% para jóvenes de 15 a 24 años, 6% para los de 25 años y más); y por último, la más alta en Costa Rica, 9.6% nacional, 23% de 15 a 24 años y 6.8% para los de 25 años y más (OIT, 2016b).

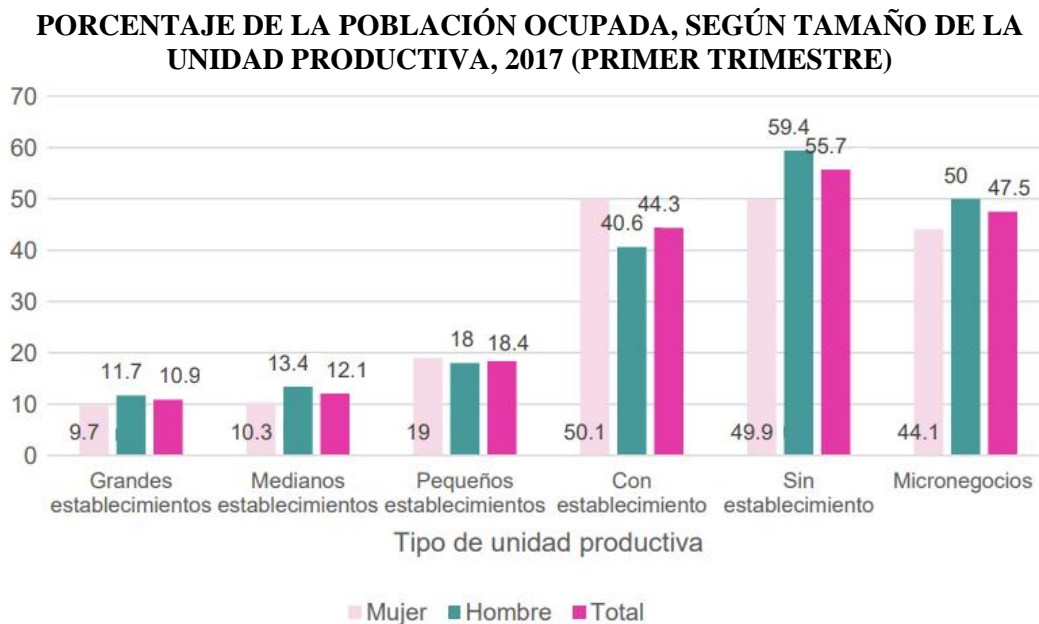
Como puede observarse, la tasa de desempleo no sólo es más alta en esos países que en México, sino que la de los jóvenes es casi tres veces más alta, lo que, algún modo debería interpretarse como resultado del dinamismo económico en México ya que, por el contrario, estaría reflejando la mayor dificultad de los jóvenes en este país para sobrevivir sin encontrar algún tipo de ocupación, así esté muy lejos de su nivel de calificación y de sus expectativas.

La composición de la ocupación según posición en el trabajo y tamaño de la unidad productiva

Entre 2009 y 2017, creció el trabajo subordinado y remunerado. Por el contrario, disminuyó el trabajo subordinado con percepciones no salariales (por ejemplo, los que reciben propinas solamente), el trabajo por cuenta propia y el trabajo no remunerado que se asocian a altos niveles de precariedad. La población ocupada de 12 o más años según posición en el trabajo se integró en 2017 por 68.6% de asalariados (64.6% en 2009), 4.7% de empleadores (4.7% en 2009), 22% por cuenta propia (23.6% en 2009) y 4.5% sin remuneración (7% en 2009). Si solamente se toma a los ocupados de 15 o más años, estos porcentajes varían muy poco siendo 68.8% de asalariados, 4.7% de empleadores, 22% trabajadores por cuenta propia y 4.5% los no remunerados (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

Los jóvenes se ocupaban en 2016, en una mayor proporción como subordinados que los adultos (89.3 y 66%, respectivamente), pero tienden a ser empleos más precarios al no tener contrato escrito (47.4 y 57%) ni acceder a prestaciones, como servicios de salud (47.1 vs 57.6%) y otras prestaciones (55.7 vs 65.7%) (Trabajo y Desigualdad [TRADES], 2017).

Cabe señalar que en 2017 en los micronegocios sin establecimientos (26.5%) y con establecimientos (21.1%) se concentra casi la mitad de los ocupados (47.5%), en la pequeña empresa 18.4%, en la mediana 12.1% y en la grande 10.9%. Por su parte, el gobierno ocupa 5.1%, con relación a 2009, apenas se observa un muy leve crecimiento en el caso de las pequeñas, medianas y grandes (ENOE, I Trimestre 2009-2017) (ver gráfica siguiente)³².



Nota: La suma no es 100% porque no se incluye Gobierno y otros. El tamaño de unidad micronegocios se compone por con establecimiento y sin establecimiento.

FUENTE: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE, primer trimestre de 2017.

La distribución de trabajo subordinado y remunerado por sectores muestra que, en 2017, 8.4% estaba en el sector primario, 28.5% en el secundario y 62.4% en el terciario, con escaso cambio con respecto a 2009 y poca diferencia según sexo, predominando los hombres en el primario (12.2% hombres vs 2.3% mujeres) y

³² La clasificación de los establecimientos según personal ocupado difiere según el sector de actividad. En la industria es considerado micro establecimiento el que ocupa entre uno y cinco trabajadores (igual en los otros dos sectores); pequeño de 16 a 50, mediano de 51 a 250 y grande más de 250. En el comercio son pequeños entre 6 y 15 trabajadores, medianos de 16 a 250 y grande más de 250. En los servicios son pequeños entre 6 y 50 trabajadores, medianos de 51 a 250 y grandes más de 250.

secundario (34.8% hombres y 18.1% las mujeres) y las mujeres en el terciario (79.2% mujeres vs 52.2% hombres) (ver gráfica siguiente).

PORCENTAJE DE TRABAJADORES ASALARIADOS SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2017 (PRIMER TRIMESTRE)



Nota: no suma el 100% porque no incluye los registros no especificado.

FUENTE: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE, primer trimestre de 2017.

Al comparar la población por categoría ocupacional en México con la situación en otros cinco países de la región, encontramos que en 2015 el sector público empleaba en México la menor proporción de asalariados, coincidiendo con Chile (11.9%), siendo Uruguay el país con una mayor ocupación en ese sector (15.5%) seguido por Costa Rica (14.4%), Paraguay (13.9%) y Brasil (13.3%). En el caso de los asalariados del sector privado, Paraguay tiene el mayor nivel de ocupación (29.9%), seguido por Brasil (26.8%), México y Uruguay (24.1%), Chile (23.2%) y Costa Rica (20.6%) (OIT, 2016b).

La presencia de trabajadores por cuenta propia no profesionales, que son los que tienen menor calidad de empleo con respecto a los profesionales, técnicos o administrativos, cuyos ingresos suelen ser más altos, ubica a México con el tercer porcentaje más alto: Paraguay (20.9%), Brasil (19.0%) y México (17.7%), seguidos por Chile (16.3%), Costa Rica (15.9%) y Uruguay (15.8%) (OIT, 2016b).

Sin embargo, mientras el porcentaje de trabajadores domésticos en México (4.8%) es menor que el de Costa Rica (7.8%), Paraguay (7.7%), Brasil (7%) y mayor que en Uruguay (4.7%) y Chile (3.9%), los trabajadores familiares auxiliares (sin pago) tienen en México el porcentaje más alto, si bien con tendencia a decrecer entre 2010 y 2015 (de 4.8 a 4.0%) contra el más bajo en Uruguay (0.4%). Existe en consecuencia una enorme brecha (de diez veces) entre México y Uruguay en lo que podríamos considerar como uno de los empleos de menor calidad (sin acceso a pago y prestaciones). Cabe señalar también que en todos los casos la participación de las mujeres en este grupo es mayor que la de los hombres (6.4% contra 2.4%, México) (OIT, 2016b).

En suma, la mayor proporción de trabajo asalariado dentro de los ocupados junto a la disminución del trabajo por cuenta propia y el no remunerado pueden ser signos positivos en cuanto a la evolución reciente de la calidad del empleo disponible, porque implican más empleo con acceso a derechos. Al comparar con otros países, México se encuentra en posiciones intermedias, salvo por la menor presencia de empleo público (generalmente el más protegido) y la mayor proporción de trabajadores sin remuneración (el de peor calidad). Aunado a lo anterior hay que considerar la persistencia de altos niveles de informalidad laboral, como veremos a continuación.

Formalización del empleo: contrato escrito e inscripción en la seguridad social

La formalización del empleo es en México la puerta de acceso a las prestaciones laborales y la seguridad social. Si bien no es obligatorio firmar un contrato escrito para que se configure una relación de trabajo subordinada con pleno acceso a los derechos laborales y la seguridad social, la formalización del contrato de trabajo suele asociarse en la práctica con el mayor disfrute de las prestaciones, lo que implicaría una mejor remuneración.

Al respecto, se observa que, en el primer trimestre de 2009, entre los ocupados más jóvenes de menos de 29 años, 33.7% tenía contrato escrito; mientras que en el grupo de entre 30 y 44 años este porcentaje era de 39.2%; en el grupo de 45 a 64 años, era de 31.5%; y en el caso de los adultos mayores, 65 años o más, de 8.6%³³. Salvo en el caso de adultos mayores, en todos los demás grupos el porcentaje de mujeres con contrato escrito fue mayor que el de los hombres, particularmente, en el grupo de los más jóvenes (hasta 29 años) la brecha fue de 8.4%. Se observa una leve mejora entre 2009 y 2017, especialmente entre los más jóvenes, pero se mantiene sin cambios en el caso de los mayores de 45 años (ENOE, I Trimestre, 2009-2017).

Por entidad federativa, entre 2009 y 2017 se observa un aumento en el porcentaje de trabajadores con contrato en ese período en algunos estados como Aguascalientes (59.1 y 62%), Baja California (64.6 y 73.5%) y Baja California Sur (57.3 y 61.4%), Chihuahua (64.4 y 70.8%), Yucatán (46.2 y 50.8%), Zacatecas (42.7 y 43.8%); mientras en otros disminuyó, como en Chiapas (42.9 y 35.6%), Veracruz (42.3 y 38.1%), Durango (61 y 56.4%), Campeche (53.8 y 50.4%) y Michoacán (39.7 y 35%). En 2017, los estados con menor porcentaje de trabajadores con contrato fueron Chiapas (35.6%), Hidalgo (34.5%), Michoacán (35%), Oaxaca (35.6%), Puebla (36.5%), Guerrero (41.9%) y Veracruz (38.1%), estados que por lo general mostraron un peor desempeño en el conjunto de los indicadores donde pudo desagregarse la información por entidad federativa (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

En el caso de los asalariados con contrato escrito se observa también una evolución positiva al pasar, en el caso de los jóvenes de 15 a 29 años, de 42.6% en 2009 a 45.8% en 2017. En este último año tenían contrato escrito 57.8% de los asalariados de entre 30 y 44 años; 55.6% entre 30 y 44 años y solo 30% de los mayores. En los dos primeros grupos de edad, el porcentaje de mujeres con contrato fue mayor que el

³³ Además de una mayor precariedad laboral por falta de formalización contractual y acceso a la seguridad social, de acuerdo con la ENADIS (2017), dos de cada diez adultos mayores tuvieron dificultades para encontrar trabajo y casi tres de cada diez refirieron que su pensión es insuficiente para satisfacer sus necesidades.

de los hombres, pero la diferencia fue significativa en el primer grupo (41.4% de mujeres vs 34.7% de los hombres) (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

El porcentaje de trabajadores sin contrato con acceso a prestaciones es tres veces menor que en el caso de los trabajadores con contrato (21.8 vs 63.4%), lo que marca la importancia de formalizar la contratación (ENOE, I Trimestre 2009-2017)³⁴. Prácticamente no hubo cambios en el caso de los trabajadores sin contrato entre 2009 y 2017, siendo mayor el porcentaje de mujeres en este grupo con acceso a prestaciones. Por el contrario, el porcentaje de los trabajadores con contrato que tuvo acceso a prestaciones disminuyó de 66.9 a 63.4%, confirmando la tendencia al aumento de la precariedad laboral registrada por Murayama y Gómez (2015).

Considerando el sector de actividad y el sexo, en 2017 sólo 9.3% de los asalariados en el sector primario tenía contrato escrito (18% mujeres y 8.3% hombres), mientras que en el sector secundario fue de 56.5% (70.6% mujeres y 52% hombres) y 56.8% de los que laboraban en el sector terciario (52.8% mujeres y 60.4% hombres) (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

Cabe señalar que en el sector primario y secundario las mujeres tienen una mayor formalización contractual que los hombres, además de que en ambos casos hubo una mejora respecto a 2009, mientras hubo una leve reducción en el caso del sector terciario que pasó de 57.1% de asalariados con contrato escrito a 56.8% (ENOE, I Trimestre 2009-2017). Considerando la población ocupada, el porcentaje de los que tienen contrato escrito es menor que el de los asalariados en todos los casos, repitiéndose la tendencia respecto al sexo, en tanto las mujeres en el sector primario (8%) y secundario (50.9%) tienen esta condición en un mayor porcentaje que los hombres (3.8%, sector primario y 40.8% secundario).

³⁴ Sobre la relación entre la existencia de un contrato escrito y el acceso a prestaciones véase también Weller y Roethlisberger (2011) y García (2011).

Por su parte, la informalidad laboral (empleos sin acceso a la seguridad social) tuvo una leve disminución entre 2009 y 2017, ya que pasó de 58.6 a 57.2% (ver gráfica siguiente). La diferencia entre hombres y mujeres es muy pequeña (de 56. a 57.5%), aunque se observa una mayor afectación para mujeres. Por grupos de edad, en 2017, los más afectados fueron los jóvenes de 29 años o menos (60.6%) y los adultos mayores de 65 años o más (77.9%) (ENOE, I Trimestre 2009-2017). Entre 2009 y 2017 no hubo variación significativa en el caso de los jóvenes, pero sí en el de los adultos mayores de 65 años en empleos informales, pasando de 85.6 a 77.9 por ciento.

Hay nuevamente una gran variación entre entidades federativas: Coahuila, Nuevo León, Chihuahua y Baja California, están entre los que tienen menor informalidad laboral, debajo de 40%. Por el contrario, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz superan el 70%. Chiapas y Oaxaca están en la peor situación, ya que la informalidad del empleo supera al 80% (ENOE, I Trimestre 2009- 2017) (ver gráfica siguiente).



FUENTE: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.

En 2013, del total de las personas jóvenes ocupadas en América Latina (45.2 millones) 65% se encontraba en empleos informales, en el caso de México fue de

60.5% en 2017) (BID, 2015:43), lo que se traduce en un desempeño laboral de menor calidad en las etapas subsiguientes de la vida. La explicación de las dificultades en la inserción de las personas jóvenes, que llevan a esta mayor presencia de este grupo de edad en la informalidad y precariedad laboral, han sido explicadas tanto por factores de la oferta como de la demanda.

En cuanto a la oferta, el desajuste entre los requerimientos de habilidades y conocimientos exigidos por las empresas y la preparación que ofrece el sistema educativo y de formación profesional, se debe a la falta de recursos, de vinculación de las empresas, ausencia de señales claras provenientes del mundo laboral, desconocimiento de las exigencias de la demanda y escasa capacidad de ajuste.

Otro factor sería la falta de experiencia de las personas jóvenes, atributo que sigue siendo necesario a pesar de los cambios tecnológicos y en la organización del trabajo (Weller, 2007:64-65).

Otros problemas provienen de la demanda: lento crecimiento económico, estancamiento o crisis, por lo que se deja de contratar personal afectando a los demandantes de empleo, entre quienes las personas jóvenes están sobrerrepresentadas o aumentan los despidos, principalmente los que tienen menor antigüedad. Se menciona también la existencia de problemas de información incompleta, deficiencias en la intermediación entre oferta y demanda, regulaciones que imponen altos costos laborales, así como características de la estructura productiva, como el predominio de micro y pequeñas empresas de baja productividad y aspectos vinculados a la institucionalidad laboral (Weller, 2007).

En cuanto a las consecuencias de la inserción en empleos informales y precarios, habría que considerar los efectos económicos del mal aprovechamiento del capital humano, la dificultad para acumular experiencia traducida en menores ingresos en el futuro de las personas jóvenes y problemas para acceder a jubilaciones basadas en

sistemas de capitalización individual, postergación en la integración de hogares, prolongando la dependencia de los padres, asociación entre las inserciones precarias y el abandono escolar, especialmente en hogares pobres; restricciones a la movilidad laboral; problemas de integración social, adaptación y marginación de los jóvenes (Weller, 2007).

Considerando la población ocupada según sector de actividad, el porcentaje más alto de informalidad en 2017 se encuentra en el primario con 88.4%. Entre 2009 y 2017 hubo ciertas variaciones, en el caso del sector secundario hubo una disminución, pasando de 55.3 a 50.7%; en el caso del sector terciario, hubo un incremento, pasando de 52.9% a 53.2% (ENOE, I Trimestre 2017).

En cuanto a la relación entre empleo informal y posición en la ocupación encontramos que casi la mitad de los asalariados, es decir 47.4% (44.4% de mujeres y 49.2% de hombres) eran informales en 2009. En 2017 estos porcentajes mostraron una leve mejoría en el caso de los hombres con 45%, y en el caso de las mujeres 47.5%, mostrando un incremento. La reducción de informalidad benefició más a los hombres que a las mujeres (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

Otro dato importante es que en México se mantuvo casi sin cambios entre 2009 y 2017 el alto porcentaje de trabajadores por cuenta propia que son informales con poca variación entre hombres y mujeres, alcanzando 86.1% y 85.9% del total, respectivamente.

Mientras la totalidad de trabajadores sin remuneración son informales, lo son en 2017, 40.2% de los empleadores, porcentaje que tendió a crecer en el período de estudio (43.3% de mujeres y 39.4% de los hombres en 2017 vs 35.5% y 36.4% en 2009, respectivamente).

Por último, cabe denotar la enorme brecha en la población ocupada informal según nivel de escolaridad, lo que muestra que la educación sigue teniendo en este aspecto un efecto positivo; así, mientras 90.9% de las personas sin escolaridad fueron informales en 2017, este porcentaje se reduce a 80% entre los que tienen primaria, a 64% en el nivel de secundaria, 47.8% a nivel de prepa o normal técnica y 26.2% a nivel de licenciatura y más (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

Al comparar la situación del empleo informal en 2014, definido como aquel que no permite el acceso a una pensión después del retiro, con respecto a los demás países de la región, se ofrece el siguiente panorama: México se encuentra en los niveles más altos de informalidad (62.1%) junto a Guatemala (64.9%), Paraguay (62%), Bolivia (61.4%), Nicaragua (59.6%) y Perú (52.3%). Por el contrario, Uruguay (12.5%) y Chile (15.5%) tendrían el porcentaje más bajo. Brasil (22.8%); Costa Rica (28.1%), República Dominicana (22.6%) y Argentina (33.6%) estarían en una situación intermedia pero mucho más favorable que en México por lo que se refiere al derecho al trabajo digno, en tanto la formalidad del empleo es uno de sus principales atributos (SEDLAC/CEDLAS y Banco Mundial, 2016)³⁵.

La relación entre informalidad y seguro de desempleo

Ante las altas tasas de rotación en el empleo, la falta de un seguro de desempleo en México podría explicar la informalidad laboral, aunque éste es un efecto que se discute en el estudio del BID a la luz de otros ejemplos que en la región combinan

³⁵ Otras estimaciones, como las de la OIT (2016b), consideran la población ocupada urbana con protección en salud y pensiones, encontrando también las tasas más altas de formalización en Uruguay (98.4%), Costa Rica (87.1%), Argentina (73.4%), Brasil (71.7%) frente a 49.3% en México. Igualmente, el estudio del BID (2015, p. 29), muestra que México está por debajo del promedio de América Latina y el Caribe en 2013 (45.2%) y del promedio en 2003 (38.3%), ubicándose entre los países de menor desarrollo regional, como es el caso de Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú y Bolivia, entre otros. Incluso se muestra una leve mejora comparando con 1993 pero un deterioro entre 2003 y 2013.

tasas más altas de desempleo con una reducida informalidad, como sería el caso de Uruguay, Costa Rica y Chile (BID, 2015:137)³⁶.

Los que sostienen que existe un vínculo entre informalidad laboral y ausencia de protección ante el desempleo argumentan que ello se debe a que la población debe encontrar de inmediato una fuente de subsistencia. El empleo informal sería una estrategia de sobrevivencia que le permite obtener ingresos y atender las necesidades de la familia (BID, 2015: 137-139). Solo 6 países de América Latina tienen seguro de desempleo, algunos de ellos con tasas más bajas de informalidad que el promedio de la región, como es el caso de Chile y Uruguay, pero no sucede lo mismo, por ejemplo, en Ecuador y en Brasil (BID, 2015: 135).

En suma, los datos presentados en este apartado nos muestran que existe un enorme reto por lo que se refiere a la formalización del empleo en el país, al estar ubicado en niveles semejantes al de los países de menor desarrollo y muy distante de la situación en países con economías semejantes. Sin embargo, la problemática de la informalidad difiere según la posición en la ocupación, grupos de edad, sector de actividad y nivel de escolaridad, por lo que las estrategias que deberían adoptarse para avanzar en su solución tendrían que tomar en cuenta tanto las causas de este fenómeno como su marcada heterogeneidad, ya que no existe una sola explicación para todas las posiciones en la ocupación.

Estabilidad laboral

Además de la formalización del empleo, otro aspecto decisivo en cuanto a la calidad del empleo es el que se refiere a su duración (o estabilidad), como lo señala el BID (2015). Al respecto, y de acuerdo con el PIDESC, está prohibida la privación injusta del trabajo. Tanto el artículo 123 de la CPEUM como diversas disposiciones de la

³⁶ Un estudio sobre las razones del fracaso en el intento de la actual administración en adoptar un seguro de desempleo en México se encuentra en Bensusán (2016a).

LFT garantizan este derecho, aunque se trata de una estabilidad relativa, que puede terminar si existe causa justificada.

Dos tipos de reglas se refieren a la estabilidad laboral o a sus límites. En primer lugar, están las reglas relativas a los contratos por tiempo indeterminado junto a los contratos por tiempo u obra determinada (permitidos sólo en determinadas circunstancias) y el contrato de aprendizaje. Las dos últimas formas de contratación tienen limitada o nula estabilidad (LFT)³⁷.

En segundo lugar, la exigencia de una causa legal que justifique el despido, ya que en caso contrario procedería la reinstalación en el puesto de trabajo o la indemnización por tres meses, a elección del trabajador (LFT, artículos 48-50). Cabe señalar que en este caso la legislación establece un conjunto de excepciones en las que no procede el derecho a la reinstalación, en tal caso aumenta el monto de la indemnización con 20 días por año de servicio. Si bien estas modalidades de trabajo tienen características particulares que dificultan en los hechos la reinstalación, lo cierto es que las reglas tratan de manera desigual a los trabajadores, creando una mayor inestabilidad laboral en grupos en situación de desventaja, como es el caso del trabajo doméstico³⁸.

³⁷ Artículos 35 y siguientes.

³⁸ Los casos en donde no procede la reinstalación, según el artículo 50 de la LFT, son los siguientes: "I. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año; II. Si se comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo; III. En los casos de trabajadores de confianza; IV. En el servicio doméstico; y V. Cuando se trate de trabajadores eventuales".

Paradójicamente a pesar de la tendencia a incluir reglas protectoras de la estabilidad laboral a nivel constitucional que buscan disuadir al empleador de los despidos arbitrarios, el BID (2015) advierte que el empleo en la región es de corta duración, estima que uno de cada cuatro trabajadores ocupados tienen un año o menos en la empresa en la parte central de su vida laboral (entre los 24 y 54 años) lo que se debe, en parte, a la incidencia en empleos informales de menor duración que los formales, mientras que en Estados Unidos de Norteamérica es del 10%, y en promedio uno de cada seis en los países de la OCDE (BID, 2015: 34)³⁹.

México se encuentra en esa situación, en tanto 26% de los trabajadores tenían hasta un año de antigüedad en el último trabajo. Los trabajadores con hasta un año de antigüedad disminuyeron entre 2009 y 2017 de 27.7% a 26%; en el caso de los que tuvieron entre 1 y 5 años de antigüedad, aumentó de 33% a 35.2%; en el caso de los trabajadores de 5 y hasta 10 años y de más de 10 hasta 20 años (éste último con un leve incremento) se mantuvo igual; finalmente, en los trabajadores con más de 20 años de antigüedad disminuyó de 9.2 a 8.6% (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

En 2013, países como Uruguay, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Perú y Colombia tenían mayores porcentajes de trabajadores de entre 25 y 54 años con un año o menos de antigüedad en su empresa o puesto de trabajo, alcanzando en este último caso 35% (BID, 2015: 35).

En cuanto a los años de antigüedad promedio de la población ocupada y asalariada en el último trabajo, encontramos que es mayor en el primer caso. Así, en 2017 era de 9 años en promedio en el caso de los ocupados (10 años hombres y 7.4 años

³⁹ De acuerdo con el estudio del BID (Gualavisi y Oliveri, 2016: 20) sobre los determinantes de la antigüedad en el empleo, se observa que ésta se incrementa con la edad, es mayor en el caso de los hombres, en los dos extremos de escolaridad (baja y alta), y en el sector primario, seguido por la manufactura, los servicios y la construcción. Es también mayor en el caso de los directivos, profesionales y técnicos, y en el caso de los trabajadores formales y de los trabajadores públicos (contra privados). Considerando solamente a los trabajadores asalariados, se encuentra que existe mayor antigüedad promedio en el caso de las grandes empresas.

mujeres) mientras en el caso de los asalariados fue de 7 años (7.4 años hombres y 6.4 años mujeres). Prácticamente no hubo cambios entre 2009 y 2017. Considerando la antigüedad por grupo de edad y sexo se observa que es mayor la antigüedad de todos los grupos de edad de ocupados que la de asalariados y de los hombres respecto de las mujeres, lo que se mantiene igual entre 2009 y 2017. Además, la antigüedad en el trabajo aumenta con la edad al pasar, en el caso de los asalariados, de 2.7 años en el grupo de 15 a 29 años para alcanzar el mayor número de años en el grupo de 65 años o más (15.9 años).

Considerando la antigüedad en el último trabajo de los ocupados según el tipo de unidad económica, encontramos que en 2017 la agricultura de auto subsistencia era donde los trabajadores tenían más años de antigüedad (20.6 años), seguida por las empresas públicas (12.4 años), los negocios no constituidos en sociedad (10.3 años) y el sector informal (8.9 años)⁴⁰. En el trabajo doméstico era de 6.2 años. Considerando a la población asalariada, la mayor antigüedad se encontró en las empresas públicas (12.5 años), seguido por las empresas privadas (6.9 años) (ENOE, I Trimestre, 2009-2017).

Observamos entonces, con base en lo anterior, que mientras un mayor porcentaje de mujeres tiene contrato escrito en su ocupación en comparación con los hombres, estos últimos se ven favorecidos con trabajos un poco más estables, es decir, alcanzan mayor antigüedad. Además, los ocupados respecto a los asalariados y las unidades económicas informales o no constituidas en negocios son las que, paradójicamente, junto con la agricultura de subsistencia, permiten a los trabajadores una mayor estabilidad, pero en condiciones de mayor precariedad (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

⁴⁰ El INEGI define al sector informal como el conjunto de las unidades económicas que se dedican “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” (INEGI, 2017a).

Al comparar la antigüedad promedio de los asalariados de entre 15 y 64 años en diversos países de la OCDE y de América Latina, México tiene un promedio de 6.8 años frente a 5.9 años en la región y de 9.3 años en los países de la OCDE. En América Latina, Ecuador (7.6 años) y Uruguay (7.5 años) tienen promedios más altos de antigüedad que México, mientras Bolivia, Brasil, Paraguay (5.9 años), Perú (5.1 años), Honduras (4.6 años), Guatemala (4.4 años) y Colombia (4.3 años) tienen una menor antigüedad (Gualavisi y Oliveri, 2016: 19).

Por otra parte, se observa en México el incremento del porcentaje de eventuales inscritos en el IMSS entre 2000 y 2016, al pasar de 10.5 a 14.2% del total. Desde 2006 (para cuando fue posible desagregar por sexo) encontramos que el porcentaje de mujeres eventuales fue siempre menor al de los hombres, pero se incrementó para ellas en mayor medida, al pasar de 7.4% en aquel año a 11.4% en 2016 (en el caso de los hombres pasó de 13.4 a 15.8%). Baja California Sur tenía en 2016 el porcentaje más alto de eventuales (26.1%) mientras el más bajo estaba en Baja California con 8.5% (STPS, 2000-2016).

En cuanto al porcentaje de trabajadores subcontratados, quienes tienden a gozar de menor estabilidad laboral, al no estar cubiertos por contratos colectivos y sufrir en mayor medida el impacto de los despidos ante las crisis económicas, se observa con base en el Censo Económico que ha tendido a aumentar, al pasar de 13.6 a 16.6% entre 2008 y 2014, siendo mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres (17.6 y 15.1%, respectivamente). Considerando el tamaño de la unidad económica observamos que este porcentaje es mayor en el caso de las unidades económicas que tienen entre 251 y 500 trabajadores, aumentando en este caso de 26.6% en 2008 a 29.3% en 2014 (Censo Económico, 2009 y 2014).

Quintana Roo tendría el porcentaje más alto (35.9%) mientras Oaxaca tendría el más bajo (7.2%) (Censo Económico, 2009-2017). En 2015, la razón de inspecciones a

Centros de trabajo (CT) inscritos como Empresas Contratistas resultó en 2.1, con un total de 18 mil 542 inspecciones al total de Centros de Trabajo Inscritos como Empresas Contratistas, (DGIFT-Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, 2015). Sin embargo, según parece, estas visitas solamente se limitaron a corroborar que se trataba de empresas contratistas, sin vigilar todavía el cumplimiento de los requisitos legales del artículo 15 A-D, entretanto se defina el protocolo de inspección y la norma oficial mexicana⁴¹.

El aumento de la inestabilidad laboral asociado a las formas precarias de contratación (contrato de aprendizaje) y el tope a los salarios caídos en caso de despido injustificado establecidos en 2012 encuentra su correlato en el aumento del porcentaje de demandas por despido injustificado con respecto al total de demandas presentadas en la PROFEDET, que pasó de 5.9 a 9.5% en solo tres años 2013-2016 (PROFEDET, 2013-2016). Sin embargo, como ya se dijo, la antigüedad en el trabajo no se modificó sustancialmente entre 2009 y 2017.

A la luz de esos indicadores, México tiene formalmente una legislación laboral protectora de la estabilidad laboral, aunque en los hechos tenga un porcentaje mayor de trabajadores que se separan en un año de la empresa, comparado con países como Ecuador, Bolivia, Paraguay, Argentina y Brasil, con una legislación más flexible (BID, 2015: 71; Bensusán, 2006).

En México, la tasa de rotación anual de puestos de trabajo (empleos) es poco más de 30% mientras que la tasa de rotación de trabajadores es de más del doble (Kaplan,

⁴¹ El Aviso de Consulta sobre dicha norma fue publicado en el (DOF, 2016a) donde se lee lo siguiente: “El presente Proyecto de Norma Mexicana tiene como objetivo coadyuvar con las Empresas de Subcontratación y/o Tercerización de personal, a efecto de que cumplan con el marco jurídico aplicable, evitando plenamente la simulación de operaciones y estableciendo los requisitos para obtener la certificación y autorización del uso del signo distintivo que compruebe que se cumple con el presente Proyecto de Norma Mexicana”. Como ya se ha dicho, la falta de participación de sindicatos verdaderamente representativos en la consulta podría llevar a que esta norma terminara por eludir los requisitos que el artículo 15 de la LFT impone a la subcontratación, mismos que han sido cuestionados en medios empresariales por imponer obstáculos a esta forma de contratación.

Martínez y Robertson, 2005). Esta última supera en Brasil la cifra de 80%. La rotación de puestos es incluso mayor en sectores como la construcción y la agricultura, lo que a su vez se liga con la rotación de los trabajadores (Cowan, 2007: 176-178). Por lo anterior, contar con un seguro de desempleo que proteja a los trabajadores de la frecuente pérdida del empleo es muy importante, tomando en cuenta que la probabilidad de pasar del desempleo a un empleo informal es mayor a la de hacerlo a un empleo formal (BID, 2015: 139).

Al considerar el nivel de preocupación entre los trabajadores por el peligro de perder el empleo se encuentra que, en promedio, ésta tendió a crecer en la región entre 2015-2016, al pasar de un 36 a 42% de los entrevistados. Sin embargo, decreció sustancialmente si consideran los niveles de la década previa, cuando se ubicaron entre 60 y 70% (76% en 2002) (Latinobarómetro, 2016: 68-69).

Acceso al lugar de trabajo y accesibilidad económica

El costo que se debe invertir en tiempo (lo que se asocia al costo del transporte) para llegar al lugar de trabajo puede ser un factor que dificulte el acceso al empleo. Si bien no existe una norma específica en la legislación laboral interna que respalde la obligación estatal de favorecer el acceso a empleos cercanos a la vivienda (o de una determinada característica), ni una instancia responsable de hacerla efectiva, la accesibilidad al lugar de trabajo puede medirse a través de los microdatos de la Encuesta Intercensal.

En 2015, el porcentaje de los ocupados que destinaron más de media hora para trasladarse al lugar de trabajo era de 55.1% en el caso del transporte público y de 27.1% en el caso del transporte privado, siendo algo menores los porcentajes en el caso de las mujeres que en el de los hombres (Encuesta Intercensal, 2015). Sin embargo, el promedio no es indicativo de lo que ocurre en algunas localidades, por ejemplo: en 2017, el Estado de México (68.4% en transporte público y 41.8% en el

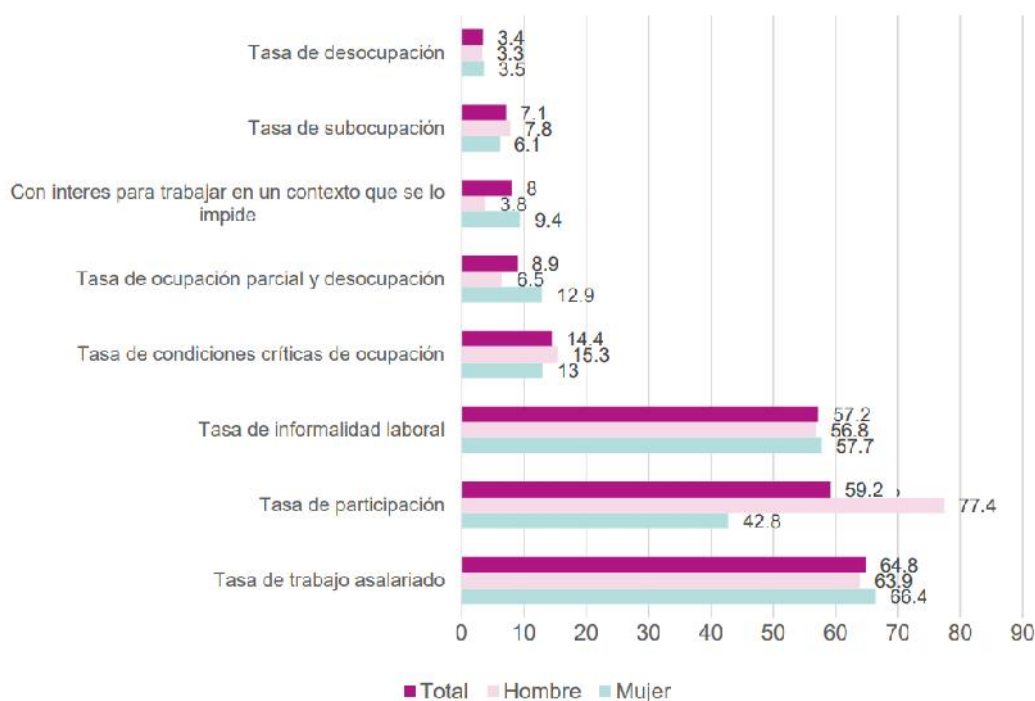
particular) y la Ciudad de México (67.4% en transporte público y 48% en particular), concentraron los porcentajes más altos de trabajadores que destinan más de media hora para llegar al trabajo.

Indicadores estratégicos del mercado de trabajo

A continuación, se presentan, a manera de síntesis, los indicadores estratégicos del mercado de trabajo tomados en consideración para el análisis del apartado. Al respecto, durante el primer trimestre de 2017 la tasa de participación fue de 59.2% (42.8 mujeres y 77.4 hombres); la tasa de desocupación fue de 3.4% (3.5 mujeres y 3.3 hombres), la tasa de trabajo asalariado fue de 64.8% (66.4 mujeres y 63.9 hombres), tasa de condiciones críticas de ocupación fue de 14.4% (13 mujeres y 15.3 hombres) y tasa de informalidad laboral de 57.2% (57.7 mujeres y 56.8 hombres) (ENOE, I Trimestre, 2017) (ver gráfica siguiente).

INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO, 2017 (PRIMER TRIMESTRE)

-Porcentajes-



FUENTE: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.

2.5 Seguridad social

Desde la perspectiva de las obligaciones generales del Estado, le corresponde a éste adoptar las medidas necesarias para disminuir la “economía sumergida” (economía informal), lo que lo obliga a realizar campañas de formalización e inscripción en la seguridad social. A los empleadores les corresponde cumplir con la legislación y declarar (registrar) a sus trabajadores para que disfruten de los derechos contenidos en los artículos 6, 7 y 8 del PIDESC y las normas internas.

El derecho a la seguridad social está contemplado en la CPEUM, en el artículo 123 (Apartados A y B); LFT, artículo 2; la Ley del IMSS (LIMSS), la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre

otros. Existe, en consecuencia, un sistema segmentado y desigual de seguridad social para asalariados, de lo que se derivan condiciones diferenciadas de acceso al derecho y en el monto de las prestaciones para la población asegurada: IMSS, ISSSTE, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de Marina (SEMAR) y Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)⁴². De éstos, el IMSS es el más importante porque, en su sistema de pensiones, cubre a más de la tercera parte de la PEA (33%). Los otros programas cubren alrededor de 7%, todo lo cual muestra que las reformas realizadas en 1997 no fueron capaces de ampliar la cobertura, en tanto subsiste una parte importante de la población asalariada sin acceder a la seguridad social (Meléndez, 2017).

Cabe señalar que subsiste además un trato discriminatorio en el caso del trabajo doméstico remunerado, ya que su inscripción al IMSS es voluntaria y sólo incluye el seguro de salud, excluyendo las demás prestaciones (Cebollada Gay, 2017). Otros trabajadores, como los jornaleros agrícolas, que hoy superan el millón y medio, sin considerar a sus familias también sufren exclusión de la seguridad social. Ello se debe a factores como la naturaleza estacional de la actividad, dispersión de los lugares de trabajo y la necesidad de migrar, todo lo cual los vuelve un grupo altamente vulnerable, lo que se acentúa al carecer de protección a la salud y los demás riesgos de trabajo (STPS, 2016: 54).

Evolución de la afiliación

La tasa de crecimiento del número de trabajadores afiliados al IMSS registró una fuerte caída en 2009 (3.1%), pero en los siete años posteriores registró incrementos que en promedio alcanzaron 3.8% anual. En 2015 se observa una variación entre las

⁴² El diagnóstico de la STPS refiere que el sistema de seguridad social “se caracteriza por contar con múltiples esquemas de protección social cuyas prestaciones y beneficios son heterogéneos, tienen graves problemas de viabilidad financiera, de limitada portabilidad entre ellos con diferencias significativas entre sí y de baja cobertura de la población. Dicha estructura ha resultado en una distribución desigual del gasto social y representa una limitante para generar incentivos que induzcan a la formalidad” (STPS, 2016: p. 15).

entidades federativas, por ejemplo, algunas entidades como Aguascalientes (7.3%), Baja California Sur (7.5%), Chihuahua (5.3%), Guanajuato (5.5%), Jalisco (5.4%), Michoacán (5%), Querétaro (7.5%), Quintana Roo (10.1%), Sinaloa (6.3%) y Tlaxcala (5.9%) tuvieron tasas de crecimiento de asegurados por encima de 5% anual, mientras en otros estados hubo incluso caídas severas en este indicador: Campeche (12.4%); Tabasco (8.6%); Veracruz (2.4%) (STPS, 2000-2015).

El crecimiento del número de afiliados al IMSS se debió en parte al crecimiento de la economía (que no rebasó 2% en promedio en los últimos cinco años), mientras otra parte resultó de campañas de formalización y una mayor eficacia en la labor de fiscalización del IMSS. Esto podría sugerirlo el monto de recaudación por actos de fiscalización y cobranza a los patrones por parte del IMSS. Al respecto, se encuentra que “en 2015, con un número menor de actos de autoridad, se obtuvieron ingresos extraordinarios de 13 mil millones de pesos derivados de una mejor fiscalización y cobranza, 4.3% más que lo reportado en el 2014” (IMSS, 2016b). Asimismo, en 2016 “(...) con un menor número de actos de autoridad se obtuvieron ingresos extraordinarios por 14 mil millones de pesos, derivados de una mayor eficiencia recaudatoria, así como una mejor fiscalización y cobranza; una recaudación extraordinaria que representó 8.5% más que lo reportado en 2015” (IMSS, 2017).

Por su parte, el porcentaje de trabajadores permanentes afiliados al IMSS refleja una disminución (o a la inversa, un aumento de los trabajadores eventuales) al pasar de un 89.5% en 2000 a 85.8% en 2016. Esta evolución afectó más a las mujeres que a los hombres. Así, mientras 92.6% de éstas eran permanentes en 2006, el porcentaje cayó a 88.6% en 2016 (en el caso de los hombres pasó de 86.6 a 84.2%) en ese mismo período. Por entidad federativa, los estados con menos de 80% de trabajadores permanentes son Baja California Sur, Hidalgo, Nayarit y Tlaxcala. Por el contrario, los que tienen más de 90% de trabajadores permanentes son Aguascalientes y Baja California (STPS, 2000-2016).

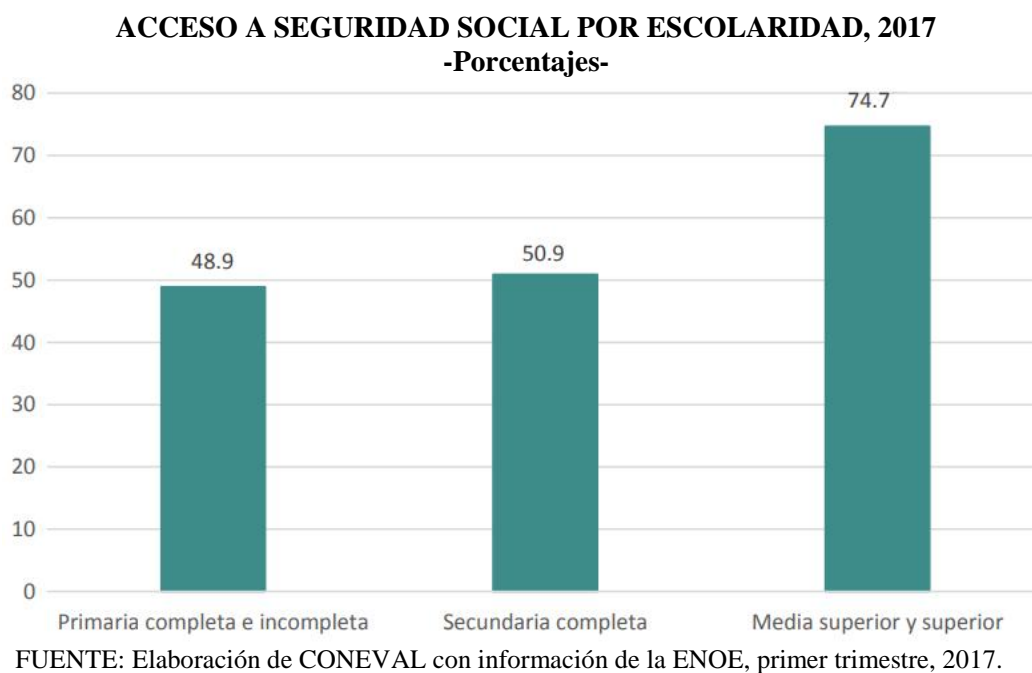
La consecuencia de la disminución del empleo permanente sería una menor estabilidad laboral y, por ende, mayor inseguridad en el empleo y menor acceso a la capacitación y a las prestaciones asociadas con la permanencia, junto con las altas tasas de rotación laboral. Lo anterior resultaría en menores oportunidades de tener una pensión a lo largo de la trayectoria laboral.

Considerando el conjunto de instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA y SEMAR) encontramos que 37% de los trabajadores ocupados y 53.7% de los asalariados estaban afiliados a alguna institución en 2017. En ambos casos, las mujeres están afiliadas en un porcentaje mayor que los hombres, manteniéndose prácticamente sin cambios entre 2009 y 2017. En el caso de los hombres, hubo incrementos muy bajos, pero mayores en el caso de los ocupados, al pasar de 35.1 a 36.5% en ese período. En el caso de las mujeres asalariadas, el porcentaje disminuyó al pasar de 56 a 55.2%. En el caso de los ocupados, el grupo de edad de 30 a 44 años tuvo el porcentaje más alto de afiliación (42.7%) pero la diferencia con los más jóvenes (29 años o menos) fue de 4.9% y con los de mediana edad (45 a 64 años) de 8.6%. Por el contrario, la brecha es muy amplia en el grupo de edad de los ocupados de 65 y más años, con solo 9.8% de afiliados (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

Escolaridad y afiliación

La escolaridad está asociada con la probabilidad de estar afiliado a la seguridad social, como vimos al analizar la informalidad laboral. En 2017, 9% de los ocupados que tienen primaria incompleta están afiliados, frente a 18.2% de los que tienen primaria completa; 36.6% de los que tienen secundaria incompleta y 56.5% de los que tienen educación media y superior. Salvo en este último caso, donde un porcentaje mayor de mujeres está afiliado (59.4 contra 54.5%), en los demás niveles la diferencia por sexo favorece a los hombres con alrededor de cuatro puntos

porcentuales en cada caso. Comparando con 2009, hay una caída del porcentaje de afiliación en el nivel de primaria completa y secundaria completa de más de tres puntos porcentuales. Las tendencias se repiten al considerar la población asalariada (18.6% de afiliados con primaria incompleta, 30.3% primaria completa, 50.9% secundaria completa y 74.7% en el nivel medio superior y superior), con caídas de entre cuatro y cinco puntos en el caso de la primaria incompleta, primaria completa y secundaria completa y de casi dos puntos porcentuales en el caso del nivel medio y superior (ver gráfica siguiente) (ENOE, I Trimestre, 2017).



Sector de actividad, tamaño de la unidad productiva y afiliación

Además de la relación con el nivel de escolaridad, las brechas en el acceso a la seguridad social pueden observarse por sector y tamaño de la unidad productiva (ver gráfica siguiente). De acuerdo con el sector de actividad, la población ocupada está afiliada en 2017 en 6.4% en el sector primario, 46.5% en el secundario y 39.6% en

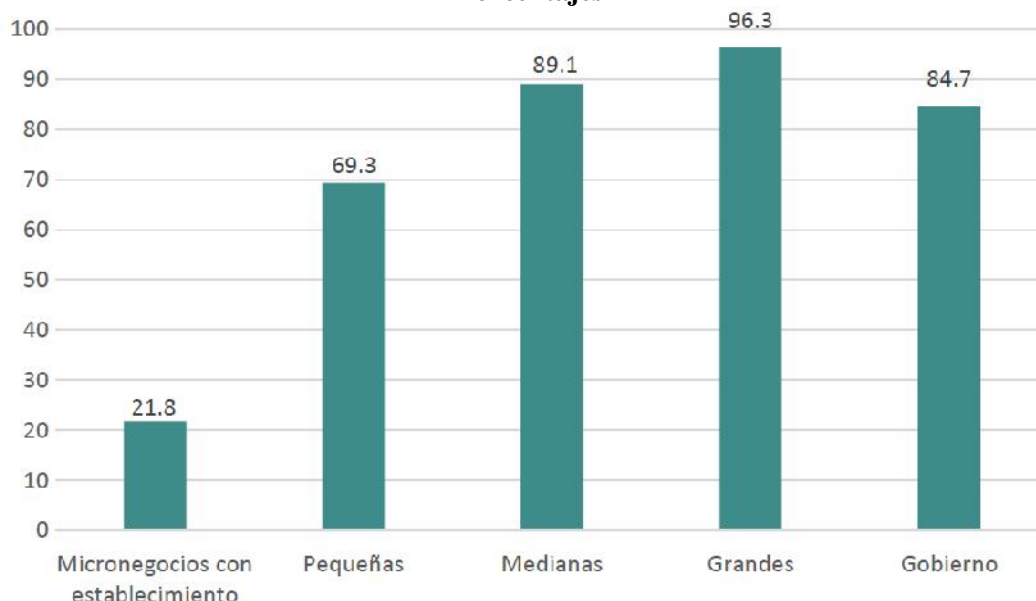
el terciario, registrándose una muy leve mejoría entre 2009 y 2017 en el primario (5.8 a 6.4%) y secundario (42.3 a 46.5%), con un leve deterioro en el terciario (de 40 a 39.6%). En el caso de la población asalariada, el sector primario tiene sólo 12.9% en 2017 (mismo porcentaje en 2009) afiliado a la seguridad social, mientras 60.5% (56.1% en 2009) lo estaba en el secundario y 56.5% (58.2% en 2009) en el terciario.

Las características de la estructura productiva mexicana, que llevan a que la ocupación se concentre en los micronegocios, donde no llega la fiscalización y los salarios son muy bajos, es otro factor que genera brechas de acceso a la seguridad social entre la población.

En 2017, mientras en los micronegocios con establecimiento, 88% de los ocupados no tiene acceso a la seguridad social (y en 99.4% en los micronegocios sin establecimiento), este porcentaje es 33.2% en las empresas pequeñas, 11.3% en las medianas y 4.3% en las grandes. Llama la atención que 15.8% de los que están ocupados en el gobierno no tenga tampoco acceso a la seguridad social. La situación mejora para los asalariados en tanto 78.2% de éstos no accede a la seguridad social en los micronegocios con establecimientos, porcentaje que se reduce 30.7% en las empresas pequeñas, 10.9% en las medianas y a solo 3.9% en las grandes. Sin embargo, en el caso del gobierno se mantiene sin seguridad social 15.3% de los asalariados (ENOE, 2009-2017) (ver gráfica siguiente).

ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL DE LOS ASALARIADOS POR TAMAÑO Y TIPO DE LA UNIDAD DE PRODUCTIVIDAD, 2017

-Porcentajes-



FUENTE: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.

Población con carencias de seguridad social

El porcentaje de los ocupados con carencia de seguridad social disminuyó 1.8% de 2010 a 2014, pasando de 62.2 a 60.4%, mostrando así una leve mejoría en la que se benefició más a los hombres que a las mujeres. Esta situación es más grave en Chiapas (83.6%), Oaxaca (78.9%), Tabasco (78%), Guerrero (77.6%), Puebla (76%), Tlaxcala (74.1%), Veracruz (72.1%) y Michoacán (71.4%). La brecha es mejor apreciada al comparar con otras entidades federativas como Coahuila (35.8%) y Nuevo León (34.5%). Considerando el sexo también se observan en 2014 brechas que muestran una peor condición de los hombres, con diferencias de alrededor de entre cuatro y trece puntos porcentuales frente a las mujeres (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares [ENIGH], 2010, 2012, 2014).

Uno de los grupos sociales en mayor desventaja por la falta de acceso a la seguridad social, es la población inactiva de 65 y más años, ya que en 2017 solo 26.3% tenía acceso a una pensión o jubilación. Al respecto, es notoria la mayor desventaja en el acceso a una pensión o jubilación de las mujeres, pues sólo 11.7 la tenía, en comparación con los hombres, 52.6%. En ambos casos el porcentaje se incrementó entre 2009 y 2017 (pasó de 46.8 a 52.6% en el caso de los hombres y de 8.3 a 11.7% en el caso de las mujeres), pero la brecha siguió siendo muy amplia en cuanto al cumplimiento del derecho. Por lo que corresponde a las entidades, se identificó que Baja California, Baja California Sur y Nuevo León tienen los porcentajes más altos.

Al desagregar según sexo y grado de urbanización, se encuentra que el porcentaje de los inactivos mayores de 65 años o más con acceso a pensión desciende drásticamente a medida que se pasa del más alto grado de urbanización al sector rural. En 2017, la diferencia entre el grado más alto de urbanización con acceso a pensión y el rural fue de más de 30 puntos porcentuales (37.5 contra 7.3%), manteniéndose en ambos casos la brecha entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en el caso de quienes viven en un medio rural, 11.8% de los hombres tenían este beneficio mientras solamente lo tenía 1.6% de las mujeres. A pesar de las mejoras presentadas entre 2009 y 2017 en todos los grados de urbanización, persisten altos niveles de exclusión por lo que se refiere al acceso a la seguridad social, lo que obliga a sostener otras formas de protección social no contributivas con diferencias muy fuertes respecto a los riesgos cubiertos por los sistemas contributivos (ENOE, I Trimestre 2009-2017). Al respecto, también existen brechas respecto de población indígena y no indígena, 35.9 y 51.2% cuentan con ahorro para el retiro (EI, 2015) (ver gráfica *Porcentaje de la población ocupada según hablantes y no hablantes de la lengua indígena, 2015*).

Como se vio en el apartado relativo a la informalidad laboral, la situación de México en el entorno latinoamericano revela una gran brecha en el acceso de los

trabajadores a la seguridad social, tanto en el caso de los asalariados como en el de los ocupados, al ubicarse entre los países que se encuentran por debajo del promedio, en compañía de los menos desarrollados.

2.6 Capacitación, formación profesional y técnica, ascensos y promoción

La obligación en relación con el derecho que la población tiene a la capacitación y formación profesional y técnica se incorpora a la legislación laboral y la política sectorial de tres maneras:⁴³ La obligación que la STPS tiene de aprobar y registrar las instituciones, escuelas u organismos especializados, así como su personal docente, los instructores independientes que deseen impartir formación, capacitación o adiestramiento (artículo 153A de la LFT); la creación de las comisiones mixtas de capacitación, adiestramiento y productividad en las empresas con más de 50 trabajadores (artículo 153E de la LFT). La instancia responsable de la capacitación es la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral (DGCAPL) (artículo 20 del RISTPS). Segundo, el gobierno está a cargo de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones patronales, por medio de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT), en ambos casos se beneficiarían exclusivamente los trabajadores asalariados que laboran en un centro de trabajo. Finalmente, las competencias en impartición de capacitación y formación profesional, a cargo de la DGCAPL (artículo 20 del RISTPS), función que debe beneficiar a todos los trabajadores, sean por cuenta propia (autónomos) o asalariados.

⁴³ Existen diversas dependencias con competencia en materia de capacitación en el trabajo. Entre otras están la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Véase al respecto Ahumada Lobo (2014: 19-24).

Capacitación en el trabajo

Desde 1970, ha sido muy limitado el cumplimiento de los empleadores que tienen de capacitar a sus trabajadores conforme a los planes acordados con éstos o con sus sindicatos. A fines de 2012 solamente 68% de los patrones inscritos en el IMSS habían registrado sus planes y programas en materia de capacitación. De igual forma, en 2013 solo 30% de los trabajadores permanentes inscritos en el IMSS y 10% de los ocupados (5 millones de trabajadores) estaban incluidos en el Padrón de Trabajadores Capacitados de la STPS, con el agravante de que no existía ningún medio para comprobar si efectivamente lo habían sido (Ahumada Lobo, 2014).

La baja inversión en capacitación en el trabajo por parte de las empresas se explicaría, según el mismo estudio, porque las empresas no esperan obtener beneficios, ya que cuando se trata de darles competencias generales, serían aprovechadas por otras empresas o porque cuando se trata de competencias específicas, éstas se vuelven rápidamente obsoletas por el cambio tecnológico.

También se mencionan problemas de coordinación entre la dependencia responsable de la capacitación (hasta 2014 la Dirección General de Capacitación y posteriormente la DGCAPL) y la DGIFT debido a que la primera se interesa por expandir el número de capacitados y la segunda se encarga de la vigilancia, sin embargo, ante la escasez de recursos humanos y materiales, privilegia la fiscalización del incumplimiento de las normas laborales que resultan “más graves para el bienestar y más fáciles de prevenir, detectar y sancionar” (Ahumada Lobo, 2014:12-13).

Otro factor que puede explicar la baja inversión en capacitación es la alta tasa de rotación laboral, lo que deriva en baja productividad. De acuerdo con el BID, en América Latina estaríamos ante un círculo vicioso en el que el bajo nivel de desempleo escondería niveles muy altos de inestabilidad laboral, baja inversión en el

capital humano de los trabajadores falta de protección ante el desempleo, informalidad y baja productividad (BID, 2015:7).

Incentivos para la capacitación en el trabajo

La falta de interés de los trabajadores en exigir a sus empleadores el cumplimiento de su derecho a la capacitación en el trabajo, puede deberse también a la falta de incentivos. El principal incentivo para el trabajador sería que la capacitación en el trabajo se tradujera en el incremento del ingreso o las prestaciones. Por ejemplo, los bonos de productividad suponen algún tipo de mejora salarial o en prestaciones vinculadas al desempeño. Puede suponerse que, si la empresa acepta otorgar bonos de productividad e incorporarlos a los contratos colectivos, es porque existen incrementos de la productividad laboral, entre otras razones posibles, gracias a la mayor capacitación de sus trabajadores. En este sentido, el crecimiento del número de trabajadores beneficiados con bonos podría considerarse evidencia indirecta de que un mayor número de trabajadores tiene algún incentivo para participar en cursos de capacitación en el trabajo y contribuir a la mejora de la productividad de la empresa.

El porcentaje de trabajadores involucrados anualmente en revisiones contractuales y salariales beneficiados con bonos de productividad se ha incrementado sustancialmente al punto que entre 1996 y 2016 se pasó de 14.5% de trabajadores involucrados en revisiones contractuales y salariales con bonos de productividad a 35.7%. Sin embargo, se requeriría un estudio en particular acerca del contenido de estos bonos para saber cuál es el beneficio real para los trabajadores que tienen derecho a estos bonos, ya que éste puede ser de muy diverso monto o características,

como lo muestran algunos ejemplos en empresas multinacionales instaladas en el país, donde se observa que el beneficio monetario es muy reducido⁴⁴.

Otro poderoso incentivo para capacitarse es la expectativa de obtener de este modo un ascenso o promoción. Justamente, uno de los atributos del derecho al trabajo es el de la igualdad de oportunidades de promoción “dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad” (Artículo 7 del PIDESC). Al respecto, el derecho de preferencia, antigüedad y ascenso se encuentra establecido en la LFT (artículos 154 a 159). Entre los criterios considerados están justamente la antigüedad y la capacitación pero también se establece la preferencia a asignar las vacantes a los mexicanos, respecto a los que no lo sean, lo que podría verse como una disposición discriminatoria⁴⁵. Sin embargo, el disfrute de este derecho depende esencialmente de la calidad de las relaciones laborales en el seno de las empresas, ya que solo indirectamente puede intervenir el Estado, a la luz de la obligación que tiene como fiscalizador del cumplimiento de la normatividad, o directamente como empleador (por ejemplo, al vulnerar las reglas de promoción del Servicio Civil de Carrera en el caso de los trabajadores al servicio del Estado). Con relación a este último, sería muy útil contar con un estudio específico que evaluara si el conjunto de procedimientos, normas y herramientas que lo integran vulnera el derecho al trabajo digno⁴⁶.

⁴⁴ Algunas evidencias sobre el limitado contenido de los bonos de productividad en empresas multinacionales se recogen en Carrillo, Bensusán y Micheli (2017).

⁴⁵ LFT (154): “Los patrones estarán obligados a preferir, en igualdad de circunstancias, a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean, a quienes les hayan servido satisfactoriamente por mayor tiempo, a quienes no teniendo ninguna otra fuente de ingreso económico tengan a su cargo una familia, a los que hayan terminado su educación básica obligatoria, a los capacitados respecto de los que no lo sean, a los que tengan mayor aptitud y conocimientos para realizar un trabajo y a los sindicalizados respecto de quienes no lo estén”.

⁴⁶ Un antecedente sería el realizado por Martínez Puón (2006) “Alcances y resultados del Servicio Profesional de carrera en México” y otro el de Ortiz Bueno (2013), “Evaluación del Servicio Público de Carrera de la APF”.

Aunque no es posible saber qué es lo que pasa dentro de las empresas, en cuanto al derecho a obtener una promoción bajo determinadas circunstancias fijadas por la ley, de acuerdo con el Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL), de la ENOE, se encuentra que el porcentaje de trabajadores asalariados que, teniendo al menos dos trabajos en los últimos cinco años, mejoraron su posición en el ingreso entre el primer y último trabajo declarado, tendió a disminuir sustancialmente. Mientras en 2012 ese porcentaje era de 50.2%, en 2015 se redujo a menos de la mitad (23.7%) lo que puede deberse, entre otros factores, al deterioro generalizado de los ingresos. En cualquier caso, es preocupante lo que revelan estos datos, ya que se observa una reducción de las posibilidades de tener trayectorias laborales ascendentes por nivel de ingreso. La diferencia entre hombres y mujeres fue de alrededor de dos puntos porcentuales en 2012 en contra y en 2015 a favor de las mujeres (MOTRAL, 2012 y 2015).

La formación y el desarrollo profesional

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE), operado por el SNE y a cargo de la Coordinación General del SNE, incluye cuatro subprogramas. El subprograma Bécate es el de mayor importancia al cubrir 70% de las acciones, proporciona capacitación a los desempleados (pero también a subempleados y a personas que están inactivas) y una beca durante un período de uno a tres meses, con apoyo financiero del BID. El subprograma de Fomento al Autoempleo se dirige a trabajadores por cuenta propia, proporcionándoles apoyo al entregarles maquinaria y equipo que favorezcan la realización de una actividad productiva. El subprograma de Movilidad Laboral ofrece un subsidio para el transporte y facilita la reubicación de los desempleados hacia lugares donde haya vacantes disponibles. Por último, el Programa Repatriados Trabajando, ofrece apoyo monetario para la manutención y el acceso al empleo de los que fueron expulsados de Estados Unidos de Norteamérica (Ahumada Lobo, 2014: 26; Pacheco y De la O, 2014: 408-410).

Por otro lado, el subprograma Bécate, del PAE recibió en 2013, 75% de los recursos de dicho programa (Ahumada Lobo, 2014). Incluye cuatro modalidades: capacitación mixta, capacitación en la práctica laboral, vales de capacitación y autoempleo. La primera, implica la participación de las empresas en el diseño de los cursos de formación, lo que supone dos condiciones: que se proporcione la infraestructura y se contrate a un porcentaje de los becarios. En el caso de la capacitación con práctica laboral, los becarios obtienen competencias al trabajar en negocios pequeños, que pueden llegar a contratarlos al terminar la práctica. En estas dos modalidades se combina la capacitación en y para el trabajo mientras en los otros dos casos se trata de capacitación para el trabajo: en la modalidad de vales de capacitación, los desempleados reciben los recursos necesarios para participar en cursos de formación en instituciones públicas o privadas, mientras en la modalidad capacitación para el autoempleo, se mejoran las competencias para trabajar por cuenta propia (Analítica, 2015; Ahumada Lobo, 2014).

En 2013, el Programa atendió a 308 mil personas, que representaban a tan solo 3.5% del total de personas que a lo largo de ese año habían estado desempleadas (alrededor de 8.8 millones, considerando algunos supuestos). Entre las personas atendidas el mayor porcentaje era de mujeres (68.1%) y jóvenes entre 16 y 25 años, quienes llegaban a casi la mitad. Este diagnóstico mostró que la capacidad de colocación del Bécate fue mayor en el caso de la modalidad de capacitación mixta (en la que los empleadores tienen intervención en la selección de los cursos) y para el autoempleo, superándose en ambos casos 80% de personas colocadas. Sin embargo, se observa que se otorgó menos importancia como signo de éxito a las mejoras en la calidad del empleo conseguido o a la adquisición de competencias laborales que a la tasa de colocación (Ahumada Lobo, 2014: 27).

Los resultados del Bécate desde 2000 muestran avances ya que los no colocados (es decir la brecha de colocación) pasaron de 42.3% de los solicitantes a menos de la

mitad de éstos en 2016 (19.8%). Sin embargo, las solicitudes se redujeron en 30% por lo que el número de trabajadores colocados a lo largo de los tres últimos lustros permaneció sin cambios. Los contrastes según entidad federativa son marcados, ya que mientras en Aguascalientes este último porcentaje (no colocados) fue de 8.4%, en Campeche alcanzó 41.4%, lo que refleja importantes brechas en la capacidad de colocación según entidad federativa (STPS, 2001-2016).

La evaluación de impacto realizada en 2015 al programa Bécate muestra que hubo resultados positivos en todos los períodos de seguimiento en la modalidad capacitación mixta: aumenta la probabilidad de estar empleados en el corto y mediano plazo; a los tres meses aumentan sus ingresos semanales (75.85 pesos), así como aumenta la probabilidad de acceder a las prestaciones de ley y al IMSS⁴⁷. De esta forma, el Subprograma Bécate ha demostrado ser a corto y largo plazo un instrumento eficaz para mejorar el ingreso de los capacitados y la calidad del empleo, gracias al acceso a la seguridad social.

En relación con otros tres subprogramas del PAE; a) Fomento al Autoempleo, b) Movilidad Laboral y c) Repatriados Trabajando, que se vinculan con la función de intermediación y capacitación a que está obligado el Estado, a continuación, se presentan algunos resultados.

Por una parte, en cuanto al porcentaje de solicitantes no colocados del subprograma “Repatriados trabajando” se observa que mientras en 2005, al comenzar este servicio bajo el nombre de “Repatriados desalentados”, la capacidad de colocación era de 81.9% y siguió empeorando en los años siguientes, a partir de 2013 la totalidad de los repatriados encontró ocupación gracias a este servicio. Sin embargo, cabe señalar que el número de repatriados disminuyó a poco menos de la mitad entre 2014 y 2016 al pasar de un total de 12 mil 668 repatriados a solo 6 mil 729 (SNE, 2005-

⁴⁷ Véase Evaluación de Impacto de Bécate, Analítica Consultores (2015: 73-75). En este estudio no se evaluó si las distintas modalidades de capacitación tienen algún efecto en el valor agregado por el trabajador.

2016). Las políticas anti migratorias de Estados Unidos de Norteamérica en el actual gobierno ponen de manifiesto la importancia de ampliar la capacidad de atención por parte de este subprograma para responder de inmediato a un posible regreso masivo de migrantes.

Por su parte, el porcentaje de solicitantes no colocados del subprograma de Movilidad Laboral (sector agrícola, industrial y de servicios) muestra una mejora notable en el desempeño del programa, en tanto 74.9% de los solicitantes no logró colocarse en 2002, este porcentaje se redujo a 26.5% en 2016. Sin embargo, también en este caso disminuyó drásticamente el número de atendidos, que fue de 122 mil 663 en 2014 y de 78 mil 659 en 2016. Se observó además una gran disparidad en el desempeño del subprograma según entidad federativa. Así, mientras en Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tlaxcala lograron colocar a todos los solicitantes, otros estados como Baja California Sur y Quintana Roo no colocaron a ninguno (STPS, 2017d). Por último, el subprograma Fomento al Autoempleo, bajo sus diferentes denominaciones, logró desde 2003 que todos los solicitantes fueran colocados (STPS, 2017d).

Una medida aproximada de la baja cobertura del conjunto de los programas incluidos en el PAE con relación al total de desempleados lo da la razón entre las solicitudes de colocación por año y el total de desempleados. Se encuentra además que ésta tendió a disminuir entre 2001 y 2016, al pasar de 0.20 a 0.15 en el último año (SNE, 2005-2016). Cabe señalar que este indicador mostraría incluso una variación a la baja si se considera que el número real de personas que pasa por una situación de desempleo en un año es muchísimo mayor, ya que el dato disponible

sobre desempleo solo hace referencia al número de desempleados en la semana previa a la encuesta⁴⁸.

La brecha en capacitación

Como lo muestran otros estudios para la región (BID, 2015: 80) el alcance de los programas públicos y privados destinados a la capacitación para el trabajo y la intermediación entre oferta y demanda en México es muy limitado, por lo que debería volverse una prioridad en el corto y mediano plazo. Prueba de ello es el bajo porcentaje de personas con antecedentes laborales que recibió capacitación.

En 2015, 57.6% de la población de entre 18 y 54 años con experiencia laboral no recibió capacitación para el trabajo en los últimos tres años, siendo mayor la incidencia en el caso de las mujeres con 61.1%, frente a 53.4% de los hombres. En cuanto a brechas por grupo de edad, se observó que los mayores de 45 años fueron los más perjudicados, ya que 65% de este grupo reportó no haber recibido capacitación durante los últimos tres años; mientras que, en el caso del grupo de 30 a 44 años, este porcentaje cayó a 56%, y a 50.6% en el grupo de 18 a 29 años (MOTRAL, 2015).

Al comparar el porcentaje de trabajadores que reciben capacitación con base en el estudio de las encuestas de hogares de los países (2012) el BID (2015:80) encuentra que en México sólo 37% de los trabajadores reportó haber obtenido capacitación en toda su vida laboral, mientras en Chile era de 9.2% considerando solo los últimos dos años. En Guatemala se capacitó 8.5% durante los últimos seis meses, mientras en Corea del Sur lo hizo en el último año 55.9% de los trabajadores, siendo el promedio de la OCDE durante el último año de 56.3%. Por su parte, la OIT (2017a:

⁴⁸ Al respecto, Ahumada Lobo (2014: 27) estima que en 2013 aproximadamente 8.8 millones de personas estuvieron desempleadas en algún momento, considerando que 52 millones integraban la PEA, hubo un desempleo promedio de 5% por trimestre y la tasa de permanencia en el desempleo fue de 20 por ciento.

28-33) estimó que, considerando a la población de 15 a 24 años, 49.5% (Colombia); 36.1% (República Dominicana); 32.2% (Chile), 23.4% (Uruguay) y 18.9% (Brasil), había participado en la formación profesional en 2015, mientras en México solo lo había hecho 3.2%. Sin embargo, el porcentaje de personas certificadas con relación a los participantes era mayor en México (13.1%) contrastando con Guatemala (1.1%), Colombia (2.6%), Argentina (6.3%) y Chile (7.2%).

Recursos Públicos: insuficientes y a la baja

Los recursos públicos destinados a capacitación (Programa Presupuestario E004 del Ramo 14, Capacitación para incrementar la productividad) muestran una tendencia a la baja, tomando como año de referencia 2008 (SHCP, 2017). Se ha señalado que esta tendencia se debe a que, por diversas razones, el gobierno ha privilegiado la capacitación escolarizada, con mayor énfasis en la educación tecnológica (Ahumada Lobo, 2014). Las mayores caídas en el presupuesto se registraron en 2010 (17.8%), 2014 (27.9%) y 2016 (14.7%). En términos reales se pasó de 58.1 millones de pesos en 2008 a 31.5 millones en 2016. En el caso del PAE se registran igualmente disminuciones en casi todos los años (salvo 2012 y 2013) con una recuperación en 2016⁴⁹. Sin embargo, pasó de un mil 693.5 millones en 2008 a un mil 157.5 millones en 2016. En cambio, el Programa de Empleo Temporal (PET)⁵⁰, tuvo un crecimiento en términos reales, sobre todo entre 2009, 2010 y en 2014 al pasar de un mil 483.07 millones a más del doble en 2015 (3 mil 308.77 millones), con una caída del 2.5% en 2016 (3 mil 225.02 millones) (INEGI, 2008-2016).

Al comparar los presupuestos destinados al financiamiento de la formación profesional, México tiene menos de la décima parte de los recursos que se destinan en Brasil (que es el país que más recursos asigna a esta actividad), menos del doble

⁴⁹ El PAE se financia parcialmente por un préstamo del BID y por recursos fiscales. Véase Ahumada Lobo (2014: 31).

⁵⁰ El PET está coordinado por la SEDESOL, SEMARNAT y la STPS.

del que destina Chile y menos de la sexta parte de lo que destina Colombia (OIT, 2017a:65). Considerando el conjunto de los recursos destinados a políticas activas de mercado de trabajo (capacitación e intermediación) México destinó solamente 0.07% del gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en 2010, con un incremento comparando con 2003 pero quedando muy lejos de Brasil (quien destina casi el 0.6%), Argentina (0.43%), Chile (0.45%) y Colombia (0.32%) (OIT, 2016c: 41).

Educación y Trabajo

La población ocupada total según nivel de escolaridad ha experimentado cambios positivos entre 2009 y 2017 en tanto disminuyó la presencia de los que tienen primaria incompleta (de 18.4 a 12.8%) y completa (22.9 o a 19.4%) a la par que aumentó la presencia de los que tienen secundaria completa (de 31.8 a 34%) y nivel medio superior y superior (26.9 a 33.8%). A nivel medio superior y superior el aumento de la presencia de mujeres (28.1 a 35.5%) y de los hombres (30.2 a 38.3%) fue significativo (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

La brecha en el acceso a la formación profesional no se compensa en México por el acceso a mayores niveles de escolaridad, ya que se observa también una brecha en cuanto al nivel de escolaridad de los asalariados respecto del promedio de los que tienen esa modalidad de ocupación, lo que afecta de manera desigual según sexo, grupo de edad y entidad federativa (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

Considerando los grupos de edad, la brecha entre los más jóvenes y los de 65 años y más es amplia: mientras 43.5% de los de 29 años o menos tenía un nivel de escolaridad por debajo del promedio, este porcentaje se incrementó a 50.8% en el siguiente grupo (30 a 44 años), 57.3% en el de 45 a 64 años y 77% en los de 65 o más años. Sin embargo, la evolución entre 2009-2017 fue positiva en el caso de este grupo (al pasar de un 85.5 a un 77%) mientras fue levemente negativa en los otros

grupos de edad. Finalmente, considerando la entidad federativa, se observa que, si bien hubo mejora en todos los casos, se mantienen importantes diferencias que van desde la entidad con el menor porcentaje de asalariados con escolaridad debajo del promedio (CDMX, con 32%) al más alto (Guanajuato con 64.2%).

La mejora en los niveles de escolaridad tiene un efecto muy importante en el acceso al trabajo digno, aun cuando los trabajadores con nivel de preparatoria/ normal/ técnica (4.1%) y nivel de licenciatura y más (4.7%) tienen en 2017 tasas de desempleo más altas que el promedio (3.4%) y que los de menor escolaridad (ENOE, I Trimestre, 2017).

Con relación a la población de entre 18 y 20 años con educación media superior que tuvo dificultad para encontrar trabajo debido a que no cuenta con la escolaridad o no tiene experiencia. Al respecto, en 2012 las mujeres estaban relativamente en mejor situación que los hombres, con un porcentaje de 32.8 vs 36.9% de los hombres (total 34.7%). Al desagregar según características de la educación media superior (bachillerato tecnológico vs bachillerato general) se encontró que el porcentaje de las mujeres que estudiaron el bachillerato general y tuvieron dificultades para insertarse laboralmente fue menor que en el caso de las que estudiaron el bachillerato tecnológico (30.2 vs 36.7%) (INEGI, 2012). Se invierte la relación en el caso de los hombres, a quienes este tipo de estudios los favoreció más que el bachillerato general (36.1 vs 37.5%)⁵¹. Ello puede deberse al tipo de actividades económicas realizadas por las mujeres, en tanto representaron 47.9% del total de ocupados en los servicios privados no financieros (tales como restaurantes, hoteles, educación, servicios legales y médicos) y 51.3% del total en el caso del comercio al por menor (INEGI, 2016).

⁵¹ En cuanto a la capacitación para el trabajo escolarizada, la competencia corresponde a la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo de la SEP a través de dos subsistemas: los CECATI y los ICAT de los gobiernos de las entidades federativas. Para una descripción de esta modalidad de capacitación véase Ahumada Lobo (2014, pp. 32-40).

Con base en la comparación internacional, puede advertirse que si el país quiere atraer los escasos buenos empleos resultantes de las transformaciones económicas, la capacitación y la formación profesional y técnica deben ser vistas como un área de oportunidad que reclama una urgente y mayor atención del gobierno a todos los niveles, así como su coordinación con los actores sociales⁵². De no asumirse este enorme reto, la expansión de la nueva economía y el cambio tecnológico podrán revertir fácilmente los escasos logros en materia de formalización del empleo (al pasar de 58.6 a 57.2%, entre 2009 y 2017) y llevarán a que aumente sin remedio el desempleo. Ello se debe a que la economía digital está llevando a una mayor informalización de los empleos, como sucede con los trabajadores de UBER y de otras plataformas, que no tienen acceso a la seguridad social. A su vez, se espera que el cambio tecnológico se traduzca en una mayor destrucción de empleos que los que puede generar, que en todo caso serán altamente calificados (OCDE/CAF/CEPAL, 2016; OIT, 2016a).

2.7 Ingreso

En este apartado se revisa con detenimiento el estado actual del salario mínimo como uno de los principales instrumentos del derecho al trabajo digno (dimensión calidad), ya que protege a las personas más vulnerables en el mercado de trabajo por su menor poder de negociación en lo individual y colectivamente. Se muestra tanto la brecha con respecto a la capacidad que tiene el conjunto de las personas que trabajan (asalariados, ocupados, formales e informales) para satisfacer a través de esta institución sus necesidades básicas y las de su familia, como las brechas dentro de la población, según sexo, grupo de edad, para el caso del trabajo doméstico y de acuerdo con el nivel de escolaridad.

⁵² Para una revisión de la literatura sobre los efectos de las nuevas tecnologías y la economía colaborativa en la informalización y precarización de los empleos véase Bensusán (2016b).

En cuanto a ingreso, existe la obligación de garantizar un salario mínimo a todos los trabajadores, mismo que debe ser fijado con base en los criterios del artículo 123, fracción VI, de la CPEUM y la LFT (artículos 90-97)⁵³. Cabe destacar que la CNSM es el órgano tripartito encargado de la fijación del salario mínimo (CPEUM, artículo 123 fracción VI).

La definición constitucional contenida en el artículo 123, fracción VI, señala que “(...) los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas”. Por su parte, el artículo 7 del Protocolo de San Salvador (PSS), establece la obligación para los estados signatarios de garantizar “una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias (...)”.

Analizando el salario mínimo en México se observan graves problemas en su implementación, debido a que ha predominado un criterio restrictivo en su fijación que derivó en la pérdida de poder adquisitivo de los grupos más vulnerables en los últimos 40 años, que son los que se encuentran más representados entre los perceptores del salario mínimo o ingresos equivalentes (CNDH, 2015). México tiene uno de los salarios mínimos más bajos de la región, a nivel del de Nicaragua con una productividad cercana a la de Chile (Moreno Brid y Garry, 2015). Además de lo anterior, todavía subsisten limitaciones legales en el disfrute de este derecho en el

⁵³ La CNSM es el órgano tripartito encargado de la fijación del salario mínimo (CPEUM, art. 123 VI, 551-563). Cabe advertir que en los últimos años se realizaron diversas reformas que llevaron a cerrar la brecha en el salario mínimo entre diversas regiones del país, al adoptarse uno solo a nivel de todo el país, en noviembre de 2012. También se desvinculó (des indexó), a partir del 27 de enero de 2016, de su papel como unidad de medida del cumplimiento de otras obligaciones para abrir el paso a una posible recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores que perciben un salario mínimo. Véase DOF (2016b).

caso del trabajo doméstico remunerado, ya que se permite en este caso el pago en especie del salario mínimo por un equivalente a 50% de su monto⁵⁴.

De acuerdo con la CNDH el salario mínimo es de “vital importancia” en el ejercicio de los derechos humanos. Al respecto, plantea que “garantizar un salario mínimo digno es indispensable para que los ciudadanos ejerzan los derechos humanos estrechamente vinculados con su bienestar, tales como alimentación, vivienda adecuada con servicios indispensables, acceso a servicios de salud, agua, saneamiento, entre otros” (CNDH, 2015)⁵⁵.

Ahora bien, en relación con el ingreso laboral per cápita real (deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor) y el ingreso laboral per cápita deflactado con la línea de pobreza extrema por ingresos se identifica una tendencia a la baja durante la última década; en el primer caso se observó una disminución de casi 13%, pasando de un mil 911.17 en 2007 a un mil 669.31 en 2017; y, en el segundo caso, una disminución mayor al 26%, pasando de 2 mil 27.74 a un mil 496.21 en el mismo período (CONEVAL, 2017).

Al observar la tasa de crecimiento del salario mínimo real entre 1970 y 2017 (información deflactada usando como base agosto de 2017) se observa una disminución. En el período 1970 a 2000 se aprecian caídas; entre 2000 y 2014 prácticamente no hubo crecimiento; y de 2014 en adelante se observa un ligero crecimiento (ver gráfica siguiente). Por lo anterior, en los últimos 47 años la tasa de crecimiento del salario mínimo real disminuyó (CONEVAL, 2018).

⁵⁴ De acuerdo con Cebollada (2017: 33), el porcentaje que puede pagarse en especie es alto comparado con el recomendado, que es de alrededor de 33% del salario mínimo como máximo.

⁵⁵ En las conclusiones de su documento de 2015 argumenta que “Las cifras de pobreza en México, incluyendo la pobreza extrema, así como el número de trabajadoras y trabajadores, sean o no formales, cuyos ingresos no alcanzan a cubrir para sí ni para su familia las necesidades normales en el orden material, social, cultural y educativo, reflejan problemáticas que hacen necesario enfatizar que la suficiencia del salario mínimo general es un tema de derechos humanos, toda vez que un monto que no asegure la cobertura de los satisfactores más elementales para vivir dignamente impide la realización de diversos derechos básicos” (CNDH, 2015).



Nota: Valores a pesos de agosto de 2017.

FUENTE: Elaboración del CONEVAL con información del Sistema de Información Económica del Banco de México.

Por otro lado, la razón entre el salario mínimo general vigente y el salario promedio real de cotización al IMSS, indicador usado internacionalmente para medir la relevancia del SMG, muestra que la brecha entre éste y aquel se amplió al pasar de un valor de 0.25 a un 0.23 entre 2000 y 2016, lo que implica que el salario mínimo siguió perdiendo relevancia (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017). Sin embargo, la pérdida de relevancia del SMG al equivaler a una parte cada vez menor del salario promedio no significa que su bajo monto no tenga efectos en el deterioro de los ingresos de las personas que trabajan, ya que no solo lo percibe una parte significativa de los ocupados y una menor de los asalariados (Negrete y Luna, 2016), sino que tiene un efecto de arrastre hacia abajo sobre el resto de los salarios (Palma, 2011).

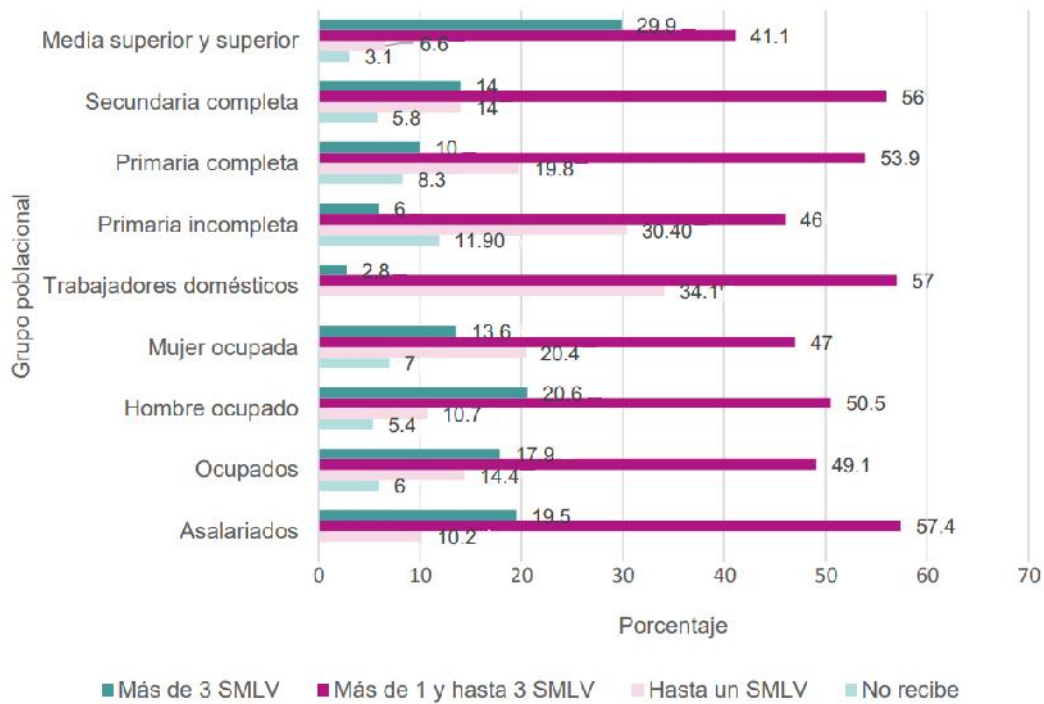
El impacto del bajo monto del salario mínimo afecta igualmente a un alto porcentaje de los ocupados, asalariados y domésticos, quienes no superan los tres salarios mínimos (ENOE, I Trimestre, 2009-2017). En 2017, mientras 62.1% de los hombres ganaban más de uno y hasta tres salarios mínimos, este porcentaje caía 56.5% en el caso de las mujeres. A su vez, 16.5% de las mujeres asalariadas ganaba más de tres salarios mínimos frente a 21.4% de los hombres asalariados. Había aumentado con respecto a 2009 el porcentaje de trabajadores ocupados, asalariados y domésticos

con ingresos de hasta un salario mínimo, siendo mayor este porcentaje en el caso de estos últimos: de 30.2 a 34.1% domésticos, de 12.7 a 14.4% ocupados y de 8.3 a 10.2% de los asalariados (ENOE, I Trimestre, 2009- 2017).

En general, también aumentó en ese período (2009-2017) el porcentaje de quienes recibieron entre uno y hasta tres salarios mínimos, salvo en el caso de los domésticos al pasar de 43.8 a 49.1% en el caso de los ocupados, de 52 a 57.4% asalariados y de 59.1 a 57% domésticos. Por el contrario, se redujeron de manera importante los que ganaron más de tres salarios mínimos (ocupados: de 30.5 a 20.5%; asalariados de 34.7 a 22.4% y domésticos de 6.4 a 3%). De acuerdo con lo anterior, se observa que en 2017 los domésticos se encuentran más representados en el grupo de hasta uno y hasta tres salarios mínimos y tienen una casi nula presencia en el grupo de más de tres salarios mínimos (ENOE, I Trimestre, 2017).

En 2017, los trabajadores domésticos hombres (quienes representan sólo un pequeño porcentaje de domésticos) estaban casi cuatro veces más representados entre los que ganan más de tres salarios mínimos (8.9 contra 2.2%) debido a que normalmente desempeñan actividades a las que, con o sin razón, se les asigna mayor responsabilidad y, por ende, mayor valor, como la de chofer de automóvil (ENOE, I Trimestre, 2017) (ver gráfica siguiente). Esto muestra la importancia de promover una mayor calificación de las trabajadoras domésticas para mejorar sus ingresos, pero también, la necesidad de valorar mejor las actividades de cuidado (entre otras) que suelen estar a cargo de mujeres.

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SALARIOS MÍNIMOS,
2017 (PRIMER TRIMESTRE)**



Nota: los datos no suman 100%, porque no se incluyó el valor del no especificado.

FUENTE: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE, primer trimestre, 2017.

Ingreso promedio real, tasa de ocupación crítica e Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza

El ingreso promedio real por hora trabajada de la población ocupada disminuyó entre 2009 y 2017, ya que pasó de un 38.7 a 34.6 pesos, período en el cual se cerró la brecha de ingreso medio por hora entre hombres y mujeres, en tanto la pérdida fue mayor en el caso de aquellos. Los estados de Oaxaca (25.8 pesos), Tlaxcala y Veracruz (28 pesos) tienen los ingresos más bajos y en Baja California Sur (53 pesos) y Ciudad de México (46.8 pesos), Nuevo León (45.9 pesos), Sonora (43.9 pesos) los más altos (ENOE, I Trimestre, 2009-2017).

Por último, una manera de medir el deterioro de la calidad del empleo (combinando ingresos y horas de trabajo) es lo ocurrido con la tasa de condiciones críticas de

ocupación, incluyendo a la población ocupada no agropecuaria que trabaja menos de 35 horas semanales con ingresos mensuales menores al SMG y la que lo hace más de 48 horas ganando hasta dos SMG. Esta tasa aumentó en los dos últimos años al pasar de 12.2% en 2009 y 2015 a 14.4% en 2017, siendo mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres (15.3 y 13%, respectivamente). De esta forma, aunque la tasa de desempleo disminuyó, la situación del mercado laboral se deterioró tanto en términos de salarios como de horas trabajadas (por debajo o por encima de la jornada normal). En 2017, Chiapas (34.9%), Hidalgo (24.6%), Oaxaca (23.1%) y Tlaxcala (22.3%) tienen las tasas más altas, mientras Sonora (7.1%), Baja California (6.4%), Chihuahua (4.4%), Nuevo León (4.6%) tienen las más bajas (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

Todo lo anterior se relaciona con el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), que muestra la tendencia del porcentaje de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral. Se observa al respecto un incremento entre 2009 y 2014 y una reducción posterior hacia 2017. Sin embargo, fue más alto el incremento en el medio urbano entre 2009 y 2017 (0.96 a 1.04) mientras se redujo en el rural (0.97 a 0.93) (CONEVAL, 2017). Cabe señalar que el porcentaje de la población que tienen un ingreso laboral por debajo del valor de la canasta alimentaria se incrementó durante el tercer trimestre de 2017 (pasó de 40% en 2016 a 41.8% en 2017, tercer trimestre) a la vez que aumentó en 4.6% el ITLP debido al aumento de los precios en ese último año.

Si bien se establece en el artículo 85 de la LFT como en el 7 del PIDESC, la exigencia de un salario remunerador, éste depende en gran medida del monto asignado al salario mínimo y de la existencia de contratos colectivos u otros medios privados que permitan asegurar la vinculación entre el salario, las calificaciones y el

puesto de trabajo⁵⁶. Por tanto, el acceso a un salario remunerador sería resultado del libre ejercicio de los derechos individuales y los derechos colectivos.

Otra forma de ver la relevancia del SMG, en el sentido de la capacidad que tiene éste para atender las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias, es considerar la relación entre salario mínimo y medio. El promedio en la región es 68%. En Honduras equivale a una vez y media el salario promedio y casi se equipara en El Salvador, Paraguay y Guatemala (90%), mientras en Brasil, Chile y Uruguay ronda 40% (BID, 2015: 153). En México apenas supera 20% (23% según la ENOE, 2013).

Se calculó para cinco países de la región el índice del salario mínimo y el salario medio real del sector formal entre 2005-2015 (año 2000=100), en donde el mayor incremento del SMG se da en Uruguay (153.3 a 273.3), seguido por Brasil (145.3 a 203.3), Chile (116.3 a 147.8), Costa Rica (101.6 a 123.2) y México (101.6 a 104.5) (OIT, 2016b). De esta forma, se observa que México fue el único país que mantuvo prácticamente estancado el SMG en ese período. En cuanto al salario medio real el mayor incremento nuevamente se dio en Uruguay (86.8 a 120.9) y México, nuevamente, tuvo el menor (116.8 a 120.7) (OIT, 2016b).

En cuanto al indicador de calidad del empleo, como lo señala la CNDH (2015), existe una estrecha relación entre los ingresos que deben percibir los trabajadores y el derecho a la alimentación (artículo 11 PIDESC), si bien en este ámbito la política sectorial solo puede incidir en este derecho a través de la política salarial. En este sentido, el canal de transmisión del derecho a la alimentación hacia la política laboral estaría marcado por la participación de la autoridad laboral en el proceso por

⁵⁶ LFT (85) “El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo”.

el cual se determina en el país el contenido alimenticio de la canasta básica, en tanto éste es un criterio utilizado para determinar el monto de los SMG.

En este sentido, el incremento de la productividad sigue siendo una de las condiciones necesarias para mejorar el ingreso y generar valor agregado para toda la población; en México no ha habido incrementos importantes en la productividad general, especialmente dada la existencia de la informalidad laboral, que no ofrece seguridad social, ni tiene incentivos para emplear a trabajadores con altos niveles educativos (incapacidad de absorción de población preparada). Esta circunstancia provoca que cada vez menos personas tengan prestaciones sociales que les permitan afrontar eventos coyunturales (enfermedad, embarazo, incapacidad temporal) o tener un ingreso durante la vejez (pensiones) (CONEVAL 2018).

2.8 Horas de trabajo, jornada, descanso y vacaciones

La expansión del trabajo de tiempo parcial involuntario (es decir, cuando los trabajadores estarían dispuestos a trabajar más horas) se ha incrementado en los países desarrollados y afecta en mayor medida a los jóvenes de 15 a 24 años (OIT, 2016). Por ejemplo, pasó de 1.8 a 3% entre 2000 y 2016 en los países de la OCDE y de 0.7 a 1.3% en Estados Unidos de Norteamérica. También aumentó el trabajo de tiempo parcial voluntario en la Unión Europea (de 14.7 a 17.3%) y los países de la OCDE, de 13.9 a 16.7% (OCDE, 2016).

Sin embargo, en México el trabajo de tiempo parcial involuntario no se explica por las mismas razones que en países de altos salarios donde, para ganar flexibilidad laboral y reducir costos por parte de la empresa, suele fragmentarse el empleo entre varios trabajadores y éstos lo tienen que aceptar, aunque tengan una mayor disponibilidad de tiempo para trabajar. Los bajos salarios mexicanos explicarían en

cambio el escaso interés de los empleadores en utilizar trabajadores de tiempo parcial⁵⁷.

Por lo anterior, en el caso de México, quien realiza este tipo de trabajos tiende a no tener interés en trabajar más horas, ya que lo hace por decisión propia. Sin embargo, en los hechos hay factores que pueden estar impidiendo que se amplíe la jornada de trabajo, como sucede en el caso de las mujeres por falta de guarderías para sus hijos o cuando los horarios no son compatibles con los de una jornada de tiempo completo. Esto significa que pudiera estarse ocultando la magnitud real del trabajo parcial involuntario.

El porcentaje de los ocupados que trabajó menos de 35 horas semanales en 2009 fue de 23.9 y en 2017 de 22.3. En el caso de mujeres el porcentaje fue el doble que el de hombres (33.1 y 15.6%, respectivamente). A su vez, el porcentaje de la población ocupada por tiempo parcial con disponibilidad para trabajar más horas es de 3.7%, pero la brecha es marcada entre hombres y mujeres. Así, mientras en 2017 este porcentaje fue de 5.3% en el caso de los primeros, fue de menos de la mitad (2.5%) en el caso de las mujeres. Considerando los grupos de edad, se observa que las mujeres de 45 años o más son las que menos interés tienen en trabajar más horas, mientras el porcentaje de los hombres que quieren hacerlo, en el grupo de 29 años y menos, y de 44 años o menos, duplica al de las mujeres (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

Esto hace suponer, en principio, que los hombres tienen mayor disposición a ampliar sus horas de trabajo que las mujeres, pero también que los trabajadores de tiempo parcial, en su gran mayoría y cualquiera que sea el sexo lo son por voluntad propia,

⁵⁷ La reforma de la LFT (83) introdujo restricciones en el caso de que el salario se fije por horas al establecer que “El ingreso que perciban los trabajadores por esta modalidad, en ningún caso será inferior al que corresponda a una jornada diaria”. Al no establecerse claramente que se refiere al pago proporcional al ingreso de una jornada diaria, podrían suscitarse problemas de interpretación de esta norma y generar el derecho a percibir el pago completo, aunque sea por una sola hora de trabajo.

más que por falta de ocupación. Esto es importante porque, de acuerdo con la OIT, se entiende que el trabajo de tiempo parcial voluntario puede tener un efecto positivo, al permitir un ingreso a personas que no pueden trabajar de tiempo completo e incluso se menciona un “efecto trampolín”, en tanto puede funcionar como un escalón para acceder a un mejor empleo. Por el contrario, el trabajo de tiempo parcial involuntario es considerado como un factor de precariedad laboral (OIT, 2016). En el caso de las mujeres, esta situación (bajo porcentaje de mujeres ocupadas de tiempo parcial que buscan ampliar su jornada) puede estar encubriendo el hecho de que la falta de apoyo para las tareas de cuidado es la razón que les impide dedicar más horas al trabajo remunerado, obligándolas a tener una jornada reducida, con la consiguiente pérdida de ingresos (CONEVAL, 2015a; SEDESOL, 2009: 16-20).

Se observa en el tiempo que el porcentaje de quienes están en la situación antes descrita tendió a disminuir, manteniéndose una gran variación entre entidades federativas. Por ejemplo, en 2017, los porcentajes más altos se observan en Baja California Sur, Coahuila, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala, principalmente, mientras son más bajos los de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo y Veracruz.

Viendo esta cuestión desde otra perspectiva, complementaria a la anterior, ya que refuerza el argumento de que estaríamos ante el encubrimiento de trabajo de tiempo parcial involuntario, encontramos que la causa más importante por la cual la población no económicamente activa no busca empleo es debido a motivos personales, abarcando a 70% de ésta en 2017. Al respecto, mientras solo 48.3% de los hombres invocaron esta causa, lo hizo 75.2% de las mujeres. Esto permite fortalecer el argumento de que la desigual distribución de cargas en el cuidado y atención de la familia podría estar detrás de que un alto porcentaje de mujeres no busque empleo o trabaje jornadas reducidas (ENOE, I Trimestre, 2009-2017).

Se observa también que el porcentaje de mujeres en esa situación (75.2%) señaló entre las razones personales para no buscar empleo lo siguiente: no tiene quien cuide a los hijos pequeños, embarazo o enfermedad. Este indicador también muestra que en 2017, 15.3% invocó como causa el temor a ser discriminado por edad o apariencia (10.8% en el caso de las mujeres y 35.4% en el caso de los hombres) y 12.1% a otras razones de mercado, mientras fue mucho menor el porcentaje que no buscó empleo debido a que no existe trabajo disponible en su especialidad (0.5%), no cuenta con la escolaridad o experiencia 1.8%. Entre las razones de mercado están que no existe trabajo en su localidad o es temporal, la inseguridad o el exceso de trámites para iniciar alguna actividad (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

Otra manera de ver el problema de las jornadas reducidas, asociadas a la falta de empleo disponible, es la tasa de subocupación (entendida como la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite), misma que ha tendido a reducirse entre 2009 a 2017 al pasar de 8 a 7.1%, al contrario de lo sucedido con la tasa de ocupación crítica que, como vimos, tendió a aumentar en ese período.

En cuanto al derecho al disfrute del descanso y el tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las vacaciones pagadas y la remuneración de los días festivos (artículo 7 del PIDESC), se establece que la duración máxima de la jornada semanal es de 48 horas (LFT, artículo 61) y el derecho a vacaciones anuales pagadas después de un año de servicio, es de seis días por el primer año, con incrementos posteriores (LFT, artículo 76). La comparación internacional muestra al respecto que México es uno de los países con el período anual de vacaciones más

corto⁵⁸ y está entre los que tienen la duración legal de la jornada más larga en la región⁵⁹.

En el caso del trabajo doméstico remunerado, hasta 2012 la jornada laboral no tenía siquiera un límite de duración, al solo garantizarse un descanso por la noche. Con base en la reforma de ese año, la jornada máxima puede extenderse en este caso hasta las 12 horas diarias, con un descanso intermedio de tres horas, lo que implica un trato discriminatorio que afecta a más de dos millones de personas ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, en su gran mayoría mujeres con empleos asalariados informales (Cebollada Gay, 2017). De esta forma, recapitulando las brechas mostradas con anterioridad, subsiste un trato discriminatorio en el caso de este grupo de población tanto por lo que se refiere al acceso a la seguridad social como al salario mínimo y a la duración de la jornada, por lo que el Estado mexicano tiene en este caso un área de oportunidad para legislar equiparando los derechos de las personas que realizan trabajo doméstico remunerado a los del conjunto de las personas asalariadas. Un primer paso en este caso sería la ratificación del convenio 189 de la OIT que exige la equiparación de derechos para este contingente.

La población ocupada con jornadas laborales superiores a 48 horas semanales, al superar la jornada máxima legal, estaría laborando horas extraordinarias o tal vez no disfrutando del día de descanso (uno por cada seis días de trabajo). Los bajos ingresos de la mayoría de la población ocupada, como se mostró anteriormente, pueden estar llevando a tener jornadas extenuantes para compensar la insuficiencia de las remuneraciones a través del cobro de horas extras, lo que a su vez puede estar

⁵⁸ Mientras en México un trabajador tiene 6 días de vacaciones pagadas por el primer año, en Argentina se garantizan 12 días, en Colombia 15 y en Francia 30 días anuales. Con respecto a la duración legal de las vacaciones anuales véase Vigil (2017).

⁵⁹ Con relación a la duración de la jornada máxima legal y sobre el tiempo trabajado, véase Yáñez (2016).

frenando la generación de nuevos empleos o al menos inhibiendo un mejor reparto del empleo existente⁶⁰.

Al respecto, se observa que este porcentaje se mantuvo sin variación entre 2009 y 2017 y alcanza 28% de los ocupados, siendo mucho más alto el de los hombres que el de las mujeres (34.7 y 18.8% respectivamente) (ENOE, I Trimestre 2009-2017), además de esto, se deben tomar en consideración los tiempos de traslado vivienda-trabajo-vivienda.

Las entidades que en 2017 tienen un mayor porcentaje de trabajadores con jornadas laborales largas son Guanajuato (44.5%), Hidalgo (35.3%), Tabasco (34.7%), Aguascalientes (34.6%) y los que tienen menores porcentajes son Jalisco (18.5%), Sinaloa (19.1%) y Nuevo León (20.1%) (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017). Considerando la población asalariada, el porcentaje tampoco varía entre 2009 y 2017, representando 14.1% los que trabajan de 48 a 56 horas y 15.4% los que trabajan más de 56 horas, por lo que casi 30% de los asalariados supera la jornada legal (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

En cuando al goce del derecho a vacaciones pagadas, no hubo una variación importante entre 2009 y 2017 al pasar de 51.5 a 52.5% quienes tienen acceso a este derecho, siendo mayor el porcentaje de mujeres que el de los hombres (56 y 50.3%, respectivamente) en ese último año. En 2017, Nuevo León tenía el porcentaje más alto de los trabajadores con acceso a vacaciones pagadas (74.8%) mientras Hidalgo solo tenía en esa situación a 31.9% de los trabajadores, lo que ilustra la fuerte brecha entre entidades federativas en cuando a la calidad del empleo y el acceso al trabajo digno (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

⁶⁰ La OIT recomienda a los países la reducción progresiva de la hornada de trabajo. Más de 100 países tienen jornadas menores a las 48 horas semanales. La reducción de las horas de trabajo para enfrentar la insuficiencia de empleos y promover una mejor conciliación entre el trabajo y la familia han sido parte de las políticas adoptadas en Canadá, Francia y Alemania desde los años noventa, OIT (2005: 78-79).

2.9 La seguridad e higiene y el derecho a la salud

Destaca entre las obligaciones estatales, por su relación con la política sectorial de trabajo y previsión, la de adoptar las políticas para reducir el número de accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como una “política nacional coherente en materia de seguridad en el empleo y servicios de salud.”⁶¹ De esta forma, puede concluirse que la política laboral puede incidir de dos formas en la satisfacción del derecho humano a la salud: 1) asegurando que todos los trabajadores tengan acceso a sistemas de protección de la salud (públicos, privados o en esquemas de seguridad social) sin ninguna discriminación, lo que en México se relaciona con la existencia de oportunidades para tener un empleo formal; y 2) fortaleciendo la labor de fiscalización a cargo de la inspección del trabajo para garantizar condiciones de trabajo seguras y la protección frente a accidentes y enfermedades.

Además de su relación con el derecho a la salud, la seguridad e higiene forman parte del derecho al trabajo, tal como lo establece el artículo 7 del PIDESC y la definición de trabajo que guía el presente estudio⁶².

En cuanto al tema de seguridad e higiene, se identifican serias deficiencias que tiene el procedimiento sancionador de las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, supervisadas por la DGIFT, y la necesidad de contar con más recursos para la labor de fiscalización. Además, se identificó que el aumento en los accidentes y enfermedades de trabajo se debe a que no son sancionadas las violaciones en materia

⁶¹ El derecho a la salud es un “derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos” y depende de otros, como el derecho a la alimentación, a la vivienda y al trabajo. El artículo 12, párrafo 2, apartado b del PIDESC menciona la obligación relativa a “mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial”, lo que a juicio del CPIDESC requiere adoptar medidas preventivas respecto de los accidentes laborales y enfermedades profesionales, entre otras. Se señala al respecto que la higiene industrial debe reducir al máximo posible las causas de los peligros resultantes del medio ambiente laboral. Incluso, se menciona la importancia de la vivienda adecuada y de las condiciones higiénicas y seguras que deben garantizarse a la población.

⁶² Las garantías constitucionales y legales en materia de seguridad e higiene están establecidas en la CPEUM, art. 123; LFT, art. 2; el RISTPS, art. 18; LFT (arts. 540-550). La instancia competente al respecto es la DGSHT, mientras que los instrumentos de intervención son el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013- 2018, el Programa de Inspección, el RGITAS, emitido en 2014 y el RFSST.

de Seguridad e Higiene, Capacitación y Adiestramiento y Condiciones Generales de Trabajo, “violaciones en las cuales reincide el patrón de manera constante” (STPS, 2015).

A pesar de que la reforma a la LFT en 2012 aumentó drásticamente el monto de las sanciones por las violaciones a las normas laborales, el problema actualmente es la baja capacidad estatal para prevenir, detectar y sancionar las violaciones, de tal manera que, los inspectores aplican siempre el monto mínimo sin tomar en cuenta los criterios que la ley establece para valorar las condiciones de los centros de trabajo o la gravedad de la violación (STPS, 2015).

En 2014, ocurrieron 527 mil 844 casos de riesgo de trabajo, de los cuales 76% (400 mil 947) fueron accidentes de trabajo, 22.5% (118 mil 596) fueron enfermedades de trabajo (IMSS, 2014). En total se habían subsidiado casi 13 millones de días en el seguro de riesgos de trabajo y casi alcanzaban los tres mil millones de pesos. Considerando su evolución desde 2011 al 2016, los casos de riesgos de trabajo terminados y registrados en el IMSS con respecto al total de trabajadores cubiertos por dicho riesgo muestran una ligera disminución al pasar de un 3.6 a un 2.9 de incidencia entre 2011 y 2016. En este último año, por sector de actividad, se encuentra que el más alto se registra en el caso del comercio (3.6) y las industrias extractivas (3.5) seguido por la construcción y la industria de transformación (con 3.1 y 3 respectivamente). La brecha en este indicador, en 2016, según entidad es amplia considerando que la más alta está en Nayarit (4.5) y la más baja en Chiapas (1.4) (IMSS, 2011-2016).

Sin embargo, en el caso de las enfermedades de trabajo, se encuentra que la razón por cada 100 trabajadores se incrementó al pasar de 0.03 en 2011 a 0.07 en 2016, siendo la más alta en las industrias extractivas (64.4) y en la industria eléctrica y captación y suministro de agua potable (16.2) (IMSS, 2011-2016). Por el contrario,

la razón de accidentes de trabajo por cada 100 trabajadores disminuyó de 2.8 a 2.2 entre 2011 y 2016, siendo más alta en el caso de la construcción y el transporte y comunicaciones (2.8) y en las industrias extractivas (2.5). Chiapas y Campeche tienen la razón de accidentes de trabajo más baja (1.2 y 1.4 respectivamente) y Nayarit la más alta (3.8) (IMSS, 2011-2016).

Por su parte, se observa la disminución del número de muertes por causa de accidentes de trabajo, ya que la razón de muertes por cada 10 mil trabajadores en 2011 fue de 0.8, mientras que en 2016 fue de 0.5. En este mismo año (2016), la Delegación del IMSS, Veracruz Norte, tuvo la razón más alta (2.1), mientras que en la Delegación Zona sur de la CDMX se presentó la más baja (0.1). Sin embargo, el monto real anual por pérdida de ingresos por riesgos de trabajo registrados en el IMSS entre 2000 y 2016 aumentó y casi se duplicó, probablemente debido al drástico aumento de las enfermedades profesionales (IMSS, 2016a).

De acuerdo con la OIT, el número de muertes por accidentes (lesiones profesionales fatales por 100 mil trabajadores) pasó en México de 10 en 2009 a 8.2 en 2015 y fue menor en Brasil (7.4) en 2011 y en Chile en 2009 (6.9). Argentina tuvo la tasa de incidencia más alta de los cinco países al ser de 10.9 en 2010 (ILOSTAT, 2017).

2.10 Justicia laboral

La estructura actual de la justicia laboral incluye la existencia de instancias destinadas a buscar el equilibrio entre los factores de la producción, prevenir y resolver conflictos individuales y colectivos capital-trabajo, de acuerdo con la CPEUM (artículos 123, Fracc. XXI y XXII). Por una parte, se encuentra la PROFEDET, órgano que proporciona apoyo gratuito para la defensa del trabajador (organismo desconcentrado de la STPS); por otra, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCyA). Cabe recordar que existe una distribución de competencias entre

las juntas de la jurisdicción federal y local por lo que se refiere a la justicia laboral según las ramas de actividades (art.123 constitucional, fracción XXXI y LFT, 527).

En cuanto a los conflictos colectivos, correspondía a las JCyA tramitar los emplazamientos a huelgas, recurso de los trabajadores para lograr el equilibrio entre los factores de la producción. El porcentaje de estallamiento de huelgas con relación al total de emplazamientos de la jurisdicción federal muestra que éste se redujo de 1.5% en 1994 a cero en el período 2014-2016 (STPS, 2017c). La política sectorial utiliza este indicador como señal de paz laboral (ya que constituye el objetivo 4 de esa política: “conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de la justicia laboral”) en tanto mostraría la capacidad de conciliación de los funcionarios laborales en torno al equilibrio entre los factores de la producción. Sin embargo hay que considerar que el emplazamiento a huelga requiere ser presentado por el sindicato (no se utiliza en la práctica la figura legal de la “coalición”) y su estallido es decidido por sus dirigencias, en un contexto en que existen serios cuestionamientos sobre si aquellos ejercen realmente la representación de los intereses de los asalariados en el país, dada su pasividad frente al contexto de deterioro de la calidad del empleo que se viene experimentando desde los años ochenta y, muy particularmente, en los salarios mínimos. Por tanto, una posible interpretación, apoyada en la comparación con las experiencias de otros países de la región en donde el deterioro salarial se acompañó de paralizaciones de labores por parte de los trabajadores, así como en las denuncias presentadas ante organismos internacionales por violaciones a la libertad sindical en México⁶³ iría en otra dirección. Así, la ausencia de huelgas indicaría tal vez que estamos en realidad ante

⁶³ Caso número 2 mil 694 presentado ante la OIT el 5 de febrero de 2009 por la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM) apoyada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCA), el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), en relación con las prácticas extendidas de contratos colectivos de protección patronal. Se refiere a la Queja 2 mil 694 presentada ante la OIT con fecha 5 de febrero de 2009.

problemas en el ejercicio de los derechos colectivos en el país, como implícitamente lo reconoce la reforma al 123 constitucional de 2017, más que ante la ausencia de conflictividad laboral⁶⁴.

En materia de derechos individuales parecería haber menores cuestionamientos en torno al sentido de los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, el crecimiento de las demandas asociadas a procesos de mayor rotación laboral (de acuerdo con datos oficiales, se pasó de 125 mil 510 en 1994 a 291 mil 548 demandas por despido injustificado en diciembre del 2015) a lo que se suma el hecho de que deben tramitarse ante las juntas conflictos con los órganos de seguridad social que no están constitucionalmente dentro de su competencia, generaron enormes rezagos e inseguridad jurídica. Así, la larga duración de los juicios, el difícil acceso para los más desprotegidos y la parcialidad de estos órganos han sido señalados, entre otros problemas, como indicativos de deficiencias graves en el diseño y funcionamiento del sistema de justicia laboral, especialmente por lo que se refiere a su estructura tripartita y su dependencia del Poder Ejecutivo, que justificaron la reforma constitucional⁶⁵.

El relativo éxito de la labor de la PROFEDET en la defensa de los trabajadores, en el marco de la estrategia encaminada a “ofrecer servicios gratuitos de procuración de justicia laboral, asesoría, conciliación y representación jurídica cercanos, confiables y con apego a derecho” se observa en el período de 2007 a 2016, en donde se pasó de 67.7% de juicios resueltos a favor del trabajador sobre el total de juicios concluidos a 92.5% (PROFEDET, 2017a) y con el incremento de 2.9 puntos de asuntos atendidos de procuración de justicia laboral en relación con la administración anterior. Esto resulta, principalmente, de la mejora obtenida en 2016

⁶⁴ Véase la queja 2694 presentada por diversas organizaciones sindicales de México y del exterior ante la OIT por violaciones a los derechos colectivos en México. Sobre las huelgas en Brasil por aumentos de salarios véase Cardoso y Gindín (2009) y sobre Argentina, Collier y Etchmenedi (2007).

⁶⁵ Véase el diagnóstico del CIDE (2015) y la Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional al artículo 123, de febrero de 2017. Recuperado el 9 de septiembre de 2017: [//es.slideshare.net/elnidodelseguro/iniciativa-dereforma-constitucional-en-materia-de-justicia-laboral-2016](https://es.slideshare.net/elnidodelseguro/iniciativa-dereforma-constitucional-en-materia-de-justicia-laboral-2016)

después de una caída muy fuerte en 2014 y 2015. A su vez, en cuanto a la eficacia de la JFCyA, se encuentra que entre 2013 y 2016 disminuyó casi a la mitad el porcentaje de laudos notificados que dieron lugar a un amparo, lo que podría implicar una mayor aceptación de los laudos por los demandantes, sobre todo en 2016, cuando disminuyó de un 29 a un 13.6% (PROFEDET, 2017b). En 2017, se reportaron resultados satisfactorios para 8.7 de cada 10 juicios concluidos en la JFCyA, y, para el período comprendido entre diciembre de 2012 a diciembre de 2017, con el desarrollo del Proyecto denominado Designación de Beneficiarios entre la PROFEDET, la JFCA, la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR), la Administración del Fondo para el Retiro (AFORES) y el INFONAVIT, se concluyeron 91.2% de los asuntos de juicio presentados con una resolución a favor del trabajador y sus beneficiarios, lo que equivale a 124.8% más que el período anterior (diciembre 2006 a diciembre 2011)⁶⁶.

Por lo que se refiere al avance de la conciliación como forma de resolver las demandas de los trabajadores, el porcentaje de asuntos individuales conciliados frente al total de los terminados en un año pasó de 18.4 a 26% entre 2010 y 2016 (CONEVAL, 2010-2016). Sin embargo, cabe señalar que la información de que se dispone no permite saber en qué medida la conciliación estaría implicando el reconocimiento de la acción principal o la renuncia parcial a los derechos de los trabajadores. Por su parte, del total de asuntos atendidos en la conciliación administrativa se logró celebrar un convenio en 95.1% de los casos, con un pequeño incremento entre 2006 y 2016, pero igualmente haría falta saber en qué medida estos convenios realmente son favorables a los trabajadores o al menos no vulneran sus derechos (CONEVAL, 2010-2016).

⁶⁶ El monto total recuperado en la actual administración a favor de los trabajadores y sus beneficiarios a través de la conciliación y representación jurídica se estima en 11 mil 549. 9 millones de pesos; monto superior en 78 millones de pesos que la administración anterior.

En cualquier caso, la reforma constitucional al artículo 123 constitucional busca dar más espacio a la conciliación como forma de resolución de conflictos a través de una etapa de conciliación prejudicial obligatoria, por lo que asigna esta labor a nivel federal a un órgano descentralizado que deberá ocuparse también del registro de los sindicatos y la negociación colectiva en todo el país (suprimiendo la división entre jurisdicción federal y local en materia de derechos colectivos) y a otros órganos semejantes a nivel local, llamados “centros de conciliación”.

El presupuesto destinado a las labores de conciliación y arbitraje tuvo un crecimiento real de poco más de 26% entre 2008 y 2016 (año en que se redujo 2.1% respecto del anterior) (SHCP, 2017). Por su parte, como porcentaje del destinado a la STPS, también se incrementó entre 2008 y 2016, al pasar de 19.8 a 26.1%. El problema es que el porcentaje del gasto destinado a la STPS como porcentaje del gasto total de la Administración Pública Federal se redujo de 0.54 a 0.32% entre 2008 y el 2016, lo que refleja la menor importancia asignada a esta dependencia a lo largo de las dos últimas administraciones. Igualmente, se muestra la tendencia a la disminución del presupuesto asignado a la STPS entre 2008-2016 en 9.1% en total (solo entre 2012 y 2014 hubo crecimiento real) (CONEVAL, 2010-2016; SHCP, 2017). Sin embargo, hay que señalar que en ese período el presupuesto ejercido estuvo por encima del aprobado salvo en 2009, 2012 y 2015, aunque en algunas de sus direcciones se observa que se ejerció un presupuesto menor al asignado mientras aumentó sustancialmente en otras, como en las labores de comunicación social (SHCP, 2017). Sin duda, uno de los problemas de implementación del nuevo sistema de justicia laboral será contar con los recursos materiales y humanos necesarios y suficientes para lograr una migración exitosa de esta función hacia el Poder Judicial.

2.11 Fiscalización: ventajas y límites para la formalización del empleo

La inspección del trabajo, de acuerdo con el PIDEESC, se ocupa de una obligación general que es la de vigilar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores en sus diversas aristas o subdimensiones, con el propósito de asegurar condiciones justas de empleo, así como detectar y reducir la informalidad. También en este caso hay una distribución de competencias entre la instancia federal (DGIFT) y la local, correspondiendo a la primera, además de vigilar la totalidad de la normatividad laboral en el ámbito federal, el control del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento en todo el país, para lo cual la inspección local será auxiliar de la federal.

A partir de 1999, la DGIFT inició un proceso de descentralización, trasladando a las 32 delegaciones federales en las entidades y en el Distrito Federal (hoy CDMX) la facultad de realizar inspecciones. Por tanto, la DGIFT se puede considerar como un órgano supervisor de segundo piso, cuyo objetivo es “inducir una conducta pública de cumplimiento de la norma laboral en los factores de la producción”, a cuyo cargo se encuentran las 32 delegaciones federales de trabajo. Las inspecciones son realizadas por los inspectores asignados a cada una de las delegaciones federales, así como por los inspectores locales, según el ámbito de su competencia. Éstos deben auxiliar a los inspectores federales en materia de seguridad e higiene y capacitación en sus respectivas localidades. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para el buen desempeño de las labores de inspección radica en la distribución de competencias entre la jurisdicción federal y local, lo que constituye un problema de diseño que debe resolverse para mejorar la eficacia en esta función.

Las actividades de la DGIFT se complementan con las realizadas por otras dependencias, como es el caso de la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo (DGSST) y la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social

(DGFSS), creada en 2014. Así, aunque los inspectores federales tienen a su cargo la vigilancia de las normas en todo el país dentro del ámbito de su competencia, las facultades normativas están divididas en instancias distintas a nivel federal (DGIFT y DGSST) lo que en un diagnóstico sobre la Inspección del trabajo se reveló como una fuente de problemas de implementación. Al respecto, el marco institucional incluye la existencia de la DGIFT (RISTP, 18; LFT, 540-550); el Programa de inspección, al RGITAS (emitido en 2014) y el RFSST⁶⁷.

Varios problemas se observan en la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, a pesar de que la instancia competente ha recibido en los últimos años mayores recursos dentro del presupuesto de la política sectorial. Entre ellos están la exigencia de un aviso previo de 24 en caso de inspecciones ordinarias, la escasa cobertura de la IT, la falta de evidencias acerca de los beneficios que reciben los trabajadores involucrados en inspecciones, así como la gran dispersión de actividades⁶⁸.

Exigir el aviso previo de 24 horas antes de realizar la inspección ordinaria (RGITAS, 29), ha sido una regla abandonada por la mayor parte de los países porque favorece el ocultamiento de la violación de las normas laborales en los centros de trabajo, además de que este hecho ha impedido la ratificación del convenio 81 de la OIT (Bensusán, 2008).

Hay que destacar que la reforma a la LFT de 2012 elevó sustancialmente el monto de las sanciones en caso de violaciones a las normas laborales, lo que implícitamente supone el reconocimiento de que los bajos montos que prevalecieron hasta entonces no pudieron actuar como un factor disuasivo de las violaciones a los derechos de los trabajadores, ya que el costo del incumplimiento de la legalidad era muy bajo,

⁶⁷ Con relación al modelo de inspección y al funcionamiento de la inspección federal y local del trabajo en una perspectiva comparativa véase Bensusán (2008).

⁶⁸ En cuanto a los problemas del aviso previo de inspección, la calidad de los procedimientos, las facultades y responsabilidades del inspector, entre otros, véase Bensusán (2008).

dejando a millones de trabajadores en una situación de indefensión. Sin embargo, la disminución del incumplimiento no puede lograrse solo aumentando el monto de las sanciones sino también la capacidad y la voluntad estatal para detectar las violaciones y, en su caso, aplicarlas. Al respecto, el Diagnóstico Presupuestario del Programa de la DGIFT reconoce las dificultades experimentadas por el procedimiento sancionador, como la falta de capacitación de los inspectores y el hecho de que los inspectores se limitan a poner en todos los casos la sanción mínima, sin tomar en cuenta los criterios legales, como ya se dijo (STPS, 2015).

La razón entre el número de trabajadores involucrados y el de inspecciones realizadas tendió a bajar (de 76.3 a 53.1) entre 2002 y 2015, ya que aun cuando el total de trabajadores involucrados se triplicó, el número de inspecciones se cuadruplicó (STPS, 2015-2015; Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, 2002-2015). Esto puede deberse a que se visitó más de una vez los centros de trabajo o se intentó cubrir un espectro más amplio, incluyendo centros de trabajo de menor tamaño. Sin embargo, el porcentaje de trabajadores involucrados en inspecciones sobre el total de asalariados se incrementó sustancialmente al pasar de 8.9% en 2005 a 20.2% en 2015, con los mayores incrementos a partir de 2013.

Por otro lado, en 2016, se realizaron 115 mil 41 inspecciones⁶⁹, de las cuales, 21 mil 728 fueron para comprobar datos, con una cobertura de 79% con relación al año anterior. Los operativos focalizados en centros con alto nivel de peligrosidad y/ o siniestralidad, como es el caso de jornaleros agrícolas, plataformas petroleras y minas de carbón, dieron lugar a un mil 907 visitas (DGIFT-STPS, 2017).

México, es el segundo país más bajo en inspecciones entre 62 países, al tener, a mediados de la década, sólo 0.2 inspectores del trabajo (encargados de la

⁶⁹ La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo señaló que en el presente sexenio se han realizado 708 mil 662 inspecciones a nivel federal, de ese universo 90 mil 885 corresponden al operativo formalización del empleo, el cual consiste en verificar que los trabajadores tengan acceso a la seguridad social.

verificación del cumplimiento de la normatividad laboral) por cada 10 mil trabajadores (BID, 2015: 158-159). Al considerar la ubicación de los países de la región según la tasa de formalidad laboral, México se ubica entre los países con menor tasa de formalización y menor número de inspectores por cada 10 mil trabajadores. De acuerdo con una evaluación de impacto realizada en Brasil con respecto a la fiscalización, se muestra que ésta tiene un efecto positivo en la formalización del empleo, objetivo que también se ve incrementado al contar con mejores fuentes de información unificadas, tales como bases de datos administrativas en materia contribuyentes impositivos y beneficiarios de programas sociales. Se concluye en dicho estudio que ello generaría ventajas tanto para la recaudación fiscal como para los trabajadores (Berg, 2011: 30).

2.12 Derechos colectivos: los obstáculos a la representación

En el contexto de la obligación estatal básica (fundamental mínima) derivada de la interpretación del CDESC, la existencia de interlocutores que verdaderamente representen a los trabajadores y el desarrollo de la negociación colectiva tienen una importancia decisiva. Como ya se anticipó, se configuraría una brecha de incumplimiento del derecho al trabajo digno cuando en el diseño, monitoreo y evaluación de la política laboral, de la que depende la implementación de las normas, no se garantiza la amplia participación de la sociedad civil, los expertos y las organizaciones sindicales verdaderamente representativas e independientes.

Al respecto, la Observación 18 del CPIDESC exige que la estrategia y el plan nacional de empleo sean diseñados a través de un proceso participativo, considerando las preocupaciones del conjunto de trabajadores con indicadores, revisión periódica y la participación de organizaciones sindicales y patronales. Además, se establece que la negociación colectiva debe ser un instrumento en la formulación de las políticas de empleo lo que, como lo registra la literatura

especializada, es un factor fundamental para reducir los niveles de desigualdad entre los mismos trabajadores y frente a sus empleadores, que vienen aumentando en el contexto de la globalización (Hayter, 2011).

Aunque la CPEUM y la legislación establecen formalmente garantías para el pleno ejercicio de los derechos colectivos (la negociación colectiva solo fue reconocida a ese nivel en la reforma constitucional de 2017) que se corresponden en principio con el enunciado del PIDESC, como ya se ha dicho persisten diseños legales que bloquean el circuito de representación de los trabajadores, sobre todo a nivel local.

Al respecto, el artículo 8 del PIDESC, señala lo siguiente: 1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

- a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección (...);
- b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
- c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley (...);
- d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país (...) (ACNUDH, s.f.).

Como se ha mostrado en otras investigaciones, el diseño legal actual lleva a consolidar dirigencias sindicales fuertes, mayorías artificiales y trabajadores débiles en un contexto de negociación colectiva atomizada (incluso a nivel de planta) y escasa cobertura entre los asalariados, al no alcanzar 15% de éstos (Bensusán, 2006).

Para atender esta problemática, la reforma constitucional de 2017 planteó la creación de un órgano descentralizado a nivel nacional (eliminando la desigualdad de trato en el ámbito federal y local) que en el futuro se deberá encargar del registro de sindicatos y contratos colectivos, a la par que establece la obligación de celebrar previamente un recuento para determinar la voluntad de los trabajadores respecto al sindicato que debe obtener la titularidad de los contratos colectivos. Esta reforma es un paso indispensable para superar uno de los principales problemas en el ejercicio de los derechos colectivos en México cuestionado internacionalmente, como lo es la existencia de contratos de protección al empleador (en lugar de proteger a los trabajadores) producto de una extendida simulación y corrupción en el mundo del trabajo. Este hecho ha sido denunciado ante la OIT, reconocido finalmente por las mismas autoridades mexicanas y está en el origen de la Exposición de motivos de la reforma constitucional (Bensusán y Middlebrook, 2013 y Bensusán, 2017).

A pesar de la importancia de haber elevado a nivel constitucional el derecho a la negociación colectiva gracias a esa reforma, está pendiente la ratificación del convenio 98 de la OIT sobre libertad en la negociación colectiva, con lo que se cumpliría el compromiso de atender esta demanda proveniente del país y del exterior⁷⁰. Cabe señalar que, como lo señalan diversos estudios académicos y otros realizados por organismos internacionales, como el FMI, la negociación colectiva, principalmente cuando es sectorial o centralizada, tiene un efecto significativo en la disminución de la desigualdad social y, en particular, entre diversas categorías de

⁷⁰ La propuesta de ratificación del convenio 98 se hizo en el contexto de las exigencias de diversos sectores de Estados Unidos de Norteamérica, a las que se sumó la de reformar la Constitución y la LFT, para eliminar la simulación en la negociación colectiva y mejorar los salarios, como condición para participar en el TPP. Estas exigencias se reactivaron en el contexto de la renegociación del TLCAN, en las que el tema salarial cobró importancia. Sin embargo, mientras crece el apoyo empresarial al incremento del salario mínimo y la organización patronal encabeza hoy la lucha por su mejora, la ratificación del Convenio 98 generó una fuerte reacción adversa en medios empresariales, como es el caso de la Coparmex. Aunque se logró la reforma constitucional de la justicia laboral y el órgano encargado del registro sindical y los contratos colectivos en el sentido reclamado por diversos sectores del país y el exterior, entre otros, por los sindicatos estadounidenses, el proceso de reglamentación se encuentra en curso. Sobre la postura empresarial acerca de la ratificación del convenio 98 de la OIT, véase Reyna (2016) y sobre la de los sindicatos de Estados Unidos de Norteamérica, AFL-CIO (2015).

trabajadores, reduciendo por ejemplo la brecha de ingresos entre hombres y mujeres (Hayter, 2011, especialmente Hayter y Weinberg, 2011; Marshall y Fenwick, 2016; Francese y Mulas-Granados, 2015).

La caída del porcentaje de sindicalización de los asalariados, pasando de 15.3% en 2009 a 12.5% en 2017 (siendo más alto el de las mujeres que el de los hombres 14.8 vs 11% respectivamente), da al menos una idea de la limitada representatividad de las organizaciones sindicales (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017). Si se considera el total de los ocupados, este porcentaje es de 8.6% en 2017 (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

Considerando por último el total de asalariados respecto del total de trabajadores involucrados en revisiones contractuales y salariales a nivel de la jurisdicción federal (como proxy del número de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva), a la que pertenecen los sectores económicos más importantes y donde puede suponerse que se trata de verdaderos contratos colectivos ya que se registran ante la JFCyA, resulta que solo 6.5% de aquellos está cubierto por un contrato colectivo a ese nivel. Cabe señalar que, si se suman las revisiones contractuales y salariales a nivel de la jurisdicción federal y local, el porcentaje de trabajadores asalariados cubierto por estas revisiones asciende a 10.3% (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017; JFCyA; Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo; Unidad de Funcionarios Conciliadores, Empresas y Sindicatos).

Aunque no se cuenta con información para medir la calidad de la representación, estos datos muestran también que la capacidad formal de representación del sindicalismo mexicano es mucho menor a la del sindicalismo de otros países de la región, como es el caso de Argentina (37.7% en 2008), Brasil (27.9% en 2013) o de Uruguay (30.1% en 2013) vs México (12.5%). Sin embargo, más reveladora aún es la comparación de la cobertura de la negociación colectiva, muy superior a la tasa de sindicalización en dichos países. Así, en Uruguay alcanzó, en 2013, a 95.2% de los

asalariados. Este porcentaje fue de 53.8% en Argentina y 65.6% en Brasil (ILOSTAT, 2017; Maticorena, 2015). En los tres casos, la negociación sectorial o más allá del nivel de la empresa explica una cobertura mayor que la tasa de sindicalización. Por el contrario, en México predominan la negociación atomizada (a nivel de empresa o incluso de planta) y la unilateralidad de los empleadores en la determinación de las condiciones de trabajo, ya que la casi totalidad de trabajadores asalariados y ocupados no tiene ningún mecanismo efectivo de representación colectiva de sus intereses. En consecuencia, deben enfrentar individualmente las consecuencias de trabajar en un contexto de mercados laborales altamente competitivos y de las fluctuaciones económicas que aumentan la probabilidad de no acceder a un empleo de calidad y que el derecho al trabajo digno sea vulnerado.

Capítulo 3. Brechas de cumplimiento

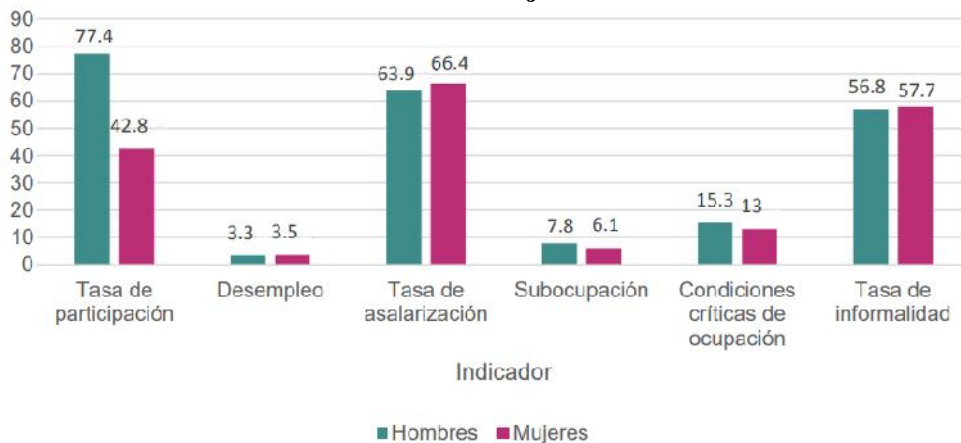
La no discriminación exigiría, de acuerdo con el art. 7 del PIDESC, “un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual”. En concordancia con estas exigencias existen en la LFT reglas para promover la igualdad y no discriminación en el trabajo (Reforma 2012, LFT, 2 y 3) y el derecho a que “A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual” (LFT, artículo 86)⁷¹.

⁷¹ El artículo 2 LFT establece que “Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que... no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil... La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.” Y en el artículo 3 se reafirma este principio al señalar que “No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana”.

Mujeres

El principal problema de discriminación percibido por dos de cada 10 mujeres es la falta de empleo (CONAPRED, 2011: 70). Además, la brecha más importante en el mercado laboral mexicano es el bajo porcentaje de participación femenina con respecto a la de los hombres. Es también la más baja en América Latina, según la OIT (2014) se ubica 10 puntos porcentuales debajo del promedio regional (53%), si bien se encuentra al respecto un leve incremento entre 2009 y 2017 al pasar de 41.6 a 42.8%. Los grupos de edad con un incremento mayor al promedio fueron el de 30 a 44 años y el de 45 a 64 años. La participación fue mayor en Colima (55.2%) y la más baja en Chiapas (31.6%). Fue mayor en las áreas más urbanizadas (47.2%) y en el área urbana media (46.7%) mientras en el área rural tan solo 31% de las mujeres participó en el mercado laboral, con un pequeño incremento respecto a 2009, cuando era de 28.2% (ENOE, I Trimestre 2009-2017). En suma, la brecha en materia de participación entre hombres y mujeres sigue siendo muy alta, en tanto 78.7% de los hombres participaron en el mercado laboral en 2009, porcentaje que se redujo levemente al alcanzar 77.4% en 2017 (ver gráfica siguiente).

**BRECHAS EN LOS INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO,
2017 (PRIMER TRIMESTRE)**
-Porcentajes-



FUENTE: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.

Además, la distribución del tiempo de trabajo remunerado (empleo, búsqueda de empleo y traslado al trabajo) y no remunerado (sin pago, en la esfera privada, para autoconsumo de bienes, labores domésticas y cuidados no remunerados) es muy desigual (Bárcena, 2017)⁷². Las mujeres destinan en México 20.5 horas semanales al trabajo remunerado contra 44.9 horas en el caso de los hombres. En el trabajo no remunerado la diferencia es aún mayor: 54.1 horas las mujeres contra 19.5 horas los hombres. Como resultado de estas diferencias, las mujeres enfrentan serios obstáculos para participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones que los hombres (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2017).

Una cuestión fundamental para lograr el aumento de la tasa de participación femenina es el acceso a guarderías para las madres trabajadoras, tanto en el caso de quienes tienen acceso a este derecho como parte de sus prestaciones laborales (IMSS, ISSSTE) como en el caso de las trabajadoras y los trabajadores informales, que carecen o no acceden en los hechos a este derecho. Con relación a las madres y padres solos en hogares vulnerables, el efecto de no poder acceder a guarderías como parte de sus derechos laborales es una baja participación en el mercado de trabajo, mayor número de inasistencias y una menor permanencia en el empleo (SEDESOL, 2009)⁷³.

Al igual que sucede con la menor participación en el mercado laboral de las mujeres, las jóvenes que no estudian ni trabajan representan también a la mayoría de los jóvenes que se encuentran en esta situación, con una leve mejoría entre 2009 y 2017 para el caso de las mujeres y un empeoramiento en el caso los hombres. En este

⁷² El valor del trabajo no remunerado de las mujeres representó el 24.2% del PIB de México en 2014, el 20.4% del PIB de Colombia en 2012 y el 18.8% del PIB de Guatemala en 2014 (Bárcena, 2017).

⁷³ Hay que señalar que el porcentaje de mujeres que utilizan los servicios de guarderías privadas, debido a su alto costo y la disponibilidad de otras opciones de cuidado, es menor que la que se da en países desarrollados, como es el caso de Estados Unidos de Norteamérica. Así, mientras en California 69% de las madres ocupadas pagaban el servicio de guarderías, en México solo 7.4% de quienes no tienen este derecho lo hacen, porcentaje que cae a 4.7% en el caso de las madres que tienen ingresos menores a seis salarios mínimos. Este porcentaje es casi cuatro veces más alto (17.4%) en el caso de las que ganan más de seis salarios mínimos. (SEDESOL, 2009: 19).

último año se encontraba en esa situación 27.3% de las mujeres frente a 2.7% (1.6% en 2009) de los hombres (ENOE, I Trimestre, 2009-2017).

Finalmente, cabe señalar que la brecha en el ingreso promedio real por hora trabajada de la población ocupada en México entre hombres y mujeres ha tendido a desaparecer, en tanto alcanzaba a 1.5% en 2009, mientras ambos percibían 34.6 pesos por hora en 2017 (ENOE, I Trimestre, 2009-2017).

El trabajo de menores

En cuanto al incumplimiento de la prohibición de trabajar de los menores de edad, el PIDESC la fija en 16 años. Sin embargo, la prohibición de trabajar alcanza en México solo a los menores de 15 años, conforme a la reforma constitucional de 2015 (CPEUM, artículo 123; LFT, artículo 173). El Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida (PRONAPETI) es el instrumento concebido para erradicarlo y proteger a los trabajadores adolescentes que están ocupados. Hay que señalar que si bien la legislación mexicana la fija en 15 años, el indicador ODS sobre trabajo infantil exige que el cálculo considere a los menores entre 5 y 17 años.

En México, entre 2007 y 2015 se presenta una importante disminución al pasar de un total de 12.6 a 8.4% de menores trabajando. Cabe señalar que en 2015, 11.5 de cada cien niños y 5.2 de cada cien niñas trabajaban. El mayor porcentaje se encuentra en el grupo de 14 a 17 años, siendo de 27.5% en el caso de los hombres y de 11.7% en el caso de las mujeres. Considerando el grado de urbanización, el porcentaje aumenta en el área menos urbanizada para todos los grupos de edad. Por ejemplo, en 2015 la diferencia era de casi cinco puntos porcentuales, fue de 10.3% en la menos urbanizada y 5.9% en la más urbanizada (MIT, 2007 y 2015).

La inserción laboral de los jóvenes

El principal problema que enfrentan los jóvenes es la falta de oportunidades de empleo (35.8%), mencionando como la causa de mayor peso a la preparación insuficiente (36.5%), la apariencia (32.7%) y la inexperiencia (30.7%). Hay una evidente relación entre la discriminación por la apariencia y el nivel socioeconómico, ya que 5 de cada 10 y 2 de cada 10 de los que se ubican en el nivel muy bajo y bajo, respectivamente, la experimentaron al tratar de encontrar empleo (CONAPRED, 2011:60). Los jóvenes tienen una mayor presencia entre los desempleados (tasas de desempleo de más del doble que los adultos). En México, al igual que en otros países de la región, se han adoptado en los últimos años políticas de subsidios a los empleadores para favorecer la inserción laboral de jóvenes con escasos resultados. Por ejemplo, el programa de Primer Empleo (no dirigido solamente a los jóvenes, pero favorecidos por las condiciones de elegibilidad), gestionado por el IMSS, ofreció subsidios a las contribuciones de la seguridad social para promover la creación de empleo formal permanente que llegaban a 100% cuando se tratara de puestos de menos de 10 salarios mínimos⁷⁴.

Trabajadores con alguna discapacidad

El principal problema que perciben las personas con alguna discapacidad es el desempleo (casi 3 de cada 10 consultados). El doble de hombres respecto a las mujeres (4 de cada 10, frente a 2 de cada 10, respectivamente) percibe ingresos provenientes de su trabajo (CONAPRED, 2011: 91).

La accesibilidad física al centro de trabajo se encuentra regulada para el caso de los trabajadores con alguna discapacidad. Existen en el país 5 millones 739 mil 270

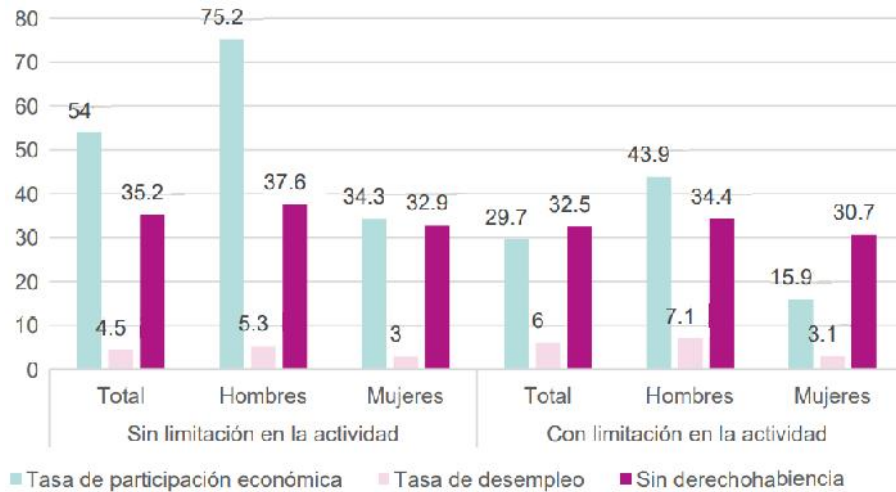
⁷⁴ En el diseño original se exigía que el trabajador no hubiera tenido ningún registro previo en el IMSS. Con posterioridad (2008), las condiciones de elegibilidad se flexibilizaron y se aceptó a quienes no hayan laborado previamente nueve meses con el mismo empleador aun cuando hubieran sido registrados y en 2011 a quienes no hubieran laborado nueve meses con el mismo empleador a partir de 2008.

personas en esa situación, equivalentes a más de 5% de la población total y a 2.6% del total de la PEA (un millón 167 mil 579) en ese año (44 millones 701 mil 44), según el Censo de Población y Vivienda 2010 (STPS, 2016: 47) y datos de INEGI (ver gráfica siguiente).

El desempleo afecta más a la población con al menos una discapacidad respecto de la que no la presenta. Así, en 2010, mientras la tasa de desempleo en general era de 4.5%, al igual que la de quienes no tenían alguna discapacidad, este porcentaje se incrementaba a 6% en quienes sí la tenían. En el caso de las mujeres, el desempleo afectaba a 7% (Censo de Población y Vivienda, 2010).

Respecto de las personas que tienen derechohabencia, 65.5% de los hombres y 69.1% de las mujeres con alguna discapacidad la tienen, siendo poco menor el porcentaje con derechohabencia de las personas sin discapacidad, 62.2% hombres y 67% mujeres (ver gráfica siguiente) (Censo de Población y Vivienda, 2010).

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN LIMITACIONES EN LA ACTIVIDAD, 2010



FUENTE: Elaboración del CONEVAL con información del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Trabajadores asalariados y ocupados en el sector agropecuario

Las brechas en ingreso, así como en el acceso a trabajo subordinado, con derechos laborales exigibles y seguridad social, son muy marcadas al comparar el sector agropecuario y no agropecuario. A su vez, la dispersión de estos trabajadores con mayor presencia en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes hace muy difícil la fiscalización de sus condiciones de trabajo, el acceso a la justicia y la acción colectiva en defensa de sus derechos sociales.

Los trabajadores asalariados en el sector agropecuario equivalían en 2017 a 8.5% (3 millones 15 mil 740 trabajadores) del total de asalariados (ENOE, I Trimestre, 2017) (ver gráfica siguiente). En cuanto a sus percepciones, medidas en salarios mínimos, las tres cuartas partes de los trabajadores asalariados agropecuarios (74.6%) percibe hasta dos SMG y la mitad solo hasta un SMG, mientras esos porcentajes eran mucho menores en los asalariados no agropecuarios (38.9% hasta dos SMG y solo 8.8 hasta un SMG) (ENOE, I Trimestre, 2009 y 2017).

A su vez, mientras solo 12.9% de los trabajadores asalariados agropecuarios tiene acceso a la seguridad social, accede a ésta 57.8% de los asalariados no agropecuarios (que son los que tienen un empleo formal) (ENOE, I Trimestre 2017).

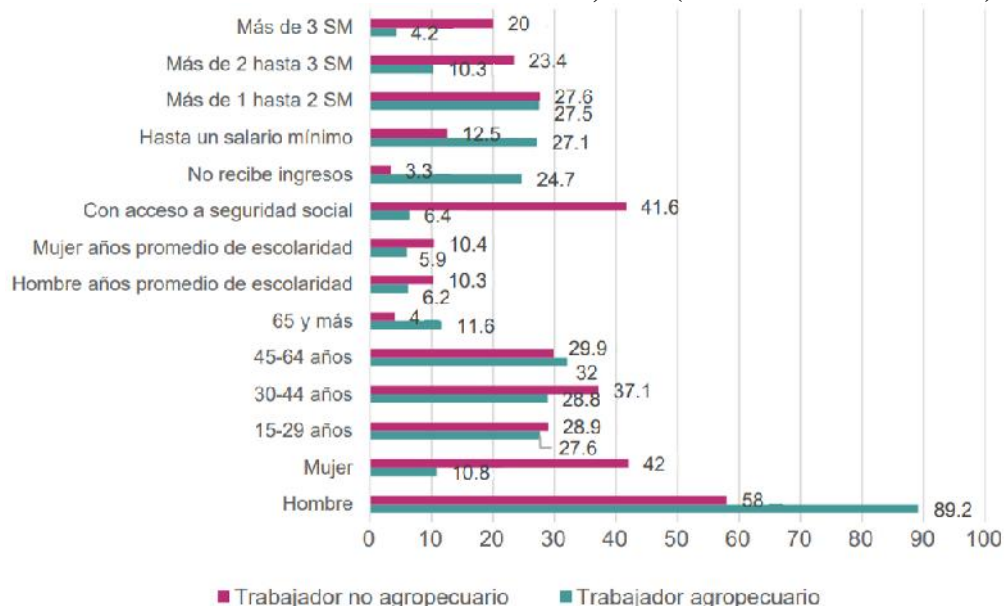
Los ocupados en el sector agropecuario tienen mayor presencia en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes (71.1%) y en cinco entidades federativas donde superan 5% del total de ocupados (Estado de México, 13.8%; Jalisco, 7%; Ciudad de México, 8%, Veracruz, 6% y Puebla 5.2%). Este grupo representa 2.6% del total de la población ocupada del país, de los cuales, 46.1% eran trabajadores subordinados y remunerados, contrastando con 72% de ocupados no agropecuarios con esa condición que es la que posibilita un mayor disfrute del derecho al trabajo digno. Otra importante diferencia es que en el sector agropecuario hay un mayor porcentaje de trabajadores sin pago que en el sector no agropecuario (12.7 vs 3.3%). También

es mayor el porcentaje de trabajadores por cuenta propia (35.5% en el agropecuario vs 20.1% en el no agropecuario) (ENOE, I Trimestre 2017). 89.2% de los ocupados en el sector agropecuario son hombres (vs 58% en los no agropecuarios) y tienen en promedio 6.2 años de escolaridad (vs 10.3 años en el caso de los no agropecuarios). No hay prácticamente diferencias en cuanto al grupo de edad de los más jóvenes (15-29 años) entre los dos sectores, pero mientras en el sector agropecuario el grupo de mayor presencia es el de 45-64 años (32 vs 39.9% en los no agropecuario), entre los no agropecuarios el grupo de edad dominante es el de 30-44 años (37.1 vs 28.8% en los trabajadores agropecuarios) (ENOE, I Trimestre 2017).

Al igual que en el caso de los asalariados, más de la mitad de los trabajadores ocupados agropecuarios gana hasta dos SMG (54.6 vs 40.1% en el caso de los no agropecuarios), muy pocos (14.5%) ganan más de tres SMG y 24.7% no recibe ningún ingreso. Cabe señalar que en este grupo están tanto trabajadores subordinados como por cuenta propia y empleadores que declaran no recibir pago alguno. Por contraste, los no agropecuarios se encuentran en mejor situación: 43.4% gana más de dos SMG, 5.8% más de cinco (contra 1.3 en el caso de los agropecuarios) mientras solo 3.3% no recibe ingresos (ENOE, I Trimestre 2017).

Por último, considerando el acceso a la seguridad social por parte de los ocupados en el sector agropecuario, encontramos que solamente 6.4% lo tiene vs 41.6% de los no agropecuarios (ENOE, I Trimestre 2017) (ver gráfica siguiente).

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y NO AGROPECUARIO, 2017 (PRIMER TRIMESTRE)



Nota: las categorías no suman 100%, porque no se incluyó el valor no especificado.

FUENTE: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.

Aunque las estimaciones difieren, se calcula que alrededor de un millón ochocientas mil personas laboran como jornaleros, peones o ayudantes con pago, lo que equivale a 4.1% de la PEA ocupada, de los cuales, 92% son hombres con una media de edad de 36 años y tienen un promedio de escolaridad menor que el resto de los ocupados (6.2 años vs 9.1 años) (Encuesta Intercensal, 2015).

El jornalero es la persona mayor de 15 años que siembra y cultiva el campo y realiza la cosecha (INEGI 2017a), equivaliendo a un total de 2.2 millones, que representa 44% de los ocupados en el sector agropecuario. Se mencionan tres características que dificultan la medición y agravan la vulnerabilidad de este contingente: la alta movilidad, el trabajo familiar y el trabajo infantil⁷⁵ (alrededor de 660 mil menores entre 5 a 17 años trabajan en el sector agropecuario según el Módulo de Trabajo Infantil de la ENOE).

⁷⁵ Se destaca que el trabajo infantil no es solo el resultado de una estrategia familiar sino de las unidades productivas que les asignan tareas, contribuyendo a restar valor al trabajo de las personas adultas.

56% gana entre uno y dos salarios mínimos mensuales, 26% gana menos de uno, el promedio de ingreso es 2.1 veces más bajo que el promedio nacional, además de que 93.9% no tiene prestaciones (Encuesta Intercensal, 2015). Solo 2.6% del total de afiliados al IMSS son trabajadores del campo (Encuesta Intercensal, 2015). En suma, se trata de un contingente de trabajadores en donde las brechas respecto del conjunto de los asalariados son enormes por lo que requiere urgente protección para acceder al trabajo digno, considerando todos sus atributos.

Trabajadores hablantes de lengua indígena

Las brechas en el disfrute del derecho al trabajo digno que observamos en el caso de las personas que trabajan en los sectores agropecuario-no agropecuario, se repiten en cuanto a las personas hablantes de lengua indígena respecto de los que no lo son. En 2015, la tasa de participación de los hombres en esa condición fue de 74.3 y de 73.8% de los que no son hablantes de lengua indígena. En el caso de las mujeres hablantes de lengua indígena fue de 31.4 y de 37.3% de las que no lo son (Encuesta Intercensal, 2015) (ver gráfica siguiente).

Por grupo de edad y sexo, las mujeres de habla indígena que participan más son las de 30 a 44 años (39.5 vs 41% las que no son hablantes de lengua indígena). En el caso de los hombres de habla indígena se repite el grupo de edad donde más participan (36 vs 37.8% los no hablantes de lengua indígena) (Encuesta Intercensal, 2015). Las personas de habla indígena se insertan en el mercado laboral en menor medida como empleadas u obreras con relación a las personas hablantes de lengua no indígena (55.2 vs 67.3%); en mayor medida como personas trabajadoras sin pago (6.1 vs 1.8%), como jornaleros o peones (7.7 vs 4%) o en trabajos por cuenta propia (22.5 vs 18.8%) (Encuesta Intercensal, 2015). Más de la mitad recibe menos de dos SMG (51.4 vs 42.1%) y entre dos y cinco SMG lo hace 27.7 vs 35.3%, mientras solo

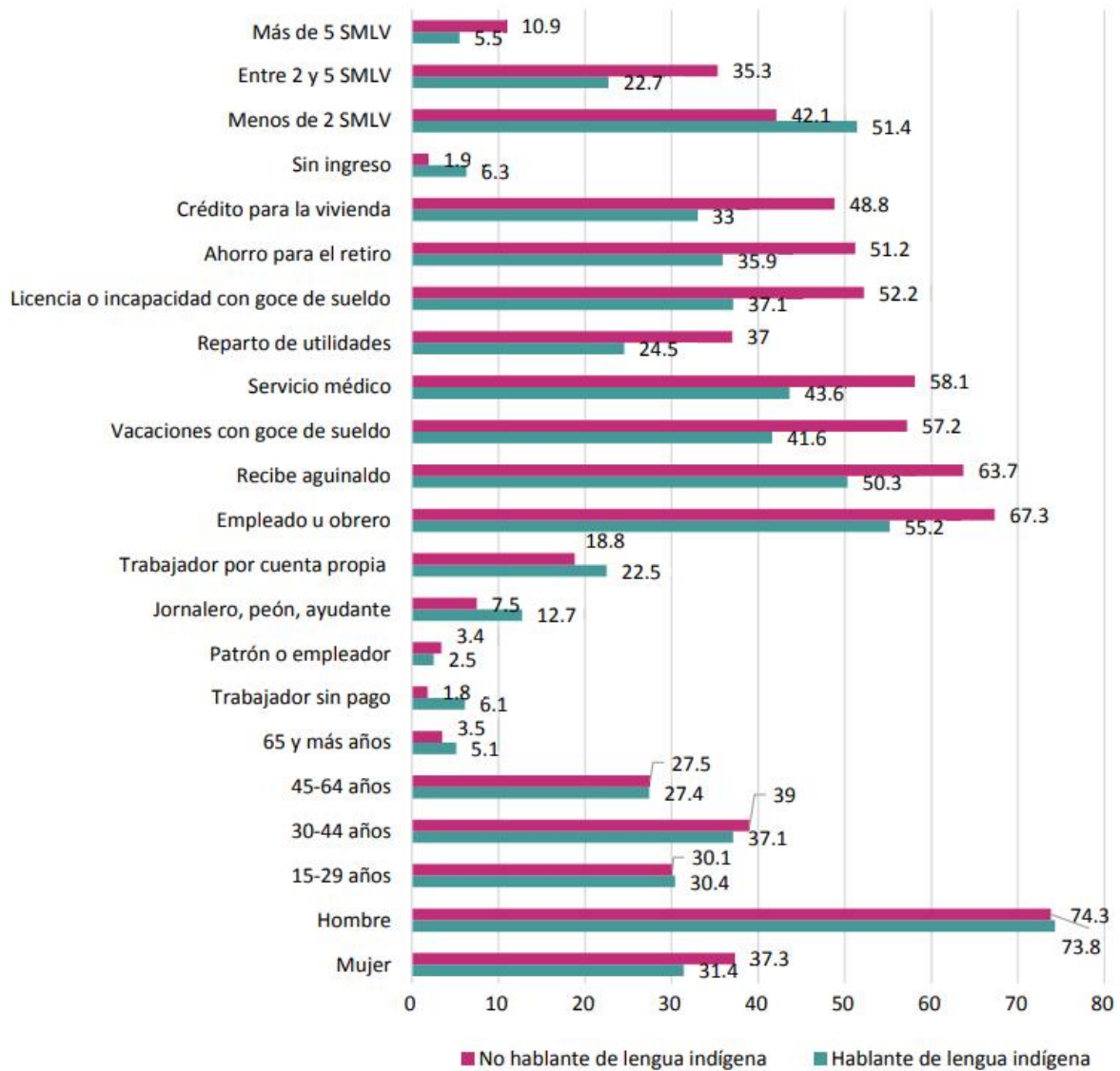
4.4% recibe entre cinco y 10 SMG, vs casi el doble (8.2%) en el caso de las personas trabajadoras no hablantes de lengua indígena (Encuesta Intercensal, 2015).

Considerando las que tienen acceso a prestaciones laborales encontramos que en todos los casos (aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, servicio médico, reparto de utilidades, licencia o incapacidad con goce de sueldo, ahorro para el retiro y crédito para vivienda) las personas hablantes de lengua indígena se encuentran en peor condición. Por ejemplo, solo la mitad recibe aguinaldo (50.3 vs 63.7%).

En todos los casos, el porcentaje de mujeres hablantes de lengua indígena que reciben prestaciones es mayor que el de los hombres, pero menos que el de las mujeres no hablantes de lengua indígena. Volviendo al caso del aguinaldo, se observa que 57.9% de las mujeres hablantes de lengua indígena lo reciben vs 46.6% de los hombres mientras en el caso de los no hablantes de lengua indígena lo reciben 69.3% de las mujeres vs 60.4% de los hombres (Encuesta Intercensal, 2015) (ver gráfica siguiente).

Aunado a esto, en la población indígena ocho de cada diez personas nunca han contribuido a la seguridad social, lo cual significa que no contarán con una pensión o jubilación contributiva al final de su vida laboral.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN HABLANTES Y NO HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA, 2015



FUENTE: Elaboración del CONEVAL con información de la Encuesta Intercensal, 2015.

Trabajadores migrantes

Sobre las condiciones laborales de las personas migrantes que retornan de los Estado Unidos de Norteamérica, más de la mitad tiene entre 25-39 años y una de cada tres es mujer. Los hombres que retornan tienen tasas de participación en la PEA más elevadas que los no migrantes (80 vs 76%). Mientras que las mujeres que regresan

participan en la PEA en tasas ligeramente menores que las no migrantes, 35 y 37%, respectivamente.

En el período de 2000 a 2015, los salarios de los retornados se han deteriorado, de esta manera los ingresos promedios mensuales de los migrantes de retorno son ligeramente inferiores respecto a los no migrantes. Los hombres ganan más que las mujeres, pero esta brecha es mayor entre la población no migrante que la migrante de retorno.

No sólo son menores los ingresos de las personas retornadas, sino que tienen menor acceso a prestaciones médicas o ahorro para el retiro que la población no migrante, ya que 41.1% de los trabajadores subordinados retornados tienen estas prestaciones contra 56.4% de los trabajadores subordinados no migrantes. En los hombres migrantes y no migrantes la brecha es aún mayor (54.5% de los no migrantes vs 39% de los migrantes) (Masferrer, Sánchez y Rodríguez, 2017:1-3).

Capítulo 4. Conclusiones

Como se mostró a lo largo del estudio, las dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo digno están contempladas en la legislación laboral nacional y son consideradas en los objetivos de la política sectorial de trabajo y previsión social. A pesar de que, en un plano formal, México cumple en lo fundamental con la obligación de tener una legislación laboral y una política sectorial apegadas en el diseño a sus compromisos nacionales e internacionales, subsisten algunas reglas discriminatorias en el caso del trabajo doméstico. De manera general, se identifican vacíos, como en el caso del seguro de desempleo que, de cubrirse, ayudarían a reducir la informalidad, especialmente cuando ésta funciona como una estrategia de sobrevivencia al perder el empleo.

Por otro lado, los principales problemas relacionados con este derecho radican esencialmente en: la insuficiente atención para hacer efectivos los diferentes atributos del derecho, que se traducen en brechas de cumplimiento frente a la población en general y entre diversos grupos; se ha dado prioridad a objetivos ajenos a la política sectorial, sacrificando el acceso de la población a un trabajo digno y de calidad, especialmente en cuanto a ingreso y seguridad social; las personas que trabajan menos de lo que necesitan para obtener ingresos suficientes o más de lo que desearían; la mala calidad de los empleos disponibles y lo que esto implica, es decir, bajos salarios, empleos inestables y sin garantizar protección frente a diversos riesgos; y la falta de conocimiento sobre la existencia y los atributos del derecho al trabajo, lo cual impide exigir su cumplimiento.

El análisis de la situación real en el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales que se ofrece en este estudio muestra una gran distancia entre éstas y la situación real, en cuanto al disfrute del derecho por la mayoría de las personas que trabajan, agravándose en el caso de los grupos en situación de desventaja: mujeres, jóvenes, adultos mayores, jornaleros agrícolas, trabajadores con alguna discapacidad, trabajadores domésticos, personas hablantes de una lengua indígena y migrantes.

De esta manera, las siete inseguridades asociadas al trabajo digno, incluyendo las dimensiones y subdimensiones de este derecho, confirmaron la necesidad de adoptar o, en su caso, fortalecer, estrategias en la política sectorial, coordinadas con otras políticas públicas, para reducir las brechas de cumplimiento.

Las brechas en el acceso y disfrute del derecho se identificaron y midieron tanto en el caso de la población trabajadora en general (solo una minoría disfruta plenamente del derecho) como en el de aquellos grupos o regiones más afectados. En cuanto a esto último, es claro que el país muestra una marcada segmentación, ya que, a tasas

más elevadas de crecimiento económico y mejores indicadores sociales en los estados del norte, centro y occidente, respecto a los del sur del país, se pone en evidencia un goce desigual del derecho, especialmente en algunas de las subdimensiones referentes a la disponibilidad y calidad del empleo.

Visto desde el enfoque de derechos, el primer déficit es la falta de participación plural de la sociedad en el diseño, implementación y evaluación de la política sectorial, lo que sería una condición necesaria (no suficiente) para revisar los objetivos e instrumentos de dicha política, con el propósito de cerrar las brechas y asegurar el acceso a un trabajo digno, tomando en cuenta las necesidades de todos los trabajadores.

Además de lo anterior, y derivado del diagnóstico presentado en este estudio, a continuación, se presentan los principales retos en la materia para lograr avanzar en el ejercicio pleno.

Ampliar el alcance de los servicios de intermediación laboral

Los problemas asociados a la accesibilidad y la identificación de empleo disponible (incluyendo el acceso a trabajo remunerado) se mostraron a la luz del limitado alcance de la intermediación entre oferta y demanda a cargo del Servicio Nacional del Empleo, que tendió a decrecer y fue mayor en el caso de las agencias privadas de colocación. Por lo anterior, la principal vía utilizada para encontrar vacantes y acceder al empleo fueron los medios informales, lo que en el caso de personas de bajo nivel socioeconómico los lleva a ocupar empleos precarios y a reproducir las condiciones de desventaja de las que provienen.

En ese sentido, el reto es ampliar el alcance de los servicios públicos de intermediación laboral, mejorar sus estrategias para asegurar el acceso a un trabajo digno, especialmente para los grupos en situación de desventaja. Lo anterior con la

finalidad de favorecer una mejor vinculación entre los buscadores de empleo y las oportunidades de trabajo, incluyendo a jóvenes que ingresan al mercado laboral, desempleados que intentan reinsertarse en él o de personas desalentadas que abandonaron la búsqueda, pero están disponibles para trabajar.

Los datos presentados en el diagnóstico mostraron que la cobertura y la capacidad de vinculación entre buscadores y oferentes de empleos son limitadas y tendieron a deteriorarse⁷⁶. Los medios informales son los más recurridos por quienes buscan empleo. Tanto el BID (2015) como la OIT (2016c:148) sostienen que los medios informales, como amigos y familiares, tienden a reproducir las desigualdades iniciales, especialmente cuando los desempleados se desenvuelven en medios precarios. Esto afecta en mayor medida a los que pertenecen a los grupos socioeconómicos con mayores desventajas (por ejemplo, con menor escolaridad). Por lo anterior, fortalecer los servicios públicos de colocación o intermediación, ampliar su cobertura y lograr una mejor articulación con las empresas para mejorar la capacidad de captación de vacantes, debe ser parte central de una política laboral que busque asegurar el acceso de la población a un trabajo digno y contrarrestar los factores que profundizan la desigualdad en el mercado laboral.

En esta nueva etapa se debería promover una mejor integración de las políticas públicas para llegar de manera más efectiva hacia los grupos que más lo necesitan. Se debe, por tanto, articular la creación de empleo formal (lo que depende de la política macroeconómica e industrial), la mejora de la empleabilidad presente y futura de las personas (en estrecha coordinación con las políticas educativas) y el apoyo para el crecimiento de las empresas (ya que la calidad del empleo es mayor en las medianas y grandes frente a las micro y pequeñas), entre otras (OIT, 2016: 147-148).

⁷⁶ Solo dos de cada diez solicitantes lograron colocarse a través de estos servicios en 2016 cuando lo hacían tres de cada diez en 2001. Por el contrario, los servicios de colocación privados atendieron a 25.3% de los buscadores de empleo en 2017, siendo solo 18.5% en 2009.

En el caso de los jóvenes, la política de intermediación debería mejorar también la capacidad de los sistemas de información y orientación vocacional, de forma tal que se promueva una mejor selección de la carrera a partir de aptitudes, gustos y conocimiento de las oportunidades de quienes se gradúan. Además, coincidiendo con el BID (2015: 224-226), se debería mejorar el desempeño de los programas de inserción laboral e implementar programas que garanticen a los aprendices un contrato con obligaciones y derechos de las partes (opción incluida en la reforma a la LFT, 2012), compromisos de contratación posterior y una capacitación de calidad, regulada y certificable. Sin embargo, las leyes o programas que ofrecen beneficios al primer empleo no parecen una buena opción, ya que se ha encontrado que entre sus efectos adversos está que pueden desplazar a otros grupos de la posibilidad de ser contratados o llevar a la precarización del empleo de los jóvenes. Este peligro es más probable que se presente en el caso del uso de contratos temporales o de aprendizaje sin los controles que podrían derivarse de la presencia de sindicatos verdaderamente representativos, problema que puede afectar en México a los jóvenes bajo estas modalidades de contratación.

Sin negar la importancia de evaluar la conveniencia de adoptar otros apoyos específicos para los jóvenes, como ya se mencionó, se recomienda en lo inmediato fortalecer con mayores recursos a aquellos instrumentos que, como el subprograma Bécate, combinan los subsidios al desempleo con la intermediación y la capacitación mostrando efectos positivos en sus evaluaciones de impacto.

Incrementar la capacitación y formación de los trabajadores

Los déficit en materia de capacitación se dan en la vigilancia estatal del cumplimiento de la obligación que los empleadores tienen frente a sus trabajadores (incluyendo la falta de medios de verificación de la calidad de la que realmente se imparte) y por el reducido alcance de los programas públicos destinados a

proporcionar formación profesional a la población. Por ello, una de las estrategias a implementarse es mejorar el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación y formación.

Es indispensable cerrar la brecha en capacitación, ya que se ha señalado que una política de formación profesional, a lo largo de la vida, que incluya “la adquisición, actualización y el reconocimiento de las habilidades y capacidades de los trabajadores” es una medida más conveniente para propiciar una mayor estabilidad laboral que aumentar el costo del despido (BID, 2015: 187). Ello permitiría, a su vez, generar aumentos de productividad y desalentar la rotación laboral, ya que ésta es tanto una consecuencia como una causa de la falta (o baja) inversión en recursos humanos (BID, 2015: 238).

Asimismo, es esencial crear incentivos como mejorar los salarios para favorecer la permanencia de los trabajadores en el empleo y para que estén dispuestos a asumir la capacitación y la formación a lo largo de la vida como una cuestión central en su desarrollo profesional. De esta forma, el empleador apostaría por la innovación y mejoras en la productividad, así como disminuir la informalidad.

Todo ello vuelve a confirmar la necesidad de diseñar una política sectorial integral enfocada a promover lo que el BID denomina “trayectorias de éxito”, las que necesariamente parten de las oportunidades existentes para que un trabajador acceda desde el inicio a un empleo formal, con todos sus derechos y muy particularmente, el de capacitarse, obteniendo beneficios por su contribución al incremento de la productividad y consiguiendo mayor estabilidad laboral (BID, 2015).

En el caso de la capacitación en el trabajo (es decir la formación de los trabajadores activos) se recomienda que se vigile que funcionen adecuadamente las comisiones mixtas de capacitación, adiestramiento y productividad que deben formarse en las empresas, haciendo efectivo el derecho a la capacitación. Ello dependerá de que se

resuelva previamente el problema de la mala calidad de la representación colectiva de los trabajadores en esas y otras comisiones, lo que nuevamente muestra la interdependencia entre las diversas dimensiones del derecho al trabajo digno.

Por lo que se refiere a la capacitación para el trabajo (formación profesional), hay coincidencia entre los especialistas sobre la necesidad de crear un “verdadero sistema de desarrollo de la fuerza laboral que permita lograr aprendizajes de calidad y pertinentes a lo largo de la vida”⁷⁷. Ello supondría considerar al menos cuatro condiciones: contar con marcos institucionales orientados a ese objetivo, alinear la formación con los requerimientos del mercado laboral, disponer de mecanismos de verificación de la calidad del aprendizaje e incentivos para la formación y mejorar los sistemas de información (BID, 2015). Otra cuestión a considerar es identificar los objetivos que se persiguen: equidad o eficiencia, para seleccionar el mecanismo de financiamiento, tales como subsidios del lado de la oferta para los servicios de formación públicos o privados y/o subsidios del lado de la demanda. Por ejemplo, en el caso de que se busque atender los requerimientos de formación de los grupos más vulnerables, la provisión del servicio será necesariamente gratuita y focalizada (BID, 2015).

Por lo anterior, el Estado debería verificar no solo el cumplimiento de la obligación de los empleadores frente a sus trabajadores sino la calidad de la capacitación que brindan las empresas, cursos de capacitación que incrementen la probabilidad de que los trabajadores obtengan mayores ingresos, prestaciones y estabilidad laboral, con carreras laborales ascendentes. Además, es necesario implementar nuevos mecanismos para generar información para conocer si la capacitación brindada por los empleadores tiene un efecto positivo en el acceso a promociones y evaluar estos resultados, por ejemplo, un indicador que muestre el porcentaje de trabajadores

⁷⁷ 69% de los empresarios de Brasil y 56.6% en Argentina consideran que la falta de habilidades de sus trabajadores es el principal obstáculo a la innovación al igual que un alto porcentaje en la región manifiesta que tiene problemas para contratar los trabajadores que requieren (BID, 2015, p. 193).

capacitados por las empresas en el último año que obtuvieron una promoción en los siguientes dos años.

Al igual que en el caso anterior, se considera que cerrar la brecha en el acceso a la capacitación debe ser una acción urgente y que son los jóvenes con menor nivel de escolaridad los que requieren una urgente atención, especialmente considerando que los empleos más amenazados, por una próxima desaparición debido a las nuevas tecnologías, son los más rutinarios y de baja calificación.

Al respecto, es indispensable poner énfasis en los jóvenes, ya que ellos están más expuestos al impacto en las actividades económicas de las transformaciones tecnológicas que tenderán a suprimir puestos rutinarios y a la invisibilidad del trabajo en plataformas digitales por lo que tendrán que enfrentarse a una creciente dificultad para encontrar empleo formal bien remunerado⁷⁸. Esto confirma la importancia de colocar en el centro de la agenda de la política laboral la inserción de los jóvenes en empleos de calidad, para lo cual, la creación de un sistema integral de formación orientado a mejorar las capacidades de los nuevos buscadores de empleo resulta urgente. Sin duda, la coordinación con la Secretaría de Educación Pública será esencial, ya que se requerirá que estos jóvenes accedan a la educación obligatoria de calidad que les permita asumir con éxito el imperativo de capacitarse de manera permanente y asumir nuevos retos a lo largo de sus trayectorias. Si no se le garantiza el acceso a un empleo digno, difícilmente podrá evitarse que muchos de los jóvenes desalentados encuentren opciones dentro de la ilegalidad.

⁷⁸ La mayor parte de la población mexicana entre 18 y 54 años con algún antecedente laboral (57.6%) no ha tenido acceso a la capacitación para el trabajo en toda su trayectoria, siendo mayor la carencia en el caso de las mujeres al estar en esa situación 61.1% de ellas frente a un 53.4% de los hombres y en el grupo de edad de los mayores de 45 años, al ser de 65% y de 50.6% en el caso de los jóvenes de 18 a 29 años.

Promover el acceso a la información sobre oferta laboral

Como se ha visto anteriormente, la difusión gubernamental se ha enfocado más en la oferta laboral que en los derechos laborales. Sin embargo, el alcance de la difusión del primer aspecto es limitado. De acuerdo con datos de la STPS, la tasa de colocación (indicador que aproxima la efectividad de los instrumentos de vinculación del Estado) fue de menos de 24.5% y tendió a reducirse si se considera el período septiembre de 2016 a junio de 2017, cuando fue de 23.5% (STPS, 2017).

El estudio diagnóstico también muestra información relevante presentada por diferentes evaluaciones realizadas a programas y subprogramas de la STPS, entre sus hallazgos más significativos, se encuentran aquellos relacionados con la falta de difusión y promoción sobre la oferta de los programas y sus acciones para favorecer la vinculación laboral (COCOA Consulting and Coaching, 2016; Analítica, 2015). Por ello, es indispensable mejorar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en cuanto a la difusión de la oferta laboral.

Incrementar la formalización del empleo

En cuanto a la calidad del empleo, las brechas más importantes se encuentran en la falta de contrato escrito (que influye en el acceso a prestaciones y se agrava en los establecimientos de menor tamaño), la informalidad debido a la falta de inscripción en la seguridad social (en 2017, solamente 37% de los trabajadores ocupados y 53.7% de los asalariados estaban afiliados a alguna institución, afectando más a los que tienen menor escolaridad, los empleados domésticos, los jornaleros agrícolas, entre otros), la alta tasa de rotación laboral anual que es de 60% y vulnera el derecho a la estabilidad laboral y el aumento de la contratación temporal, afectando en mayor medida a los jóvenes que laboran en establecimientos de menor tamaño. Por su parte, la expansión de la subcontratación, afectando a más hombres que mujeres, es ya un tema de gran preocupación para las autoridades laborales, aunque no hay aún

resultados en la implementación de las nuevas reglas adoptadas en 2012 y existen presiones para derogarlas.

Como se muestra en el diagnóstico, el disfrute del derecho al trabajo digno depende en mayor parte del acceso a un empleo formal, es decir, inscrito en la seguridad social y con prestaciones. Por tanto, reducir la informalidad laboral y diseñar estrategias específicas para los grupos más afectados, reconociendo que se trata de un fenómeno heterogéneo y complejo, es una de las acciones más importantes a implementar.

La existencia de contrato escrito, aunque no sea legalmente un requisito para el disfrute de las prestaciones, está fuertemente asociada al acceso a los demás derechos (el contrato escrito aumenta tres veces el porcentaje de trabajadores con acceso a ellas). En particular, se debería procurar su expansión entre los trabajadores del sector primario (sólo lo tiene 9.3%), los más jóvenes y los mayores (presente en 45.8% entre 15-29 años, 57.8% entre 30-44 años y solo 30% de las personas de 45 años y más) (ENOE, I Trimestre 2009-2017).

La magnitud del problema de la informalidad y la necesidad de convertir su atención en una prioridad se aprecia mejor en números absolutos. De acuerdo con INEGI, en el trimestre de 2017, existía un total de 14 millones 154 mil 774 personas trabajando en el sector informal de la economía como: asalariados, empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados; todos ellos informales, quienes quedaban excluidos de la protección social por causa de su trabajo. En el trabajo doméstico remunerado, se encontraban 2 millones 348 mil 816 personas en la misma situación; en empresas, gobiernos e instituciones, 7 millones 366 mil 619, y en el ámbito agropecuario, 5 millones 779 mil 959 empleados. De esta forma, un total de 29 millones 650 mil 468 personas necesitaron alguna forma de intervención pública encaminada a lograr su protección en materia de salud y pensiones, contrastando con

22 millones 209 mil 427 personas que sí cuentan con ello debido a su ocupación (ENOE, I trimestre 2017).

En cuanto a las brechas en el acceso a un empleo formal por parte de la población ocupada, es mayor en los jóvenes y adultos mayores frente al resto de la población; las mujeres frente a los hombres; los que trabajan en el sector primario frente a los que trabajan en el secundario y el terciario; los trabajadores por cuenta propia frente a los asalariados; los menos escolarizados; y los que trabajan en unidades económicas de menor tamaño⁷⁹.

Considerando a los asalariados, la brecha en el acceso al trabajo protegido se cierra al aumentar el tamaño de los establecimientos, ya que la informalidad va desde 78.2% del empleo en los micro establecimientos a 30.7% en las empresas pequeñas, 10.9% en las medianas y solo 3.9% en las grandes. Cabe señalar que en el primer trimestre de 2017 el porcentaje de trabajadores en el gobierno sin acceso a la seguridad social alcanzó 15.8% (casi tres puntos porcentuales menos que el año anterior).

Aunque puede haber razones, como la baja productividad, que frenen la formalización en las empresas micro y pequeñas, ello no debería ser obstáculo para que las campañas de formalización busquen incidir en una reducción gradual del empleo informal a través de estrategias específicas y más complejas que deben coordinarse con otras dependencias y con los actores sociales, en aras de ayudarlas a mejorar su productividad y absorber el costo de la formalidad.

⁷⁹ 57.2% de los ocupados no tiene un empleo formal, situación que afecta en mayor medida a los jóvenes (entre los 15-29 años alcanza al 60.6 vs 55.8% en el caso de los adultos), las mujeres (57.7 vs 56.8% en el caso de los hombres) y es mucho más grave en el sector primario (88.4% en este sector vs 50.7% en el secundario y 53.2% en el terciario), entre los trabajadores por cuenta propia (85.9 vs 47.4% en el caso de los asalariados), los menos escolarizados (90.9% sin escolaridad, 80% con educación primaria, 64% con secundaria, 47.8% con nivel de preparatoria o escuela técnica y 26.2% con nivel de licenciatura y más) y en las unidades productivas de menor tamaño (88% ocupados informales en micro negocios con establecimiento; 33.2% en las empresas pequeñas; 11.3% en las medianas; 4.3% en las grandes).

En los otros casos, donde el incumplimiento es menor, particularmente en el caso de las empresas medianas y grandes y en el gobierno, la formalización a través del IMSS, la DGFSS y LA DGIFT debería alcanzarse con mayor facilidad, ya que por lo general se reúnen las condiciones para asumir esta obligación patronal y evitar la utilización de figuras como los contratos por honorarios, cuando estos estén encubriendo un trabajo subordinado que exige protección legal y acceso a la seguridad social.

Por otro lado, la selección de la estrategia para reducir la informalidad laboral dependerá fundamentalmente de los enfoques que se utilicen para explicar sus causas, ya que varían dependiendo de la posición en la ocupación, el nivel educativo, el tamaño de la unidad productiva y el sector de que se trate, entre otros factores.

En lo que se refiere a las personas que trabajan como asalariadas, que es donde la política sectorial tendría mayor capacidad de incidencia, se recomienda considerar la experiencia de Brasil, la cual muestra que la reducción del empleo informal exige un conjunto de medidas articuladas de diversa índole: cambios en las políticas macroeconómicas que generen una mayor demanda de trabajadores en ocupaciones formales, mejoras en los niveles de escolaridad y políticas a nivel microeconómico, como la simplificación de trámites para las pequeñas y medianas empresas, cambios en los métodos de inspección para focalizarla en la formalización del empleo, especialización de los inspectores según sectores y ajustes en los incentivos de los fiscalizadores (forma de remuneración de los inspectores basado en el desempeño individual y del conjunto del sistema). Sin embargo, para fiscalizar empresas informales y micro y pequeñas empresas se requieren diagnósticos y diseñar estrategias específicas, incluyendo otras dependencias gubernamentales y a los actores sociales, ya que por lo general tienen niveles menores de productividad y mayor dificultad para cumplir con las normas (Berg, 2011: 137-139).

En suma, para cerrar las brechas en el acceso al empleo formal y, por ende, a la seguridad social, sería recomendable que se tomaran medidas para lograr que el nuevo modelo de fiscalización del IMSS, que tiene entre sus ejes la implementación de un modelo de riesgos para detectar actos de evasión de manera coordinada entre distintas autoridades (STPS, IMSS, INFONAVIT y SAT), se traduzca en una reducción más acelerada del empleo informal y de la sub declaración, especialmente en el caso del empleo asalariado.

Por otra parte, si además de reducir la informalidad en el empleo se quiere transitar hacia una economía formal, tomando en cuenta la marcada heterogeneidad de la estructura productiva y el hecho de que para muchas personas la informalidad se ha convertido en una forma de vida que abarca diversos aspectos, debería al menos considerarse la estrategia integral planteada por la OIT (2013) con ese propósito. Esta incluye diversos pasos, como el desarrollo local y rural; la ampliación de la protección social independiente de la posición en el trabajo; la promoción de una mayor iniciativa empresarial, competencias profesionales y de gestión; la promoción de la igualdad; la organización, representación y el diálogo social; la mejora del marco normativo y del enforcement; y las estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad. Estos pasos dan idea de la dificultad que implica este reto y la necesidad de coordinar las diversas políticas públicas en torno a esta agenda.

Reducir la inestabilidad laboral

Reducir la inestabilidad laboral entre la población asalariada, debido a las altas tasa de rotación laboral, fenómeno que se acentúa en el caso de quienes ocupan empleos informales⁸⁰, es otro de los principales problemas enunciados en el diagnóstico. El BID (2015:7-9) sostiene que la rotación da origen a un “círculo vicioso de empleos

⁸⁰ Se encuentra en estudios de panel en América Latina que la probabilidad de perder un empleo informal es dos a seis veces más alta que la de perder un empleo formal, independientemente del nivel de escolaridad o la edad del trabajador (BID, 2015).

de mala calidad” en el que diversos fenómenos se retroalimentan. Los empleos inestables se traducen en menores inversiones en capacitación y, por ende, en niveles más bajos de productividad, lo que a su vez favorece la informalidad, el desempleo y, ante las deficiencias en los servicios públicos de intermediación, pobre vinculación entre demandantes y oferentes de empleo.

Además, supone efectos negativos en el bienestar del trabajador, ya que la probabilidad de pasar del desempleo a la informalidad es más alta que la de ocupar un empleo formal, por lo que las frecuentes transiciones (del empleo al desempleo o a la inactividad) inciden negativamente en la trayectoria laboral. Por ejemplo, disminuye la probabilidad de acceder a una pensión digna al final de la vida productiva, especialmente si existen sistemas de capitalización individual.

Debido a la incertidumbre, se afectan oportunidades en la vida del trabajador (al dificultarle formar una familia o acceder a un crédito para la vivienda, lo que perjudica en mayor medida a los jóvenes). Como se vio en el diagnóstico, entre 2000 y 2016 aumentó el empleo eventual registrado en el IMSS lo que afectó más a hombres que a mujeres. Esta tendencia se corresponde con el leve aumento de la población asalariada con contratos temporales entre 2009 y 2017. El número de personas que trabajan bajo relaciones de subcontratación se ha incrementado y es casi de 30% de los empleados en las unidades económicas de más de 250 y hasta 500 trabajadores (Censo Económico, 2014).

El personal subcontratado constituye un grupo particularmente vulnerable que requiere atención prioritaria para evitar que esta modalidad, en lugar de utilizarse

por razones de especialización, se asocie a contrataciones temporales, con menores costos laborales y mayor rotación e incertidumbre⁸¹.

La reforma a la LFT de 2012 apuntó a frenar esta tendencia y proteger la calidad del empleo, poniendo importantes restricciones al uso de esta modalidad de contratación, por lo que sería una prioridad avanzar más rápidamente en su implementación, ya que, como lo reconocen las autoridades de la STPS, se trata de uno de los problemas más graves del mercado laboral que, además, causa enormes daños al fisco y al IMSS⁸².

Por otro lado, la selección de la o las propuestas de atención para reducir la inestabilidad laboral y el énfasis que se otorgue a cada una dependerá de sus diversas manifestaciones y de cómo se interprete el fenómeno, es decir, como un problema derivado de la baja productividad, la falta de capacidades por parte de los trabajadores, la insuficiencia o ineficacia del sistema de protección contra el despido injustificado y/o por la falta de fiscalización y sanción. Se requeriría adoptar una política integral que ataque cada una de las posibles causas de las altas tasas de rotación laboral, se considera que, como lo advierte el BID (2015), el énfasis debería centrarse en fortalecer la capacitación en y para el trabajo de forma tal que se incremente la productividad y el empleador tenga mayores incentivos para evitar la rotación.

⁸¹ Se incrementaron de 13.6 a 16.6% entre 2009 y 2014, con una mayor presencia en las empresas de entre 251 y 500 trabajadores, donde pasó de 26.6 a 29.3% de los trabajadores en ese período, según datos del Censo Económico (INEGI, 2014).

⁸² De acuerdo con el Subsecretario del Trabajo y Previsión Social, a pesar de los operativos realizados por esa dependencia, no se han logrado frenar las conductas ilegales que afectan los derechos de los trabajadores subcontratados a la par que se ha detectado la simulación de esquemas de contratación que están causando daños a la SHCP por 277 mil millones de pesos (Datos del “Programa de Ejemplaridad 2017”, SHCP, citados por dicho funcionario). Por tal motivo, esa dependencia propone incentivar las denuncias por parte de los trabajadores a sus empleadores, a través de la PROFEDET, para llegar a la justicia, así como aplicar “sanciones ejemplares” que podrían llegar a los 5 mil salarios mínimos. Estas acciones no solamente irían en contra de las empresas sino de sus abogados y asesores que ofrecen “esquemas de evasión y simulación”, debido a que hasta ahora no han sido sancionados. De acuerdo con la firma *Staffing Industry Analyst* existirían en México alrededor de 900 empresas de subcontratación, de las cuales solo 100 tienen inscripción en el IMSS y solo 40% paga impuestos. La STPS plantea al respecto iniciar los procesos judiciales coordinadamente con la SHCP, el INFONAVIT y el IMSS, véase Del Pilar (2017).

Incrementar el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional

Los bajos ingresos que se obtienen por parte del trabajo asalariado y ocupados merecen una atención particular. Esto último se justifica a la luz de la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo general, ubicado por debajo de la línea de pobreza y del efecto gravitacional de esta institución hasta los perceptores de hasta cuatro salarios mínimos, tanto sobre los trabajadores formales como informales, lo que permite establecer la correlación entre la pobreza de la población y la política gubernamental en esta materia.

Esto último se desprende del estudio de Negrete y Luna (2016) con base en la ENOE y la MCS-ENIGH, si bien, estos resultados contrastan hasta cierto punto con los estudios que la CNSM realizó con base en la misma fuente y que llevaron a concluir que los perceptores del salario mínimo no son en su mayoría los que contribuyen principalmente a los ingresos de los hogares. Es necesario dar un viraje en la política de salarios mínimos para iniciar finalmente su postergada recuperación, en tanto, como lo registra una amplia literatura, sus efectos van mucho más allá de un imperativo de justicia social.

Lo anterior revela una extendida precariedad laboral en el país, agravada, según el caso, por razones de sexo y edad, así como entre los grupos más vulnerables. Al comparar las brechas en el acceso a un empleo de calidad para estos grupos, frente a la situación de la población trabajadora que no tiene esas características, pudieron identificarse los problemas para hacer efectivo el derecho a la igualdad y la no discriminación, atributo del derecho al trabajo digno. Un ejemplo al respecto es la baja tasa de participación en el mercado laboral de las mujeres (casi la mitad de la de los hombres) y su menor disposición a ampliar las horas de trabajo, lo que de acuerdo con investigaciones realizadas por SEDESOL puede estar relacionado con la falta de acceso al servicio de guarderías (SEDESOL, 2009).

Por ello, incrementar el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional es otra de las tareas importantes para, junto con la mayor productividad, lograr el objetivo de promover el empleo como el principal mecanismo de inclusión social y cumplir con las exigencias del derecho al trabajo digno, a la par de reducir la pobreza por ingresos⁸³.

Un millón y medio de trabajadores (20% de ellos formales) percibe actualmente un salario mínimo y se beneficiaría de ese incremento, ya que las personas más jóvenes, los adultos mayores, las que realizan trabajo doméstico remunerado, quienes tienen menor escolaridad (primaria incompleta y completa), trabajan en establecimientos de menor tamaño o como jornaleros agrícolas, están más representados entre quienes ganan hasta dos salarios mínimos. Además, como lo mostró el estudio de Negrete Prieto y Luna Ramírez (2016), el efecto gravitacional del salario mínimo general abarca a casi 11 millones de personas. En un país en donde la calidad y la cobertura de la negociación colectiva es muy limitada, el papel del salario mínimo se vuelve un instrumento prioritario en la lucha contra la pobreza dentro del mercado laboral.

Además del incremento en el salario mínimo, también debe plantearse la necesidad de promover el incremento de la productividad y con ello generar valor agregado para toda la población. Como ya se dijo, en México no ha habido incrementos importantes en la productividad general, esto en un contexto de informalidad laboral que no ofrece seguridad social, ni tiene incentivos para emplear a trabajadores con altos niveles educativos. Esta circunstancia provoca que cada vez menos personas tengan prestaciones sociales que les permitan afrontar eventos coyunturales o tener un ingreso durante la vejez.

⁸³ La definición constitucional contenida en el artículo 123, fracción VI, señala que “(...) los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas”. Por su parte, el artículo 7 del Protocolo de San Salvador, establece la obligación para los estados signatarios de garantizar una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias (CPEUM, 2017).

Promover la reducción gradual de la jornada laboral sin pérdida de ingresos

Como señala la OIT, la evidencia empírica muestra que trabajar más de 48 horas semanales afecta la salud y el bienestar del trabajador y su familia, además de frenar el aumento de la productividad e incrementar los riesgos en el trabajo. La jornada legal semanal fue fijada hace 100 años por lo que debería considerarse la conveniencia de reducirla considerando la productividad actual del trabajo. Una mayor flexibilidad en el uso del tiempo, a la luz de los requerimientos de las personas que trabajan, de forma tal que se les facilite elegir las horas de trabajo y reducir al máximo el tiempo de traslado, ayudaría, por ejemplo, a elevar la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

La negociación colectiva sería el mejor instrumento para realizar esta adaptación, con el inconveniente de que sólo 10% de los trabajadores podría beneficiarse en caso de lograrse, dada su escasa cobertura. Por ese motivo, se debería iniciar un debate plural para analizar las ventajas de una reducción gradual de la jornada semanal de trabajo, a la par que se incrementa el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional. Como se vio en el diagnóstico, en 2017 casi 30% de los asalariados trabajan más de 48 horas semanales y la mitad de estos más de 56 horas, a lo que debe sumarse el tiempo de traslado al trabajo y de éste al hogar, afectando la salud de las personas que trabajan e impidiendo la conciliación entre trabajo y familia.

Las prioridades en materia de horas de trabajo deben orientarse a garantizar el disfrute del tiempo libre y la obligación estatal de crear las condiciones para que las mujeres puedan desempeñar trabajos de tiempo completo en igualdad de condiciones que los hombres, lo que actualmente no sucede. Favorecer un mejor reparto del empleo formal disponible, así como la conciliación entre el trabajo y la familia, entre otras ventajas, ayudaría a reducir la brecha en la participación de las mujeres en el mercado laboral (77.4% hombres y 42.8% las mujeres) y su

participación en jornadas reducidas (menos de 35 horas), con pérdida de ingresos. Como ya se dijo, resulta indispensable ampliar la cobertura y los horarios de las guarderías del IMSS, así como las que están a cargo de SEDESOL y reformar las reglas que pudieran estar creando condiciones discriminatorias entre hombres y mujeres en el acceso a las guarderías.

En suma, estos datos sugieren la conveniencia de iniciar en el país al menos un debate acerca de las ventajas que pudieran derivarse de adoptar una política de flexibilidad en tiempos de trabajo desde la perspectiva del trabajador, una jornada laboral más corta y, en su caso, reducir las horas extraordinarias permitidas por la ley, cuya prolongación suele deberse a los bajos salarios.

En cuanto a las vacaciones pagadas (6 días por el primer año que se incrementan con los años de servicios, en el caso de México), si bien se cumple con el PIDESC, la norma internacional contenida en el convenio 132 de OIT recomienda un período de al menos tres semanas por un año de servicio, por lo que México debería revisar esta regla, al estar ubicado entre los países del mundo con las vacaciones más cortas, como se mostró en el diagnóstico.

En cuanto a la manera de abordar un debate con la sociedad sobre la reducción de las horas de trabajo y la adopción de una mayor flexibilidad del tiempo de trabajo desde la perspectiva de las personas que trabajan, conviene considerar las diversas políticas que se han adoptado en otros países con el propósito de responder a la crisis mundial del empleo, considerando no solo las recesiones económicas sino el efecto de los cambios tecnológicos sobre la cantidad y calidad de los empleos. Se trata de estrategias conocidas como de “trabajo compartido” que incluyen medidas tales como la reducción del tiempo de trabajo, semanas más breves (de tres o cuatro días de trabajo) o de las horas diarias de trabajo (por ejemplo, el Convenio 47 de la OIT propuso desde la Gran Depresión una jornada de 40 horas), utilizando diversos mecanismos para evitar la pérdida salarial. También incluye la protección del trabajo de tiempo parcial, para evitar que esta modalidad afecte los derechos de los

trabajadores, como el acceso a prestaciones o a la capacitación en el trabajo. Si bien, no debe descartarse el debate sobre la posibilidad de reducir la jornada de 48 horas semanales, fijada en la CPEUM desde hace 100 años, lo cierto es que la negociación colectiva debería ser un instrumento esencial para promover este tipo de arreglos de modo que traigan ventaja a los trabajadores y las empresas, considerando los niveles de productividad y características específicas de los sectores y centros de trabajo (LaJeneuse, 2011: 209; Lee and Mc Cann, 2011: 47).

Además, en el debate de la jornada laboral también se tendría que poner sobre la mesa las nuevas dinámicas del trabajo derivadas de las transformaciones tecnológicas, y de la modalidad de su implementación. En ese sentido, es necesario analizar de manera diferenciada los tipos de trabajo y las formas en las que éstos se desarrollan.

Mejorar los mecanismos de Inspección Laboral

Por otro lado, algunos problemas de la Inspección del trabajo son: la falta de recursos humanos capacitados⁸⁴, la baja cobertura, la dispersión y las deficiencias del proceso sancionador. Ésta es un área que merece atención y donde convendría tener estrategias de mediano y largo plazo. En cualquier caso, la labor de inspección difícilmente logrará cerrar todas las brechas por sí misma, si no se fortalece la capacidad de los trabajadores para denunciar a aquellos que violan sus derechos. Es en este aspecto donde se observan de manera más clara la necesidad de aprovechar los espacios institucionales para empujar acciones efectivas en temas de capacitación, fiscalización de la seguridad e higiene y la formalización del empleo, salarios mínimos suficientes y salarios vinculados a la productividad y reducción de jornadas, entre otras.

⁸⁴ La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo señaló que en el primer bimestre de 2018, se hicieron replanteamientos de los temas prioritarios de capacitación y mecanismos de impartición. Los cursos impartidos son sobre: hidrocarburos, minería del carbón, minería en general, derechos humanos, trata de personas así como un diplomado internacional de Seguridad e Higiene y respecto a la Norma Oficial Mexicana NOM-018- STPS-2015, Sistema armonizado para la identificación y comunicación de peligros y riesgos por sustancias químicas peligrosas en los centros de trabajo.

De acuerdo con el diagnóstico de la STPS sobre la “Instrumentación de la política laboral” el drástico aumento en las enfermedades profesionales se debería a los problemas que presenta el proceso sancionador y, por ende, a la falta de sanción adecuada por la violación a las normas de seguridad e higiene. Por ese motivo, se argumenta que los patrones reinciden en las violaciones a dichas normas, a pesar del aumento drástico del monto de las sanciones en la LFT reformada en 2012. Por lo anterior, es indispensable mejorar los mecanismos de Inspección Laboral para prevenir, detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo, lo que supone dotar a la inspección del trabajo de los recursos materiales y humanos que permitan reducir los riesgos laborales.

Al respecto, se tiene claridad que el fortalecimiento de la inspección laboral podría ser limitado e incluso significar un alto costo con resultados menores; además, este mecanismo de inspección estaría sólo cubriendo a la población que se encuentra trabajando en la formalidad, por ello se debe analizar la implementación de incentivos que motiven al empleador al cumplimiento cabal de la normatividad del derecho al trabajo. Es decir, no sólo pensar en un esquema sancionador sino que éste deberá acompañarse de estrategias que busquen incentivar al empleador a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores (formales o informales).

Mejorar los mecanismos de Justicia Laboral

Al considerar la dimensión efectividad en el disfrute del derecho al trabajo digno, se observa que los tres pilares que deberían garantizar su vigencia plena y evitar la desigualdad en el acceso a la protección por parte de la población (la justicia laboral, la inspección del trabajo y el libre ejercicio de los derechos colectivos) presentan serias fallas de diseño e implementación que requieren una urgente atención bajo un nuevo esquema que se aleje del tripartismo, debido a que ya no es útil para crear un terreno de juego menos asimétrico entre trabajo y capital. Un paso adelante ha sido la reforma constitucional de febrero de 2017 en el artículo 123 constitucional, que traslada la justicia laboral al poder Judicial y crea un órgano descentralizado para el

registro de sindicatos y contratos colectivos, aunque todavía no se ha adoptado su reglamentación.

En el contexto de la reglamentación de la reforma constitucional al artículo 123, resultaría indispensable y urgente permitir una mayor deliberación y consulta pública acerca del nuevo modelo laboral, con garantías de pluralidad⁸⁵. Como hemos visto, desde el enfoque de derechos, la participación de la sociedad debería ser un factor ineludible para legitimar el diseño de las reformas legales de forma tal que realmente respondan a las necesidades y expectativas de los trabajadores y no sean regresivas.

Las nuevas reglas e instancias en vías de creación deberán cumplir con los compromisos internacionales en torno a la imparcialidad, independencia y oportunidad de la justicia laboral y el pleno disfrute de la libertad sindical y los derechos colectivos, lo que requiere asegurar una transición estructurada al nuevo orden, con los recursos materiales y humanos suficientes. La legitimidad y la credibilidad de las nuevas instancias son condiciones indispensables para animar a los trabajadores a exigir sus derechos cuando son transgredidos.

Las nuevas bases constitucionales son promisorias, por lo que deberían reglamentarse e implementarse sin permitir retroceso alguno, ya que posibilitarían un nuevo tipo de relación entre trabajadores, sindicatos, Estado y empleadores. Además de dar autonomía al órgano encargado de registrar los sindicatos y los contratos colectivos, exigen la votación personal, libre y secreta como condición

⁸⁵ En lo que a esto concierne, el 27 de abril de 2018, la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Senadores aprobó el “Acuerdo por el que se aprueba la Metodología para la celebración de Audiencias Públicas, respecto al Anteproyecto de Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Federal de Conciliación y Registro Laborales, y reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”, a fin de enriquecer el trabajo legislativo con opiniones técnicas y la participación de los sectores obrero, patronal, gobierno, legislativo, academia y sociedad civil, en el cual se emiten diferentes disposiciones para avanzar en este tema.

previa a la celebración de los contratos colectivos, para la elección de las dirigencias y la resolución de los conflictos intersindicales. Igualmente se exige que para garantizar la libertad de negociación colectiva los sindicatos acrediten su representatividad.

Aunadas a otras reformas introducidas en la LFT en 2012 en materia de transparencia en los sindicatos, si la reglamentación de la reforma constitucional respeta estos principios, México habrá dado un paso muy importante para hacer efectivo el derecho al trabajo digno en sus diferentes dimensiones. Como se ha advertido antes, la existencia de una auténtica representación de los trabajadores es condición para que se pueda expresar su voz en las decisiones que los afectan. De esta forma, resulta prioritario en este terreno lograr que la nueva reglamentación cree finalmente un terreno propicio para el libre ejercicio de los derechos colectivos y favorezca la auténtica sindicalización y negociación colectiva.

Por otra parte, para fortalecer la efectividad del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores y la responsabilidad estatal en su vigilancia, a través de la Inspección del trabajo, deberían considerarse como prioritarias las siguientes medidas: 1) ampliar el padrón de empresas registradas, incluyendo las unidades formales de menor tamaño; 2) dar seguimiento a las empresas con mal historial en la inspección; 3) diseñar o, en su caso, actualizar los protocolos de inspección para vigilar el cumplimiento de los derechos de las personas que trabajan en condiciones de vulnerabilidad, como es el caso de los subcontratados y los jornaleros agrícolas; e, 4) intensificar la realización de diagnósticos que conduzcan al diseño de campañas de formalización focalizadas, con la participación de los representantes de empleadores y trabajadores, en sectores y entidades federativas donde haya mayores porcentajes de empleo informal y mayor incidencia de riesgos de trabajo, de manera coordinada con otras autoridades (DGIFT, DFSS, IMSS, Inspección local, etcétera).

A pesar de que el desempeño de la Inspección no depende solamente del número de inspectores con que cuente, México debe mejorar su situación, ya que ocupa el segundo lugar más bajo entre 63 países, al tener a mediados de la década solo 0.2 inspectores por cada 10 mil trabajadores, mientras el promedio de la OCDE es de 0.7 por cada 10 mil trabajadores.

Cerrar las brechas en el acceso a empleos de calidad en los grupos en situación de desventaja

En el caso de las mujeres, la principal brecha está en la tasa de participación en el mercado laboral, ya que es la mitad de la de los hombres. Si bien, esta brecha obedece a diferentes factores, algunos relacionados a la estructura del mercado de trabajo y a las decisiones de las familias que no pueden modificarse por la política sectorial como lo advierte la Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, 2013-2018 (CONEVAL, 2016), resulta necesario facilitar el acceso de las mujeres al servicio de guarderías, ampliar sus horarios y flexibilizar el tiempo de trabajo de acuerdo con las necesidades de las trabajadoras. Esta prioridad se fundamenta en el estudio de la SEDESOL (2009) que muestra que el acceso a guarderías aumenta la probabilidad de que las mujeres destinen un mayor número de horas al trabajo remunerado.

En el caso de los jóvenes, es necesario favorecer una inserción laboral en empleos formales, dado su impacto en su trayectoria laboral. De acuerdo con la OIT (2015), una buena inserción laboral inicial se traduce en una mejora de al menos 50% en las condiciones laborales a lo largo de la trayectoria. Cabe señalar que son los jóvenes quienes tendrán que enfrentarse a exigencias de competencias en sus empleos que hoy todavía no se conocen, por lo que es prioritario que los programas de capacitación vayan más allá de mejorar su “empleabilidad” actual y asegure su capacidad para aprender a lo largo de la trayectoria laboral. Serán también quienes mayor probabilidad tienen de vincularse a empleos en las plataformas digitales,

locales o globales. Por ese motivo, la política sectorial debe abrir el espacio de deliberación para encontrar la mejor manera de regular el trabajo en esas plataformas, ya que tienden a volver invisibles a los que laboran en ellas. En el mismo sentido, se requiere contar con políticas focalizadas en los jóvenes más vulnerables, como los que tienen una menor escolaridad, carecen de experiencia o pertenecen a un estrato socioeconómico bajo.

Con respecto a los asalariados del campo (jornaleros agrícolas, que representan poco menos de la mitad de los trabajadores agropecuarios) es indispensable la formalización de sus empleos a través de contratos escritos e inscripción en la seguridad social, ya que carece de ello 86.8% de quienes están en esa ocupación. Otra prioridad para ellos es el aumento del salario mínimo, pues casi 75% gana hasta dos salarios mínimos (25% de ellos hasta un salario mínimo).

En el caso de la población hablante de lengua indígena, poco más de la mitad es asalariada (55.2%), frente a 67.3% de la que no habla lengua indígena, lo que marca la importancia de favorecer su inserción en esa posición, ya que es la que asigna derechos en la legislación nacional. Para ello se requeriría focalizar las acciones de intermediación y capacitación hacia este contingente. Poco más de la mitad de los ocupados ganan hasta dos salarios mínimos, frente a 42.1% de los que no hablan lengua indígena, por lo que también se verían favorecidos en mayor proporción con el incremento de los salarios mínimos. Por último, también debe atenderse la brecha en cuanto al acceso a prestaciones laborales, ya que solo 35.9% tiene acceso al Servicio de Ahorro para el Retiro (que sería un indicador de formalidad), mientras lo tiene 51.2% de la población ocupada no hablante de lengua indígena.

En el caso de las trabajadoras domésticas es urgente reformar la LFT y la Ley del IMSS para establecer la obligatoriedad de su inscripción en la seguridad social, ya que son objeto de un trato discriminatorio.

Finalmente, en cuanto a los migrantes procedentes del sur con destino a Estados Unidos de Norteamérica, se encuentra que la mayor participación se da en el sector primario, como trabajadores agropecuarios, mucho de ellos como jornaleros agrícolas, sin acceso a la seguridad social. La participación de los migrantes en este sector, sin embargo, ha venido decreciendo.

Coordinación de las políticas públicas en torno al empleo

Existe una marcada interdependencia entre las brechas en el acceso, disponibilidad y calidad del empleo que dificultan el pleno disfrute del derecho al trabajo digno y que afectan de manera más marcada a los grupos en situación de desventaja. Esta interdependencia y la multiplicidad de factores que inciden en el estado actual del derecho al trabajo digno exigen una intervención pública de manera coordinada, a través de diferentes instrumentos de política, considerando cómo éstos deben articularse y potenciarse para lograr sus objetivos y beneficiar al conjunto de la población trabajadora que, a su vez, sirva para cerrar las brechas. Considerando que estos problemas no pueden resolverse exclusivamente a través de la política sectorial, es esencial promover una mayor coordinación entre las diversas políticas públicas que inciden en el desarrollo (económica, industrial, social, educativa, etcétera) colocando en el centro de la agenda pública el acceso de la población a empleos de calidad. De ahí que la política de trabajo y previsión podría volverse el eje articulador de aquellas políticas que inciden en la cantidad y calidad de los empleos, precisando la manera en que cada una de estas políticas puede y debe contribuir a lograr este objetivo.

Al respecto, se propone que la política sectorial de trabajo y previsión social se modernice y cobre un renovado protagonismo, de forma tal, que el mercado de trabajo vuelva a ser el principal mecanismo de inclusión social y no un generador de pobreza y mayor desigualdad (entre empleadores y trabajadores, considerando el

grave deterioro del salario mínimo general, el cual es de los más bajos en la región). Hay que recordar que poco más de 30% de las personas que tienen un empleo formal siguen siendo pobres (Negrete y Luna, 2016).

Promover el acceso a la información sobre derechos laborales

Como se mencionó anteriormente, persiste el desconocimiento entre la población sobre los derechos sociales, especialmente, el derecho al trabajo. En este último caso, el desconocimiento se centra en lo referente a los atributos de un trabajo digno y remunerado. Los resultados de la encuesta del CESOP en 2016 ilustran que seis de cada diez encuestados no había escuchado hablar sobre los derechos sociales. Al respecto, la población urbana tuvo mayor conocimiento de los derechos sociales que la rural (49.8 y 44.2%, respectivamente). Entre los que contestaron afirmativamente sobre el conocimiento de los derechos sociales, únicamente 5.4% escuchó hablar del derecho al trabajo (CESOP, 2016). Asimismo, “tener un trabajo bien remunerado” y “ser tomado en cuenta para las decisiones públicas” resultaron, según la percepción de los entrevistados, los de mayor incumplimiento (CESOP, 2016).

Por lo anterior, es necesario mejorar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en cuanto a la difusión de los diferentes atributos del derecho al trabajo digno, especialmente en los grupos más vulnerables, por ejemplo, a través de la impartición obligatoria de contenidos básicos sobre derechos laborales en los planes de estudio a nivel de la educación secundaria y preparatoria. De esta manera, la población tendrá acceso a dicha información y estará en posibilidad de exigir su cumplimiento.

En suma, el avance de los problemas identificados, todos relacionados con las dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo digno, es en donde deberían concentrarse los mayores recursos de la política sectorial. Ello dependerá esencialmente de la voluntad política para redefinir la política sectorial con la participación de la sociedad, concibiéndola como una política basada en derechos.

Hará falta repensar, no tanto los objetivos de la política, que de una u otra forma ya se relacionan con las obligaciones estatales frente al derecho al trabajo digno, sino, sobre todo, los instrumentos a través de los cuales se quieren alcanzar.

Por ejemplo, a lo largo del documento, mostramos que en lugar de bajos salarios y cero huelgas, una mejor alternativa en un contexto democrático sería promover empleos de calidad cerrando las brechas entre diversos grupos de la población a través de mejores formas de inserción en el empleo, capacitación e incrementos de la productividad y los ingresos provenientes del trabajo. Sólo de esta forma se generarían incentivos para la innovación, junto a mecanismos imparciales y oportunos de resolución de los conflictos intersindicales y redistributivos.

De optarse por lo anterior, la política sectorial no podrá seguir supeditada a objetivos macroeconómicos (como el control de la inflación) ni a garantizar la gobernabilidad por métodos autoritarios o a la búsqueda de ventajas competitivas vía los bajos salarios. Especialmente el viraje es urgente cuando la innovación tecnológica llevará irremediablemente a la pérdida de importancia de los costos laborales en los costos totales de producción. Menos aún, cuando el país requiere con urgencia reactivar su mercado interno, ante las amenazas que vienen enfrentando el proceso de globalización y la integración económica en el norte del continente, y transitar a una verdadera democracia en todos los ámbitos de la vida política y social.

Finalmente, ante este panorama, es necesario reflexionar sobre la implementación de medidas que garanticen un ingreso adecuado y constante, que considere incrementos en la productividad, que fomente la formalización del empleo así como el acceso a un conjunto básico de programas y acciones que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de la población. Una de las estrategias que podrían atender la desigualdad de la población es la implementación de mecanismos universales de protección básica. El CONEVAL plantea la necesidad de implementar un esquema

de protección social universal que propicie reducir las brechas más urgentes y promueva una mayor igualdad a los accesos básicos para toda la población, pero que igualmente fomente la formalización y la productividad. Es decir, un sistema integral que ayude a proteger a los individuos y sus hogares, que esté coordinado institucionalmente y disponga de instrumentos para enfrentar tanto los riesgos de largo como de corto plazo (riesgos asociados a la salud, el trabajo, la vejez, la discapacidad y orfandad, así como a la insuficiencia de ingreso tanto para niños como para adolescentes, jóvenes adultos y adultos mayores) (CONEVAL, 2018).

Fuente de información:

https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf