

---

## macroeconomía del desarrollo

# México: Las dimensiones de la flexibilidad laboral

Clemente Ruiz Durán



Santiago de Chile, abril de 2009

Este documento fue preparado por Clemente Ruiz Durán, Consultor de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Dinamarca: “Labour Markets, Workers’ Protection and Lifelong Learning of the Labour Force in a Global Economy: Latin America and Caribbean Experiences and Perspectives (BDE/07/001), que contó con financiamiento del Gobierno Danés.

Este documento se benefició de los seminarios realizados por la CEPAL en su sede de Santiago de Chile en febrero y agosto de 2008 y recibió comentarios de Jürgen Weller, Ruperto Patiño, Graciela Bensusan, Gerardo Fujii y de Mateo Lejarza. Asimismo, se contó con el apoyo a lo largo del trabajo de Manuel Haro Zepeda, Carmen Hernández Lara, Marco Merino, Víctor Osorio y José Segura Álvarez que apoyaron la edición y la elaboración de la base de datos. Un apoyo esencial para este proyecto provino de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que a través de la Dirección General de Investigación y Estadística del Trabajo a cargo del Lic. Roberto Fausto López Esquinca, procesaron datos homogeneizados de las ENOE 1995-2007 e información de la ENESTYC 2005. Sin embargo, la responsabilidad única es del autor.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843      ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323295-8

LC/L.3033-P

Nº de venta: S.09.II.G.38.

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Una economía cuya generación de empleos no es compatible con la expansión demográfica .....</b>	<b>7</b>
1.1. Características de un modelo laboral segmentado y con amplia flexibilidad .....	9
1.2. El esquema de seguridad social: un desarrollo institucional inconcluso .....	12
1.3. El deterioro de las percepciones salariales ó el sacrificio del mercado interno .....	14
1.4. Nuevas modalidades del trabajo: la redefinición del lugar de trabajo .....	17
<b>2. Características y cambios recientes en la regulación del Mercado laboral .....</b>	<b>21</b>
2.1. Relaciones Individuales de Trabajo.....	22
2.2. Relaciones Colectivas de Trabajo .....	24
2.3. Inspección del trabajo.....	31
<b>3. Características y cambios recientes en las políticas activas de empleo .....</b>	<b>35</b>
<b>4. Análisis de las posiciones de los actores relevantes .....</b>	<b>45</b>
4.1. La posición gubernamental: introducir mayores elementos de flexibilidad.....	45
4.2. La posición de los sindicatos independientes y de algunos partidos políticos .....	47
<b>5. Conclusiones: el camino para que la filosofía de la flexiseguridad apoye el diálogo laboral .....</b>	<b>49</b>

<b>Bibliografía</b> .....	53
<b>Anexos</b> .....	55
<b>Serie Macroeconomía del desarrollo</b> .....	63
<b>Índice de cuadros</b>	
CUADRO 1	MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL..... 13
CUADRO 2	ESTRUCTURAS SALARIALES COMPARADAS DE ACUERDO A TIPO DE CONTRATO (% DEL TOTAL) ..... 15
CUADRO 3	MEXICO: PREVALENCIA DE LOS MICRO Y PEQUEÑOS NEGOCIOS COMO FUENTE DE TRABAJO (2008)..... 17
CUADRO 4	MEXICO. REDEFINIENDO EL LUGAR DE DESEMPEÑO DE LA ACTIVIDAD ..... 18
CUADRO 5	MEXICO: NIVEL DE SUBCONTRATACION DE PERSONAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA ..... 18
CUADRO 6	PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS NO MAQUILADORES QUE CONTABAN CON SINDICATO POR RAMA DE ACTIVIDAD, SEGÚN TAMAÑO 2004 ..... 25
CUADRO 7	INCREMENTO SALARIAL PROMEDIO (%) EN LAS NEGOCIACIONES CONTRACTUALES A NIVEL FEDERAL ..... 26
CUADRO 8	HUELGAS ESTALLADAS REGISTRADAS POR CENTRAL OBRERA..... 27
CUADRO 9	TRABAJADORES EXPUESTOS, RIESGOS DE TRABAJO Y DEFUNCIONES ..... 28
CUADRO 10	TASA DE CRECIMIENTO DEL PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA..... 30
CUADRO 11	MÉXICO: HORAS HOMBRE TRABAJADAS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR RAMA..... 32
CUADRO 12	MÉXICO: UNA VISIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO..... 33
CUADRO 13	DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROGRAMAS DEL MERCADO LABORAL Y COMO % DEL PIB..... 36
CUADRO 14	MÉXICO SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO ..... 37
CUADRO 15	MÉXICO SERVICIO DE VINCULACIÓN LABORAL..... 38
CUADRO 16	MÉXICO: PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO..... 39
CUADRO 17	BECATE: BECAS OTORGADAS POR MODALIDAD ..... 40
CUADRO 18	MECANISMO DE PAGO DEL SUBSIDIO DEL PPE..... 41
<b>Índice de gráficos</b>	
GRÁFICO 1	MÉXICO: LOS EFECTOS DE LA DEMOGRAFÍA EN EL MERCADO LABORAL 1995 A 2008..... 8
GRÁFICO 2	MÉXICO: UN FLUJO MIGRATORIO PERMANENTE DE 1990 A 2008 ..... 9
GRÁFICO 3	MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN POR TIPO DE NEGOCIO ..... 10
GRAFICO 4	COMPARACIONES DEL COSTO DE LAS COMPENSACIONES POR HORA EN LAS MANUFACTURAS..... 14
GRÁFICO 5	MÉXICO: CAÍDA DEL SALARIO REAL..... 15
GRÁFICO 6	PERMANENCIA EN EL TRABAJO ..... 23
<b>Índice de diagrama</b>	
DIAGRAMA 1	ESQUEMA DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DEL MERCADO LABORAL (2008) ..... 11
DIAGRAMA 2	ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y PRESTACIONES (2008) ..... 16
DIAGRAMA 3	MEXICO: PROPUESTA DE REFORMA A LOS APOYOS EN EL CICLO DE VIDA..... 51

## Resumen

---

El mercado laboral mexicano se ha caracterizado por la insuficiente generación de empleos, ante la creciente población económicamente activa (PEA). Esta situación ha tenido que ser resuelta mediante diversas opciones, en primer lugar ocuparse en el sector formal, o bien emplearse en sectores de baja productividad, y aquellos que no encuentran acomodo en las opciones anteriores, enfrentan la migración o la desocupación. Dicha variedad de opciones denota la inminente flexibilización del mercado laboral, que resulta en un pobre acceso al trabajo de calidad, dando lugar al trabajo precario. Esta flexibilización se ha acompañado de una institucionalidad fragmentada e incapaz de ofrecer plena cobertura de seguridad social que garantice niveles mínimos de bienestar a la población.

Otra característica fundamental de México ha sido la prevalencia de una competitividad basada en bajos costos salariales, lo que ha deprimido al salario en las últimas décadas, sacrificando al mercado interno y provocando un bajo crecimiento económico. A lo que se ha sumado una regulación poco eficiente, resultando en bajos estándares laborales, como consecuencia de una inadecuada inspección del trabajo, lo que ha derivado en una disparidad espacial alentada por la falta de criterios uniformes entre los distintos niveles de gobierno.

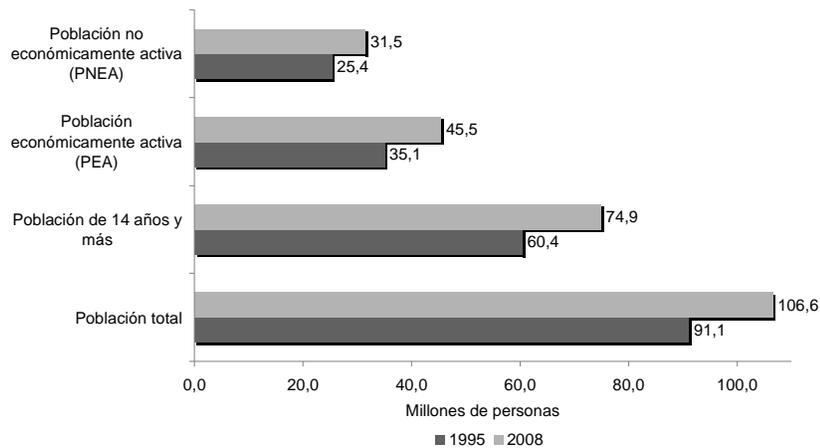
La débil institucionalidad se ha combinado con políticas activas de empleo poco profundas, enfocadas a asistir en la búsqueda de empleo, intermediar, capacitar y crear empleos, de manera directa o indirecta, pero con escasos resultados, lo que hace evidente la necesidad de reenfocarlas hacia la reducción del empleo en actividades de baja productividad y hacia la creación de una nueva institucionalidad que fortalezca la seguridad social en una perspectiva ciudadana. El debate anterior se puede insertar en el establecimiento de un diálogo laboral que busque conciliar las posturas antagónicas entre los actores (gobierno-sindicatos y partidos políticos), de tal manera que se propicie un ambiente capaz de transformar al aparato productivo, mediante el fomento de una mayor inversión y el establecimiento de alianzas público-privadas orientadas hacia la creación de empleo de calidad, y la elevación sostenida del salario por medio de las ganancias en la productividad derivadas de un mayor crecimiento económico.

## **1. Una economía cuya generación de empleos no es compatible con la expansión demográfica**

---

El mercado laboral mexicano es el segundo más importante de la región latinoamericana, con 45,4 millones de población económicamente activa (PEA), y 31,5 millones de población económicamente no activa (PNEA). Esto deriva del fuerte crecimiento de la población total que en 2008 alcanzó los 106,5 millones de habitantes, con un ritmo medio de crecimiento anual entre 1995 y 2008 de 1,2 por ciento. Sin embargo, en el mismo período la PEA creció 2,0 por ciento, producto de la explosión demográfica de los años sesenta, cuando el crecimiento poblacional alcanzó cifras superiores al 3 por ciento, que ahora se refleja en la fuerte incorporación de jóvenes a la fuerza de trabajo, la población de 14 años y más crece anualmente 1,199,019 personas, lo que provoca una fuerte presión sobre el mercado laboral, donde se incorporan al año aproximadamente 863,740 personas y 157,622 a la PNEA. Este monto que se incorpora a la PNEA se clasifica en disponible (4,7 millones) y no disponibles (26,7 millones), la disponible está conformada por aquellos que no trabajan ni buscan trabajo por considerar que no tienen ninguna oportunidad al respecto, lo que no equivale a una negativa a trabajar, aunque su comportamiento no deja de ser pasivo (no realizan acciones de inserción en el mercado de trabajo). Por su parte, la población clasificada como no disponible es aquella que sitúa la perspectiva laboral totalmente fuera de su ámbito de interés o que está incapacitada para trabajar<sup>1</sup>. Conviene señalar que la división de la población en activa y no activa tiene una frontera débil, ya que se ve afectada en ciertos períodos en los que se dan cambios estacionales en la demanda de trabajo (i.e. empleo de fin de año) que promueve la incorporación a la PEA de miembros de la PNEA.

**GRÁFICO 1**  
**MÉXICO: LOS EFECTOS DE LA DEMOGRAFÍA EN EL MERCADO LABORAL 1995 A 2008**



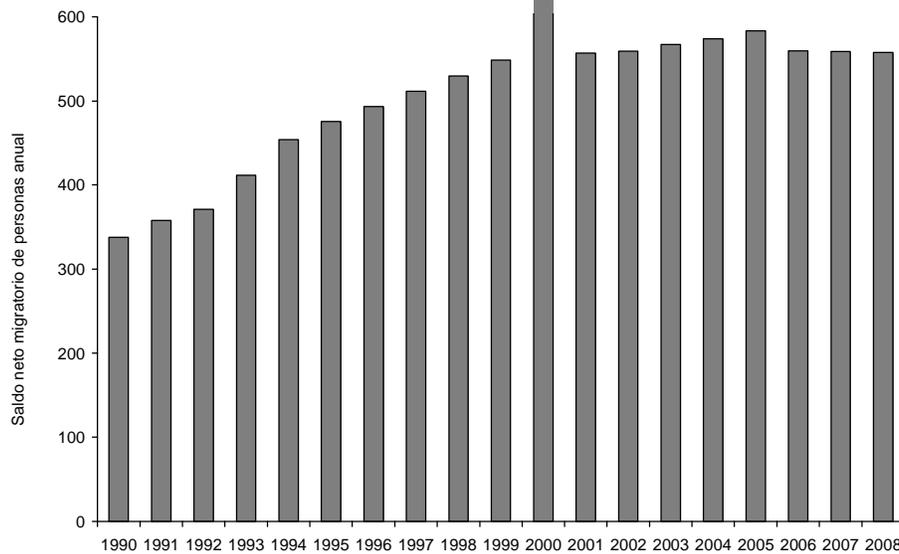
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE.

Esta expansión de la población se ha modificado a lo largo de los últimos cincuenta años por una creciente migración—fundamentalmente hacia Estados Unidos—de aquellas personas que no han contado con un empleo de calidad que les permita acceder a niveles de bienestar adecuados. De acuerdo a la información de Consejo Nacional de Población se estima que entre 1990 y 2008 emigraron alrededor de 9,6 millones de personas<sup>2</sup>, la oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos (Office of Labor Statistics) en su reporte de 2007 confirma que del total de la población civil 19,8 millones son de origen mexicano y 14 millones se encuentran incorporados a la fuerza de trabajo de ese país. *La migración ha modificado la conformación del mercado laboral mexicano, ya que las opciones de la población económicamente activa son: incorporarse a un empleo en el sector formal, un empleo en el sector informal, auto emplearse, estar subempleado, desocupado o migrar al extranjero, la decisión final depende del grupo específico en que se desenvuelven.*

<sup>1</sup> INEGI. Encuesta Nacional de Ocupaciones y Empleo. 2005 Pág. 10.

<sup>2</sup> Las Estimaciones se Realizaron con base en los Indicadores Demográficos Básicos del Consejo Nacional de Población publicados en <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>.

**GRÁFICO 2**  
**MÉXICO: UN FLUJO MIGRATORIO PERMANENTE DE 1990 A 2008**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

## 1.1. Características de un modelo laboral segmentado y con amplia flexibilidad

En 2008 de los 45,5 millones de personas de la población económicamente activa, 43,8 millones de personas se encontraban ocupadas y 1,6 millones desocupadas. La ocupación tiene diferentes facetas en México, el empleo se puede clasificar por la posición que ocupan los trabajadores en el mercado laboral y por el tipo de unidad económica donde prestan su trabajo, esta situación se convierte en relevante ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da categorías diferentes a los trabajadores de acuerdo a su posición y de acuerdo al tipo de unidad económica<sup>3</sup>. *No se parte de un concepto de igualdad, sino de un esquema diferenciado que asume que los trabajadores al servicio del Estado requieren un régimen de excepción en tanto las relaciones del trabajo entre particulares observan un esquema más general.*

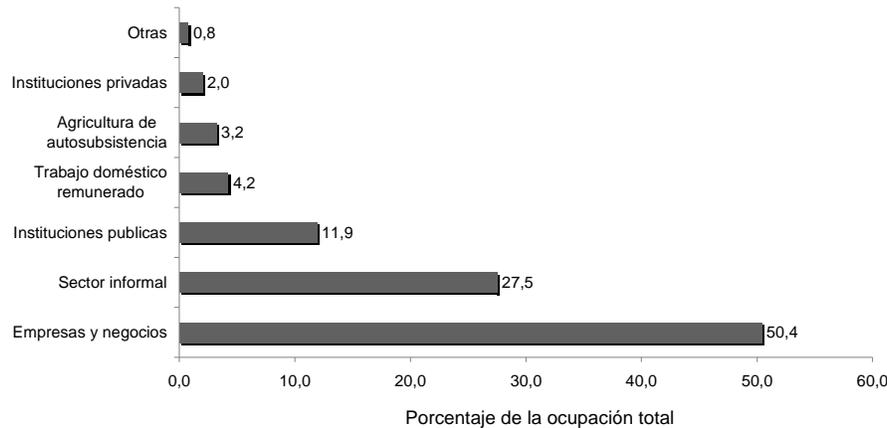
De los 43,8 millones de personas ocupadas, 22,1 millones trabajan en empresas, 12,0 millones en el sector informal<sup>4</sup>, 5,2 millones en instituciones públicas, 1,8 millones en trabajo doméstico remunerado, 1,4 millones en agricultura de subsistencia, y 876 mil en instituciones privadas<sup>5</sup>. Lo anterior da cuenta de un mercado laboral segmentado con un régimen laboral enmarcado en el derecho constitucional. Sin embargo, la aplicación de la ley ha sido desigual, lo que ha llevado a una fragmentación institucional.

<sup>3</sup> Véase el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática define el sector informal como todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares.

<sup>5</sup> El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática define las instituciones privadas como unidades económicas dedicadas a la prestación de servicios educativos, asistenciales, de salud (independientemente del tipo de organización), además de cualquier otra institución que opere bajo la denominación de asociación civil independientemente del servicio que presten.

**GRÁFICO 3**  
**MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN POR TIPO DE NEGOCIO**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE.

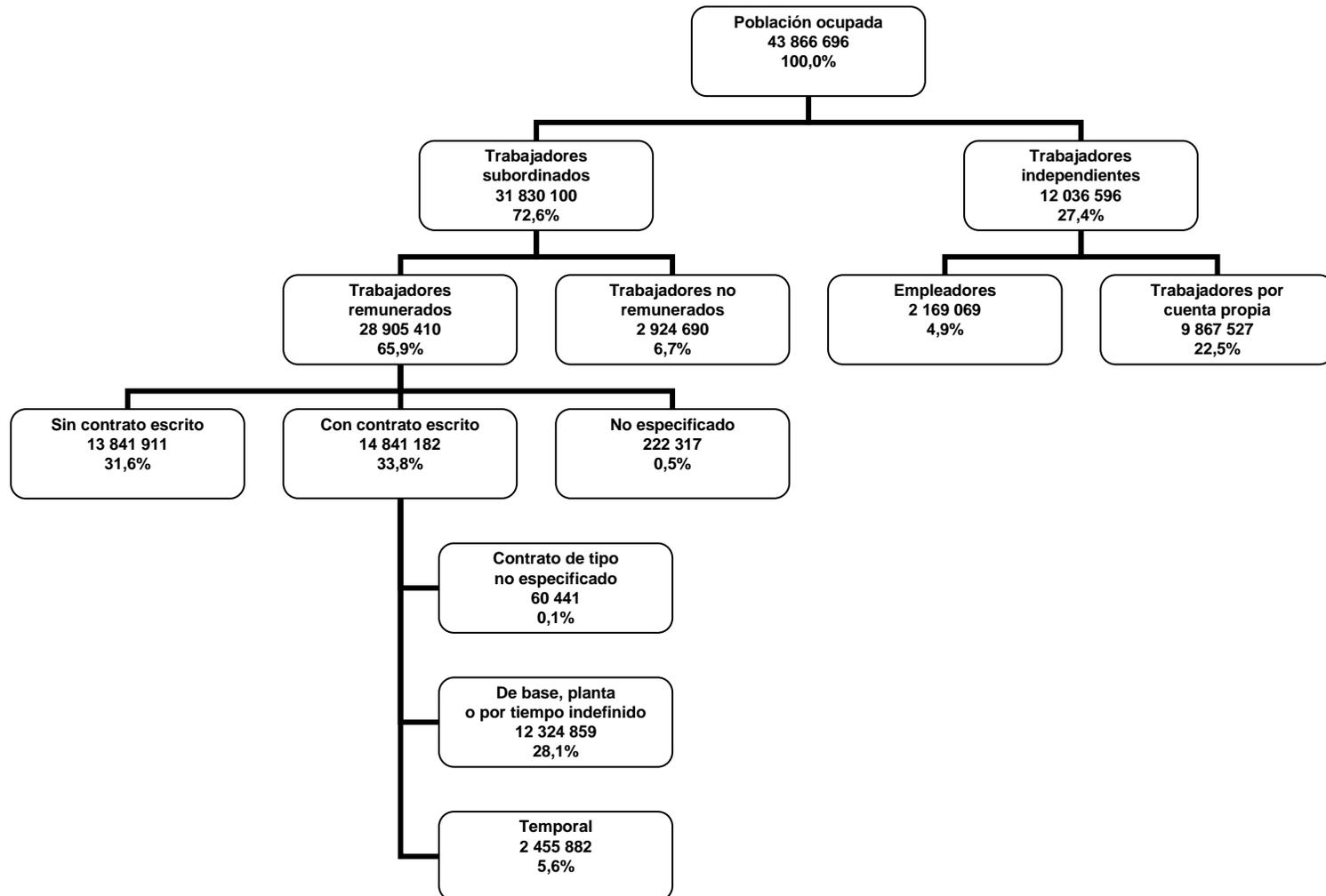
Si se realiza el análisis de los ocupados por la posición que ocupan en el trabajo, surgen dos grandes grupos el de los subordinados y los trabajadores independientes. El primer grupo incluye a los remunerados y no remunerados<sup>6</sup>, dentro de los primeros se incluyen a los que cuentan con percepciones salariales y a los que obtienen otro tipo de remuneración. El segundo grupo incluye tanto a los empleadores, como a la población que trabaja por su cuenta. El grupo de los subordinados contó en 2008 con 31,8 millones y los independientes con 12,0 millones. En una perspectiva dinámica de 1995 a 2008 los trabajadores subordinados observaron un crecimiento medio anual de 2,6 frente al 1,7 por ciento de los independientes, lo que les permitió elevar su participación al 72 por ciento dentro de la población ocupada.

Un elemento adicional en la segmentación del mercado laboral deriva de la situación de los trabajadores subordinados, ya que sólo 14,8 millones de los 31,8 millones cuentan con un contrato escrito. No obstante, los trabajadores que no cuentan con contrato escrito están en la posibilidad de recurrir a los tribunales ante un conflicto, la desventaja es que al no aparecer las prestaciones extra salariales debidamente detalladas se pierde la certidumbre por parte del trabajador. La legislación vigente en sus artículos 35,36 y 37 establecen que por principio toda relación laboral tiene la condición de ser por tiempo indefinido, la excepción son los contratos temporales o por obra determinada.

El diagrama 1 da idea de la forma segmentada del mercado laboral mexicano, donde gran parte de la población ocupada no tiene certidumbre en su participación en el mercado laboral, aun cuando el artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo señala que la falta del contrato escrito no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad.

<sup>6</sup> Persona ocupada que no recibe ningún tipo de pago (monetario o en especie), por su ocupación. Aunque es susceptible de recibir algún tipo de prestaciones. Se clasifican en dos grupos: trabajadores familiares y trabajadores no familiares.

**DIAGRAMA 1**  
**ESQUEMA DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DEL MERCADO LABORAL (2008)**



Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE.

## 1.2. El esquema de seguridad social: un desarrollo institucional inconcluso

En 1943 México puso en marcha un sistema de seguridad social no ciudadano, orientado a los trabajadores del sector privado (IMSS) con cofinanciamiento tripartita, lo que significó aportaciones de la empresa, de los trabajadores y del sector público, que incluía los seguros obligatorios de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de enfermedades no profesionales, de maternidad, de invalidez, de vejez, de cesantía en edad avanzada y de muerte; además de los seguros adicionales y facultativos<sup>7</sup>. El objetivo fundamental de este diseño institucional era atender a los trabajadores en materia de salud, accidentes de trabajo y en la perspectiva del retiro a los 65 años. Al estar orientado al lugar de trabajo, no se consideró la posibilidad de asegurar un piso social básico de nivel de ingreso, tal como otras sociedades habían puesto en marcha (línea de pobreza) ni tampoco se propuso incluir un seguro para el desempleo que fue clave en la puesta en marcha de la seguridad social en Europa y en Estados Unidos<sup>8</sup>. La perspectiva era que evolucionara e incorporara progresivamente a toda la población, sin embargo, su mismo diseño convertía este propósito en una misión imposible.

Incapaz de desarrollarse en plenitud, se tomó la decisión de incorporar progresivamente diversos grupos sociales, en 1960 se creó un sistema de seguridad social para los trabajadores del sector público (ISSSTE), y en 1968 otro por separado para las fuerzas armadas (ISSFAM). A la segmentación anterior se sumó la empresa de petróleos (PEMEX) y algunas Entidades Federativas que decidieron crear sus propios sistemas de seguridad social. A pesar de la amplia variedad de instituciones de seguridad social, la cobertura alcanzó en 2008 apenas a menos de 40 por ciento de la población económicamente activa. Esta segmentación del sistema de seguridad social generó una serie de problemas:

- *Cobertura parcial: el camino hacia la informalidad.* A pesar de que la cobertura se ha ido ampliando a través del tiempo, la forma en cómo está estructurado el sistema de seguridad social ha dejado grandes grupos de la población fuera del sistema de seguridad social, dando lugar a la informalidad. En el cuadro 1, se observa la evolución del sistema de seguridad social en los últimos años, observándose que la cobertura del sistema después de sesenta y cuatro años de operación es de menos de la mitad de la población económicamente activa.
- *Contradicciones legales: la falta de cumplimiento de la ley.* La población no cubierta por las instituciones de seguridad social es producto de una violación a la ley, ya que la legislación del Seguro Social establece en su artículo 12<sup>9</sup> que *son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: I. Las personas que presten en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones.* Bajo esta perspectiva todo trabajo remunerado debería dar lugar a un aseguramiento, sin embargo, el gobierno no ha tenido la fuerza para obligar a la cobertura total. Esto muestra la fragilidad del sistema jurídico mexicano, que permite la operación de empresas aun cuando no cumplan con la legislación en materia de seguridad social.

<sup>7</sup> Véase el III Informe de Gobierno del Presidente Manuel Avila Camacho de 1943: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-09.pdf>

<sup>8</sup> Beveridge W. (1942) Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services.

<sup>9</sup> Véase Ley del Seguro Social, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995 Texto vigente. Última reforma publicada DOF 11-08-2006 <http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/15E5C49C-4938-4966-814D-D75878A6CCF1/0/LeySeguroSocial.pdf>

**CUADRO 1**  
**MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

	Población		PEA		Asegurados	
	Total	%	Total	% de la población total	IMSS + ISSSTE	% de la PEA
2000	98,281	100,0	39,043	39,7	14,759	37,8
2001	99,564	100,0	39,062	39,2	14,811	37,9
2002	100,762	100,0	40,085	39,8	14,701	36,7
2003	101,870	100,0	40,417	39,7	14,683	36,3
2004	102,866	100,0	42,101	40,9	14,939	35,5
2005	103,831	100,0	42,274	40,7	15,364	36,3
2006	104,748	100,0	43,575	41,6	15,998	36,7
2007	105,677	100,0	44,412	42,0	16,635	37,5
2008	106,572	100,0	45,460	42,7	16,934	37,2

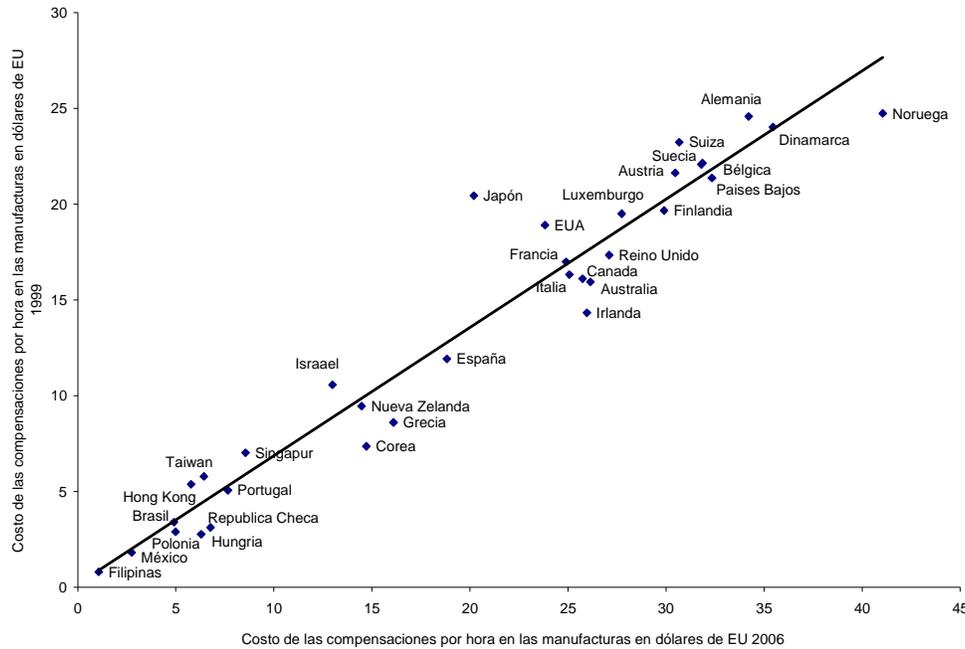
Fuente: Calderon F. II Informe de Gobierno: Anexo estadístico.

- *Una estructura financiera sin perspectiva de largo plazo.* Al problema de la cobertura se sumó el problema financiero de las instituciones de seguridad social, el cual derivó de una estructura diseñada para ser un sistema de reparto, que requería de una masiva incorporación al sistema con el fin de hacer posible el pago a los pensionados y a los jubilados. Sin embargo, la estructura no permitía la incorporación masiva lo que dio por resultado que la insuficiencia de recursos se empezara a mostrar a mediados de los años noventa, como resultado del crecimiento de la población pensionada y jubilada, obligando a una reforma del sistema de pensiones, pasando del sistema de reparto a uno de cuentas individuales, que pretendía resolver el problema financiero, sin embargo, el problema no se resolvió y el déficit operativo empezó a ampliarse sustancialmente.
- *Reformas parciales: el camino hacia una mayor segmentación de la seguridad social.* Durante la administración del Presidente Fox (2000–2006) se reconoció explícitamente que no se había logrado cubrir a gran parte de la población con servicios de salud de calidad, sin embargo, en vez de poner en marcha una reforma de la Seguridad Social integral se puso en marcha el Seguro Popular que es un sistema de acceso parcial a los *servicios de salud* para la población no cubierta por las instituciones de la Seguridad Social. Al 2008 se estima que su cobertura es de 7,7 millones de familias. Todo esto ha contribuido a generar diversos esquemas de seguridad social con esquemas fragmentados tanto de servicios como de cobertura, sin que exista una propuesta de integrar todos los sistemas y avanzar hacia la cobertura universal.
- Aun cuando se reconoce que el sistema de seguridad social se pone en marcha en México a la par que en las sociedades del bienestar europeo, el país no fue capaz de realizar las reformas para mantenerlo actualizado y avanzar hacia la cobertura universal, dejando que grandes grupos sociales se mantengan fuera del sistema, lo que refuerza la desigualdad social en el país.

### 1.3. El deterioro de las percepciones salariales ó el sacrificio del mercado interno

México optó por adoptar el paradigma de bajos costos como mecanismo de competitividad, lo cual queda en evidencia al analizar la información que sistematiza anualmente el Departamento del Trabajo de Estados Unidos sobre las compensaciones que se pagan por hora en las manufacturas en 34 países, México ocupa el penúltimo lugar, superado sólo por Filipinas.

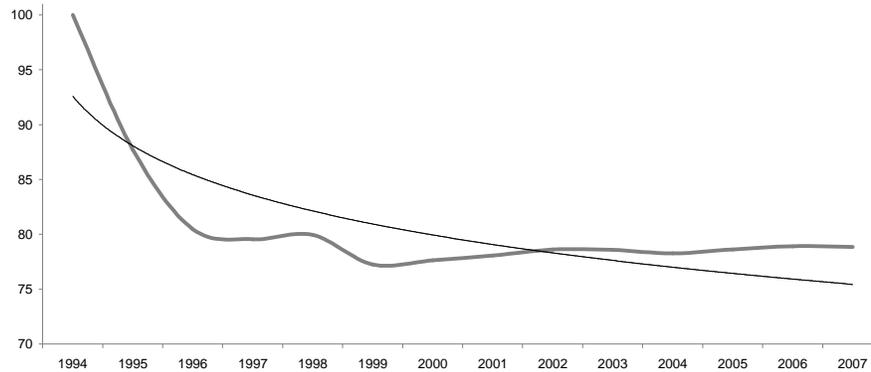
**GRÁFICO 4**  
**COMPARACIONES DEL COSTO DE LAS COMPENSACIONES POR HORA EN LAS MANUFACTURAS**



Fuente: Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Enero 2008.

Este paradigma de bajos costos se ha mantenido en las últimas décadas y se ha reflejado en el deterioro de las percepciones salariales, el salario mínimo real ha perdido entre 1994 y 2007 un 25 por ciento, lo que ha debilitado el poder adquisitivo de los trabajadores y ha afectado de manera negativa al mercado interno debilitándolo y reduciendo la posibilidad de dinamizar a la economía con base al mercado interno.

**GRÁFICO 5**  
**MÉXICO: CAÍDA DEL SALARIO REAL**



Fuente: Comisión Nacional de salarios mínimos y Banco de México.

Un elemento que logra compensar esta caída ha sido el hecho de que el piso salarial fijado por el mínimo legal ha sido superado en los últimos años doce años, por un movimiento de las percepciones salariales promedio que se encontraban con un sesgo hacia los niveles salariales más bajos en 1995 (el 58 por ciento se situaba en remuneraciones hasta dos salarios mínimos), mientras que en 2008 el sesgo se mueve a ingresos mas altos (el 61,9 por ciento percibía entre dos y cinco salarios mínimos).

**CUADRO 2**  
**ESTRUCTURAS SALARIALES COMPARADAS DE ACUERDO A TIPO DE CONTRATO**  
(Porcentaje del total)

	Total	Hasta un salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No especificado
2008							
Tipo de contrato	100,0	8,0	23,5	28,7	20,8	12,4	6,6
Con contrato escrito	100,0	1,4	14,8	28,2	27,8	20,1	7,7
Temporal	100,0	2,9	23,8	31,3	23,2	12,0	6,7
De base, planta o por tiempo indefinido	100,0	1,0	13,0	27,6	28,8	21,8	7,8
Contrato de tipo no especificado	100,0	6,3	18,7	27,7	10,1	8,7	28,4
Sin contrato escrito	100,0	15,2	33,0	29,3	13,2	4,2	5,1
No especificado	100,0	3,2	15,6	27,7	18,7	6,0	28,7

(continúa)

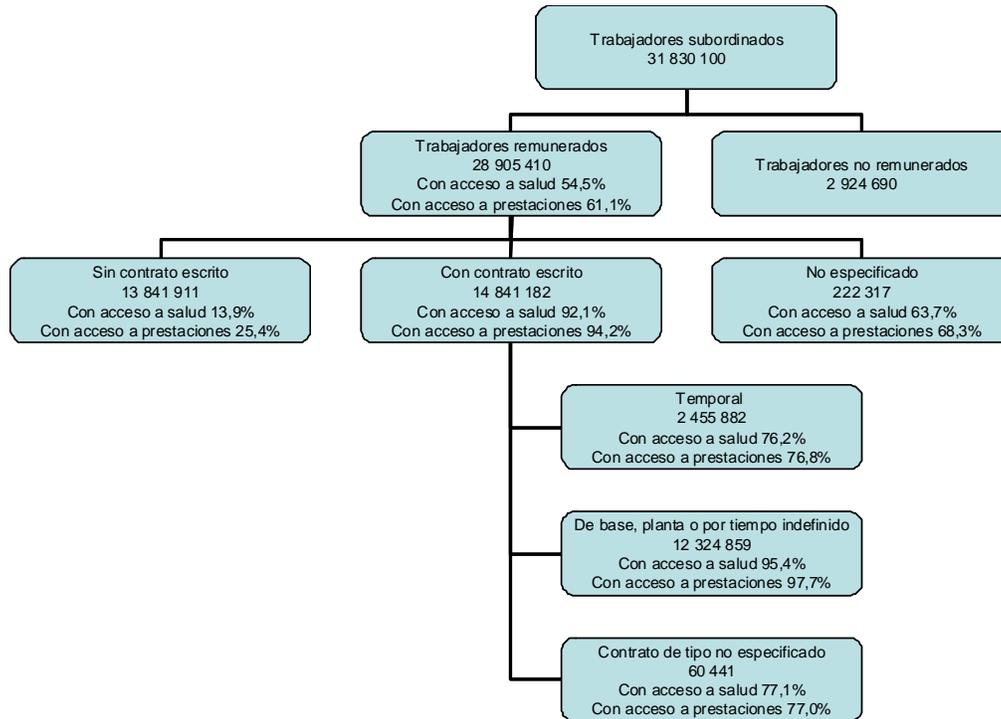
**CUADRO 2** (conclusión)

	Total	Hasta un salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No especificado
1995							
Tipo de contrato	100,0	17,8	40,6	18,8	11,6	7,9	3,2
Con contrato escrito	100,0	5,7	37,0	24,1	17,0	13,0	3,2
Temporal	100,0	9,3	48,4	22,3	10,0	6,9	3,1
De base, planta o por tiempo indefinido	100,0	4,7	34,6	24,7	18,7	14,4	3,0
Contrato de tipo no especificado	100,0	20,1	39,7	17,1	6,9	4,7	11,6
Sin contrato escrito	100,0	27,4	43,5	14,7	7,4	4,0	3,1
No especificado	100,0	12,9	26,4	11,7	11,4	14,5	23,1

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Otro elemento de cambio del mercado laboral en materia de remuneraciones es el referente a las prestaciones de ley<sup>10</sup> las cuáles se han elevado en los últimos años, ya que el 94 por ciento que tienen un contrato escrito cuentan con ellas, lo que muestra las ventajas de la contratación colectiva.

**DIAGRAMA 2**  
**ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y PRESTACIONES (2008)**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE.

<sup>10</sup> INEGI/STPS Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007 Se definen como bienes y servicios diferentes a las instituciones de salud, en dinero o en especie, adicionales a su sueldo que reciben los trabajadores de parte de la unidad económica para la que trabajan como complemento a sus ingresos laborales.

## 1.4. Nuevas modalidades del trabajo: la redefinición del lugar de trabajo

Uno de los puntos más controversiales de las nuevas relaciones laborales ha sido la redefinición del lugar de trabajo, un primer acercamiento a este problema puede ser a través del tipo de establecimientos, en donde se observa que dos terceras partes de los trabajadores subordinados con contrato escrito trabajan en medianos y grandes establecimientos y en el gobierno, en tanto, 60 por ciento de los trabajadores subordinados sin contrato escrito trabajan en micro negocios, que es donde se concentra fundamentalmente el mercado informal.

**CUADRO 3**  
**MEXICO: PREVALENCIA DE LOS MICRO Y PEQUEÑOS NEGOCIOS**  
**COMO FUENTE DE TRABAJO (2008)**

	Tipo de contrato	Con contrato escrito				Sin contrato escrito	No especificado
		Subtotal	Temporal	De base, planta o por tiempo indefinido	Contrato de tipo no especificado		
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ámbito agropecuario	7,4	1,0	1,1	1,0	0,7	14,2	3,1
Ámbito no agropecuario	90,0	96,0	94,6	96,4	71,2	83,8	69,5
No especificado	2,7	2,9	4,3	2,6	28,2	2,0	27,3
Pequeños establecimientos	21,6	27,6	27,6	27,6	22,5	15,2	23,2
Medianos establecimientos	14,9	24,5	26,0	24,3	18,5	4,6	14,6
Grandes establecimientos	13,6	24,9	21,2	25,7	12,5	1,7	6,7
Micronegocios con establecimiento	14,6	5,1	5,2	5,1	5,6	24,8	15,8
Micronegocios sin establecimiento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gobierno	7,4	1,0	1,1	1,0	0,7	14,2	3,1
Otros	90,0	96,0	94,6	96,4	71,2	83,8	69,5
% en micro y pequeños establecimientos	2,7	2,9	4,3	2,6	28,2	2,0	27,3

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Realizando el análisis por lugar de desempeño de la actividad se observa que aun cuando una parte importante de los trabajadores realiza sus actividades en establecimientos, existe un subgrupo que lo realiza en su domicilio particular o de manera itinerante y un segmento que realiza actividades en las instalaciones de otras empresas o instituciones a donde se les envía (subcontratación).

**CUADRO 4**  
**MEXICO. REDEFINIENDO EL LUGAR DE DESEMPEÑO DE LA ACTIVIDAD**

	2005	2006	2007	2008
Trabajadores remunerados	26 230 272	27 592 042	28 104 010	28 905 410
En domicilios particulares	3 692 782	3 809 031	3 999 996	4 043 648
De manera itinerante, circulando, o sin limitarse a un solo espacio físico	1 519 694	1 510 935	1 486 786	1 505 103
En puestos fijos o semifijos	152 264	161 085	166 360	187 596
En el lugar de la obra	384 191	461 750	585 990	575 525
En establecimientos o instalaciones controladas por la unidad económica para la que trabaja	17 460 672	18 386 810	18 772 819	19 404 839
En las instalaciones de otras empresas o instituciones donde se les envía	747 017	771 266	792 781	799 196
% de trabajadores fuera de establecimientos	33,4%	33,4%	33,2%	32,9%

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

La práctica de la subcontratación se realiza de manera más intensa en la industria manufacturera, en las ramas donde se ha observado que es una práctica más común son: las industrias metálicas básicas, la industria química, la industria de las bebidas y del tabaco, la industria del plástico, y la industria de minerales no metálicos. Esta práctica, tal como puede observarse en el cuadro 5 es utilizada fundamentalmente en la industria grande y mediana, y en menor escala en la industria pequeña y micro.

**CUADRO 5**  
**MEXICO: NIVEL DE SUBCONTRATACION DE PERSONAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**  
*(Porcentaje del total)*

Rama de actividad	Total	Tamaño			
		Grande	Mediano	Pequeño	Micro
Total	10,2	16,5	14,0	7,8	0,7
311 Industria alimentaria	8,7	18,6	19,7	8,8	0,1
312 Industria de las bebidas y del tabaco	19,0	18,9	31,5	47,0	0,0
313 Fabricación de insumos textiles	10,6	17,2	6,6	3,1	0,1
314 Confección de productos textiles, excepto prendas de vestir	5,2	10,6	12,0	8,7	0,3
315 Fabricación de prendas de vestir	10,5	17,3	7,8	8,3	3,0
316 Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir	5,6	16,9	3,1	1,2	1,5
321 Industria de la madera	2,3	10,3	8,3	1,7	0,3
322 Industria del papel	7,0	10,2	7,5	0,8	0,9
323 Impresión e industrias conexas	5,1	16,7	16,5	0,0	0,3

(continúa)

**CUADRO 5** (conclusión)

Rama de actividad	Total	Tamaño			
		Grande	Mediano	Pequeño	Micro
324 Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	4,1	3,4	7,0	14,4	4,4
325 Industria química	19,2	21,2	21,9	13,2	4,3
326 Industria del plástico y del hule	13,1	18,5	25,4	2,8	2,4
327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	13,6	40,7	9,2	11,0	0,4
331 Industria metálicas básicas	20,0	24,9	24,3	8,4	0,5
332 Fabricación de productos metálicos	7,1	24,6	13,2	7,0	0,4
333 Fabricación de maquinaria y equipo	11,1	16,0	7,7	7,7	4,5
334 Fabricación de eq. de computación, comunicación					
335 Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos					
336 Fabricación de equipo de transporte	8,7	8,5	13,9	7,1	1,7
337 Fabricación de muebles y productos relacionados	4,1	11,3	9,4	3,3	0,8
339 Otras industria manufactureras	7,3	13,1	3,6	12,5	0,5

Fuente: Encuesta nacional de empleo, salarios, tecnología y capacitación en el sector manufactureros (ENESTYC) 2005.

Esta sección ha perfilado la evolución del mercado laboral en México en los últimos doce años, en donde se muestra que a los 10,4 millones de personas que se integraron a la población económicamente activa, se sumó una emigración hacia Estados Unidos de 9,6 millones de mexicanos. Los que optaron por permanecer en el país se enfrentaron a un mercado segmentado sólo algunos accedieron a un trabajo de calidad, en tanto el resto se enfrentó a procesos de precarización. Una de las causas de la precarización fue, sin lugar a dudas, la falta de una amplia institucionalidad que cubriera con seguridad social a todos los mexicanos garantizándoles niveles de bienestar mínimos a lo largo del ciclo de vida. El sistema de seguridad social inconcluso abrió el camino hacia la informalidad, alentó el incumplimiento de la ley y generó problemas estructurales a las instituciones habilitadas para proporcionarla, provocando una crisis financiera que fue resuelta por reformas de poco alcance.

Al problema estructural de la Seguridad Social se sumó la adopción del paradigma de bajos costos salariales que ha mantenido los salarios deprimidos en las últimas décadas, debilitando el mercado interno, provocando un bajo crecimiento de la economía. En la búsqueda de una solución de mercado al problema del empleo, se optó por redefinir el espacio de trabajo, dando lugar a una mayor flexibilidad laboral, donde subsisten esquemas de trabajo de lo más diversos, en donde las micro y pequeñas empresas han mostrado una importante relevancia, y sobre todo las nuevas formas de contratación, dando un papel importante a la subcontratación.



## **2. Características y cambios recientes en la regulación del Mercado Laboral**

---

México cuenta con una legislación laboral vigente desde 1970, sin que se haya logrado establecer una reforma sustantiva a la misma. La legislación laboral mexicana está inspirada en el derecho social, bajo la perspectiva de defender los derechos de los trabajadores. El artículo 123 de la Constitución (“toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley”) es el que da origen a esta legislación particular. El mismo ha sufrido treinta y un modificaciones desde 1917. La Ley Federal del Trabajo para regular las relaciones laborales, contempla dos grandes grupos: el de las relaciones individuales de trabajo y el de las relaciones colectivas. Un punto adicional que conviene destacar es el vinculado a la inspección de trabajo que busca que las empresas cumplan con las disposiciones legales existentes.

## 2.1. Relaciones Individuales de Trabajo

Las normas de las relaciones individuales de trabajo se encuentran contenidos en el Título Segundo de la legislación, en este caso se pueden señalar algunos elementos clave:

- **Artículo 20.**– Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

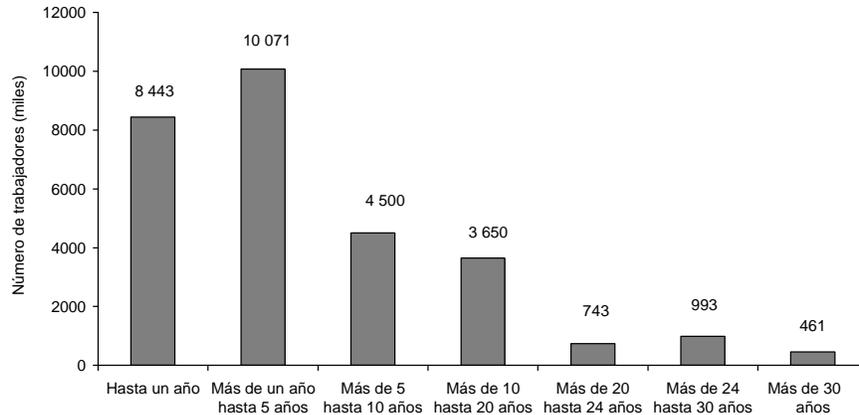
En los subsiguientes párrafos se precisan este tipo de relaciones en donde se han realizado algunas modificaciones:

- Trabajo Infantil (Artículo 22) Este concepto fue modificado ya que la edad mínima para trabajar conforme a la versión original era de doce años en tanto que en la actual es de catorce, esto da como resultado que de acuerdo a la ENOE del Segundo Trimestre de 2008 se protege a 4,5 millones de menores para que puedan cumplir con su educación básica que es de 9 años (6 de primaria y 3 de secundaria). La intención de esta reforma fue redefinir todo el trabajo infantil, sin embargo hasta la fecha se estima que el trabajo infantil es de 2,4 millones de niños, lo que muestra que aun cuando la reforma legal se dio no se han establecido mecanismos para la observancia de la ley.
- Contrato por escrito (Artículo 24) Se establece la necesidad de estipular por escrito la relación laboral y la forma como ésta se cubrirá para evitar abusos sobre el trabajador, sin embargo como se analizó en el capítulo 1, la porción de trabajadores que cuentan con un contrato escrito es a apenas de 33 por ciento de la población ocupada.
- Estabilidad en el trabajo (Capítulo II del Título II). Este apartado es uno de los puntos más controversiales de la legislación laboral, ya que en principio, se establece en el artículo 35 que las relaciones de trabajo pueden ser por obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado y que a falta de estipulaciones la relación será por tiempo indeterminado. Sin embargo en la práctica se observa que a los trabajadores se les contrata por tiempo determinado, cuando ésta debería ser la excepción y que tales empresas, en sus nuevas contrataciones, celebren “contratos a prueba” con sus trabajadores, dejándolos en un ámbito de incertidumbre laboral. Tampoco es nada raro, en la actualidad, que las empresas subcontratistas o agencias de colocación de personal (outsourcing) eludan sus responsabilidades laborales violatorias del principio de estabilidad en el empleo.
- Conviene señalar que el contrato a prueba no se encuentra validado en nuestra legislación – lo que incluye es por obra determinada, por tiempo determinado y por tiempo indeterminado. Sin embargo, existe un debate al respecto en el que se señala que lo que no está prohibido explícitamente, está permitido y bajo esta premisa algunos juristas han validado lo que es denominado “periodo de prueba”, que da elementos para una contratación sin garantía de percibir los beneficios de ley y sobretodo cuestiona el principio de estabilidad en el trabajo.

En lo referente a la subcontratación la Ley Federal del Trabajo si contempla, dentro de su articulado, la figura del intermediario, que “es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón”. Además, la norma laboral también establece el principio de la responsabilidad solidaria, mediante el cual las empresas clientes de las agencias de colocación de personal también son responsables de las obligaciones laborales frente a dichos trabajadores. Sin embargo, no todos los derechos de los trabajadores se

encuentran salvaguardados en esta forma de contratación, sobre todo el referente a la estabilidad en sus empleos, porque los mueven de empresa en empresa y muy a menudo se encuentran sujetos a la temporalidad contractual continua y en ninguna de ellas tienen la seguridad de la permanencia. De acuerdo a las estadísticas de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en 2008, de los 28,9 millones de trabajadores remunerados 18,5 millones, es decir, 64,1 por ciento tienen una permanencia en el trabajo por abajo de cinco años.

**GRÁFICO 6**  
**PERMANENCIA EN EL TRABAJO**  
(Miles)



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE.

- **Derecho de Piso** En la contratación individual han surgido nuevas formas de contratación que no implican ningún tipo de relación laboral con la empresa, por ejemplo en las estaciones de servicio de la empresa Petróleos Mexicanos, a los trabajadores se les da la oportunidad de laborar bajo el acuerdo que se conoce como derecho de piso, que consiste en que los trabajadores puedan despachar la gasolina y prestar cualquier otro tipo de servicio a los clientes que acuden a la estación pero no perciben ningún sueldo obteniendo sus ingresos de las propinas obtenidas de los clientes.
- **Asociados** Otra modalidad de la contratación individual es la surgida en la cadena Wal-Mart de México en la cual no se tienen empleados, sino que se tienen asociados, de tal manera que la relación de trabajo es diferente a la estipulada en la Ley.
- **Honorarios Asimilables** En esta modalidad se obtiene una contratación limitada, ya que parte del sueldo o salario se paga de acuerdo a la legislación vigente con todos los derechos de ley, pero la porción más importante de la percepción se paga como honorarios es decir fuera de la relación laboral.
- **Problemas en la suspensión de la relación laboral.** La relación de trabajo, mientras subsiste, atraviesa por una serie de vicisitudes que en ocasiones son favorables o desfavorables para cualquiera de las partes que intervienen en ella, relacionadas con el principio de la estabilidad en el empleo. La primera de ellas es la suspensión de las relaciones de trabajo de manera temporal, cesando las obligaciones recíprocas de prestar el servicio el trabajador y de pagar el salario el patrón. El artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo establece siete causales de suspensión de la relación de trabajo, entre las que se encuentran: la enfermedad del trabajador, el arresto, la prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria, etc. Desaparecidas las causas temporales de suspensión se reanuda la

relación laboral, respetándose así el principio de la estabilidad en el empleo. En otras ocasiones se va más allá de la suspensión, sobreviniendo un acontecimiento diferente denominado terminación de las relaciones de trabajo, mismo que impide la continuación de la prestación del servicio. Son causas de terminación de las relaciones de trabajo, de conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo, entre otras: el mutuo consentimiento, la muerte del trabajador, la terminación de la obra, la incapacidad física o mental del trabajador que haga imposible la prestación del servicio, etc. En estos supuestos, aunque verdaderamente se acaba la relación de trabajo, ésta se da por causas naturales no imputables a ninguna de las partes, por lo que el principio de la estabilidad en el empleo permanece a salvo.

La rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador, constituye otra vicisitud por la que atraviesa dicha relación. En el artículo 51 de nuestra legislación laboral se establecen nueve causas por las que el trabajador puede separarse de su trabajo, sin su responsabilidad, lo que implica que el patrón ha incurrido en incumplimiento del contrato en contra del trabajador, por ser él quien ha violentado el principio de la estabilidad en el trabajo. La falta de probidad del patrón, reducir el salario del trabajador, no cubrir el salario en el lugar y fechas convenidas, etc., son algunas de las causales de esta ruptura. Esta separación del trabajador, sin su responsabilidad, rompe dramáticamente el principio de la estabilidad en el empleo. Pero la peor y menos deseada de las vicisitudes por las que atraviesa la relación de trabajo la constituye el despido. Entiéndase por despido, al acto unilateral en virtud del cual el patrón da por terminada la relación de trabajo, invocando una causa grave de incumplimiento que se imputa al trabajador. El despido se da, en este caso, cuando es el propio trabajador quien cae en incumplimiento de su contrato, incurriendo en alguna de las quince causales establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, sin responsabilidad para el patrón. La desobediencia del trabajador al patrón, tener más de tres faltas injustificadas en un período de 30 días, las faltas de probidad cometidas por el trabajador, concurrir en estado de embriaguez a sus labores, entre otras, son las causales que le permiten al patrón romper con el principio de estabilidad en el empleo.

## 2.2. Relaciones Colectivas de Trabajo

Las normas de las Relaciones Colectivas de Trabajo se encuentran reglamentadas en el Título Séptimo de la Ley Federal del Trabajo cuyo propósito principal es la reglamentación de las relaciones de los trabajadores organizados. Se destacan los siguientes puntos:

- Nivel de sindicalización. En esta área un problema fundamental ha sido un desaliento a promover la organización de los trabajadores, lo cual se refleja en el bajo nivel de sindicalización que existe en el país, de acuerdo a la ENOE es de tan sólo 4, 507,154 que significa un 10,3 por ciento de la población ocupada. Si se analiza directamente a la industria manufacturera se observa que el mayor grado de sindicalización se da entre las empresas de gran tamaño, y que es prácticamente inexistente entre las micro empresas. Por actividad se observa que son cinco las industrias que son líderes en la sindicalización: la industria de componentes eléctricos, la industria petrolera, la de equipo de transporte, la industria química y la del papel. En el caso de los establecimientos de servicios la mayor sindicalización se da en el sector bancario, en hoteles, restaurantes y en los trabajadores al servicio del Estado.

**CUADRO 6**  
**PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS NO MAQUILADORES QUE CONTABAN**  
**CON SINDICATO POR RAMA DE ACTIVIDAD, SEGÚN TAMAÑO 2004**

Rama de actividad	Total	Tamaño			
		Grande	Mediano	Pequeño	Micro
Total	4,53	70,42	62,65	35,94	2,13
335 Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos	41,92	72,04	73,44	47,26	24,63
324 Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	38,51	68,75	60,00	45,45	22,08
336 Fabricación de equipo de transporte	35,41	74,56	71,43	53,46	15,16
325 Industria química	34,63	69,01	71,86	50,39	17,38
334 Fabricación de eq. de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	27,86	56,92	38,89	32,17	12,90
333 Fabricación de maquinaria y equipo	23,34	72,22	87,80	51,05	9,57
326 Industria del plástico y del hule	22,88	76,51	58,87	49,57	2,23
322 Industria del papel	20,38	76,24	80,14	50,60	9,24
331 Industria metálicas básicas	20,08	69,12	66,23	43,86	9,34
313 Fabricación de insumos textiles	11,09	78,35	81,34	58,18	2,59
316 Fabricación de productos de cuero	7,23	25,76	28,89	19,01	4,74
315 Fabricación de prendas de vestir	4,35	63,89	55,05	29,86	0,87
332 Fabricación de productos metálicos	3,97	66,67	69,95	36,58	2,66
312 Industria de las bebidas y del tabaco	3,78	85,31	51,81	25,54	0,00
339 Otras industria manufactureras	3,69	69,01	75,28	37,66	1,06
337 Fabricación de muebles y productos relacionados	3,60	76,09	58,27	22,28	2,32
327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	3,34	66,67	72,88	46,64	1,27
321 Industria de la madera	2,98	65,00	38,64	13,77	2,62
314 Confección de productos textiles, excepto prendas de vestir	2,76	89,66	71,11	28,57	1,90
311 Industria alimentaria	2,75	70,12	53,79	35,34	1,74

Fuente: Encuesta nacional de empleo, salarios, tecnología y capacitación en el sector manufactureros (ENESTYC) 2005.

- Baja efectividad en la negociación contractual. A este bajo nivel de sindicalización se ha sumado una actitud pasiva de los sindicatos, lo cual se ha reflejado en incrementos salariales sumamente bajos. Entre 2000 y 2006 los acuerdos contractuales firmados lograron para todo el período un incremento acumulado real de sólo 3 por ciento en términos reales, incluso siendo negativo para los trabajadores al servicio del Estado.

**CUADRO 7**  
**INCREMENTO SALARIAL PROMEDIO EN LAS NEGOCIACIONES CONTRACTUALES**  
**A NIVEL FEDERAL**  
*(En porcentajes)*

			2006	2005	2004	2003	2002	2001
Incremento salarial general	Nominal		4,1	4,4	4,1	4,7	5,8	9,1
	Real		0,4	0,4	-0,5	0,2	0,8	2,4
Por instancia de negociación	Conciliadas	Nominal	3,9	4,2	3,6	4,3	5,5	9,5
		Real	0,3	0,1	-1,0	-0,3	0,5	2,8
	Sin conciliar	Nominal	4,4	4,6	4,6	5,3	5,9	8,9
		Real	0,8	0,6	-0,0	0,7	0,9	2,2
Por tipo de propiedad	Empresas públicas	Nominal	3,8	4,0	3,5	4,1	4,9	7,7
		Real	0,2	-0,1	-1,1	-0,5	-0,0	1,1
	Empresas privadas	Nominal	4,4	4,7	4,6	5,2	6,4	10,0
		Real	0,8	0,6	-0,0	0,5	1,3	3,2

Fuente: STPS.

- El derecho de huelga y la estabilización de la economía. Uno de los puntos clave de la negociación contractual es el derecho de huelga como mecanismo para hacer valer los derechos de los trabajadores (título octavo de la Ley Federal del Trabajo). En México el recurso de huelga ha sido de gran importancia como mecanismo de respuesta ante eventuales rigideces de los empresarios a reconocer el derecho a la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. Sin embargo, posterior a la crisis de la deuda externa mexicana se presentó un fuerte proceso inflacionario en México por arriba del cien por ciento, el cual logró controlarse con el establecimiento de un acuerdo tripartito denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE) entre trabajadores, empresarios y gobierno en 1987; el contenido del acuerdo fue que los empresarios no incrementarían sus precios, si los trabajadores no solicitaban revisiones de salarios por arriba de la inflación esperada, esta política fue exitosa en términos de la reducción de la inflación, pero sacrificó el poder adquisitivo de los trabajadores, debilitando al mercado interno. Esta política fue en realidad la instauración de un mecanismo de control sobre las negociaciones contractuales, y por lo mismo repercutió sobre el recurso de huelga, ya que quedaba en entredicho dentro del esquema acordado por los pactos sucesivos que se firmaron. De hecho, el número de huelgas disminuyó progresivamente entre 1989 y 2007, tal como puede observarse en el cuadro 8, como consecuencia del acuerdo colectivo y de las condiciones de mayor estabilidad en la economía.

**CUADRO 8  
HUELGAS ESTALLADAS REGISTRADAS POR CENTRAL OBRERA**

Periodo	Integrantes del congreso del trabajo								
	Total	Subtotal	CTM	CROC	CROM	Otras <sup>a</sup>	Sindicatos nacionales autónomos y asociaciones sindicales autónomas	Independientes del congreso de trabajo	No especificada
1989	118	94	71	9	5	5	4	23	1
1990	150	129	100	13	5	6	5	20	1
1991	136	114	87	8	7	5	7	22	0
1992	156	136	99	16	5	3	13	20	0
1993	155	144	98	22	12	5	7	11	0
1994	116	94	57	16	10	6	5	22	0
1995	96	83	50	13	6	11	3	13	0
1996	51	42	27	6	4	4	1	9	0
1997	39	34	22	4	2	5	1	5	0
1998	33	27	15	7	2	3	0	6	0
1999	32	25	16	2	5	2	0	7	0
2000	26	22	8	5	2	4	3	4	0
2001	35	30	12	9	6	2	1	5	0
2002	45	37	19	7	3	1	7	8	0
2003	44	39	16	8	4	7	4	5	0
2004	38	30	13	4	1	5	7	8	0
2005	50	42	22	5	5	4	6	8	0
2006 <sup>b</sup>	55	47	27	9	5	4	2	8	0
2007	27	21	14	3	0	1	3	6	0

Fuente: S.T.P.S. y J.F.C.A.

<sup>a</sup> Otras organizaciones del Congreso del Trabajo, incluye: COR, CGT, CRT, COCEM, CTC, COM, COS, FAO, FNUTEP, FROT, FNC, FST, FSTSGEM, FSTRM, FEOPCDF, UNFSOIT, UNO Y OTRAS AUTÓNOMAS.

<sup>b</sup> Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica, razón por lo cual pueden existir diferencias con publicaciones anteriores.

- Los riesgos de trabajo. Una parte clave de la legislación laboral en México (título noveno de la legislación) es la referente a los riesgos de trabajo para lo cual se ha diseñado un esquema detallado de los mismos, y se han establecido en las empresas las comisiones de higiene y seguridad, lo que ha servido para que en los últimos años se reduzca el número de accidentes, enfermedades y muertes.

**CUADRO 9**  
**TRABAJADORES EXPUESTOS, RIESGOS DE TRABAJO Y DEFUNCIONES**

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Trabajadores expuestos	12 418 761	12 224 231	12 112 405	12 088 468	12 348 259	12 735,856	13 578 346
Riesgos de trabajo	454 089	413 748	387 806	358 784	360 793	373 239	387 827
Accidentes de trabajo	356 725	324 150	302 970	278 525	282 469	295 594	309 539
Accidentes en trayecto	91 807	84 078	80 325	72 448	70 906	70 353	73 573
Enfermedades de trabajo	5 557	5 520	4 511	7 811	7 418	7 292	4 715
Defunciones	1 740	1 502	1 361	1 427	1 364	1 367	1 328
Accidentes de trabajo	1 299	1 145	1 049	1 100	1 069	1 109	1 069
Accidentes en trayecto	431	354	308	323	287	255	257
Enfermedades de trabajo	10	3	4	4	8	3	2

Fuente: IMSS.

- Negociación de los contratos sectoriales, fuente de flexibilización. Finalmente, conviene señalar que el movimiento sindical dentro del marco de la legislación ha permitido flexibilizar el proceso de trabajo, al no establecer en forma precisa los acuerdos sectoriales. Gabriel Pérez Pérez (2002)<sup>11</sup> señala que las nuevas formas de organización del trabajo y la existencia de sindicatos pasivos son elementos fundamentales para la creación de flexibilidad laboral. También define dos tipos de flexibilidad basados en la regionalización del país: máxima flexibilidad y flexibilidad moderada. La máxima flexibilidad es característica de las empresas exportadoras del norte del país en las que se dan políticas unilaterales, nuevas formas de organización del trabajo, así como sindicatos pasivos. Asimismo, en esta región existe una clase obrera con bajos índices de organización contractual y laboral debido a la reciente industrialización de la zona. Como resultado se crea una política estatal que atrae la inversión basada en bajos salarios y flexibilidad laboral. Por otra parte, la flexibilidad moderada se da en la antigua industria reconvertida y la paraestatal, y tiene una base sindical pasiva e independiente. La política estatal en las regiones de flexibilidad moderada es menos rígida que en el primer caso como consecuencia de una clase obrera más experimentada y con mayores lazos a la sindicalización. La industria automotriz, así como la banca, son ejemplos de esta caracterización de

<sup>11</sup> Pérez Pérez Gabriel (2002) Flexibilidad Laboral y Modernización de las condiciones generales de trabajo de 1996 a 2000: análisis de una revisión de los contratos colectivos de trabajo efectuada por la STPS. Revista Contaduría y Administración No. 204. Enero-marzo 2002.

flexibilidades. En la industria automotriz se aceptó con relativa facilidad la transformación en las relaciones laborales a través del abaratamiento y el uso intensivo de la fuerza laboral acompañado de la reducción y la flexibilización en la contratación colectiva, así como la flexibilización del mercado y la desindustrialización. Por otra parte, mediante la relación sindicato–patrón en la banca no es posible llegar a acuerdos que permitan hacer mejoras en la productividad (Pérez, 2002).

- El papel de los sindicatos es fundamental para la flexibilidad laboral. Se requieren de pactos entre empresas y sindicatos que fomenten la participación activa de los trabajadores en la toma de decisiones y en la organización del trabajo. Sin los acuerdos a los que empresarios y trabajadores puedan llegar, no será posible tener un cambio en las condiciones y la estructura del trabajo. La flexibilidad laboral implica una reestructuración en la organización del trabajo y el capital. Los cambios en la estructura laboral consisten en nuevas formas de contratación, cambios en las modalidades de remuneraciones y sindicatos más abiertos a las negociaciones. El artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo define el contrato colectivo como “el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos”<sup>12</sup>. En los contratos colectivos no suele haber especificaciones acerca de la organización del trabajo, ya que tienden a concentrarse en asuntos como los salarios, las prestaciones y la duración de la jornada laboral. Un aspecto negativo de los contratos colectivos en México es la generalización en las negociaciones por parte de las centrales obreras sin tomar en cuenta las distintas ramas industriales. Si los contratos se firmaran con base en las actividades de las empresas, sería posible tener una mayor flexibilidad ajustada a las necesidades de cada rama. La flexibilidad laboral, además de cambiar la organización del trabajo, requiere de cambios en las relaciones dentro de los sindicatos, así como un cambio de las relaciones entre centrales obreras y sindicatos. Actualmente, las decisiones de las centrales no toman en cuenta la relación entre los trabajadores y su ámbito laboral. Los sindicatos acatan lo estipulado por la central sin poder negociar con las empresas, lo que limita el grado de flexibilidad del trabajo, aun cuando algunos sindicatos no acatan a ninguna central como es el caso del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana o el de Petróleos Mexicanos.
- El espacio de la flexibilidad numérica consiste en incrementar la cuota de capital variable movilizado en el proceso de producción a través de cambios en la organización. Mediante la flexibilidad numérica la empresa es capaz de modificar el número de trabajadores en función de las variaciones de la demanda externa de sus productos. La variación en el personal ocupado por tipo de industria, así como el número de trabajadores eventuales, indican el grado de flexibilidad numérica en una industria. Dentro de la industria manufacturera, es el ramo de los textiles y las prendas de vestir el que presenta la mayor flexibilidad numérica. Por otra parte, la división de alimentos, bebidas y tabaco, es la menos flexible. Los resultados presentados son un reflejo del tipo de demanda que los bienes de ambas ramas tienen. Mientras que los alimentos son bienes con una demanda más rígida, los textiles y la ropa presentan mayor elasticidad con respecto al ingreso.

<sup>12</sup> Excepciones a este caso son los contratos de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Universidad Nacional Autónoma de México.

**CUADRO 10**  
**TASA DE CRECIMIENTO DEL PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**

Período	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>a</sup>
Total	-8,67	3,22	5,61	4,08	0,86	1,47	-4,40	-4,99	-3,88	-2,89	-0,75	1,28	0,20
Alimentos, bebidas y tabaco	-3,61	0,33	1,29	2,55	2,58	0,03	-0,22	-0,78	0,16	-2,44	0,09	2,04	0,41
Textiles y prendas de vestir	-9,50	6,57	5,93	1,95	0,59	1,17	-9,09	-7,99	-7,62	-7,25	-4,21	-3,10	-3,07
Industria de la madera	-14,21	2,80	5,36	2,64	-4,37	-1,66	-8,90	-5,39	-5,98	-2,23	-0,65	-0,25	-1,40
Papel y productos de papel	-6,48	-1,39	2,85	1,29	1,39	1,71	-1,05	-1,79	-2,41	-1,29	-0,20	-0,28	0,71
Industria química	-7,52	2,43	4,74	2,71	0,37	0,41	-3,90	-4,06	-3,60	-2,92	-1,73	-0,09	0,83
Minerales no metálicos	-12,07	-1,82	1,00	2,01	-0,27	2,53	-3,76	-4,18	-2,90	-0,02	0,08	0,21	1,65
Metálicas básicas	-6,60	3,76	5,93	2,16	-3,03	0,72	-3,27	-5,76	-0,96	0,92	3,19	1,61	1,23
Productos metálicos	-13,51	7,48	11,96	8,92	0,94	3,60	-6,87	-8,88	-7,37	-3,01	-0,39	3,81	0,27
Otras industrias manufactureras	-13,32	6,62	12,23	3,77	-5,99	1,01	-1,78	-3,58	0,57	-2,25	-2,92	1,89	4,13

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Industrial Mensual, INEGI.

<sup>a</sup> Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.

- De la flexibilidad numérica a la flexibilidad funcional. Las empresas hacen uso de la flexibilidad funcional de los trabajadores que consiste en el uso de un mismo trabajador en distintas etapas del proceso productivo. Como consecuencia de la flexibilidad funcional, la presencia del trabajador en la empresa se da en distintos turnos, horarios, departamentos y puestos. Así como la flexibilidad numérica se encuentra en función de la demanda final de los productos de la empresa, la flexibilidad funcional depende de los cambios tecnológicos. Los cambios en la jornada laboral y los cambios en el número de personal correspondiente a cada puesto de la empresa son indicadores de la flexibilidad funcional. Las horas-hombre trabajadas, al mantenerse constantes, muestran la poca flexibilidad funcional de la industria manufacturera.

### 2.3. Inspección del trabajo

La inspección del trabajo se diseñó como una de las instituciones fundamentales para hacer tangible el derecho del trabajo, para lo cual se estableció un capítulo sobre el tema en la Ley Federal del Trabajo, en donde se especifica que sus funciones son vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo; facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo; poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos; realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones. La inspección del trabajo fue establecida en México en 1931, con el propósito explícito de supervisar que se cumpla con las condiciones de trabajo, que se observen las condiciones de seguridad e higiene, y que se otorgue capacitación y adiestramiento a los trabajadores.

Para la realización de estas tareas, la inspección está dividida entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, responsabilizando al primero de industrias claves (textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica y siderúrgica, hidrocarburos, petroquímica, cementera, calera, automotriz, química, de celulosa y papel, de aceites y grasas vegetales, productora de alimentos, de bebidas, ferrocarrilera, maderera básica, vidriera, y tabacalera) así como de la salud y la seguridad, dejando a las entidades federativas la supervisión de las tareas de capacitación y entrenamientos, y en algunos casos delegando las tareas de seguridad. El problema fundamental que enfrenta la inspección es que, en tanto el gobierno federal ha establecido estándares para su supervisión a lo largo y ancho del país, no se ha logrado que las entidades federativas, especialmente en aquéllas de menor grado de desarrollo relativo, establezcan los mismos parámetros, por lo que las capacidades de inspección son sumamente limitadas. Esto da como consecuencia una gran disparidad espacial en la inspección del trabajo.

A la disparidad en los estándares se suma que México tiene un número muy bajo de inspectores de trabajo, ya que en tanto Rumania posee el primer lugar al tener 14 inspectores por cada mil trabajadores; Alemania cuenta con 9.2; Polonia, con 7.8; España, con 7.6; China, con 5.7, y Chile, con 5, y México alcanza sólo 0.8 inspectores por cada mil (Romero Gudiño 2008). Esta debilidad se profundiza debido al bajo presupuesto que se otorga a esta actividad a nivel federal. De acuerdo a un estudio de la Secretaría del Trabajo, en 2007 el presupuesto fue alrededor de 500 mil dólares, y los inspectores recibieron una remuneración mensual de 700 dólares, cifras que muestran la baja prioridad que se presta a estas tareas. En el cuadro 12 se observa que el proceso de inspección se ha reducido en los últimos años, lo que parece derivar de la introducción de dos programas; el primero, el Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST), que comenzó a funcionar en los dos últimos años de la administración 1994–2000; el segundo, bautizado con el nombre de Declaración Laboral Electrónica (DECLARE), iniciativa de la administración 2000–2006. Se presentan como programas alternos, que buscan promover la auto regulación, a pesar de que se asegura que no existe el interés de desaparecer la inspección tradicional, sino complementarla con el fin de elevar la cobertura que hoy es de sólo 3 por ciento.

**CUADRO 11**  
**MÉXICO: HORAS HOMBRE TRABAJADAS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR RAMA**

Periodo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>a</sup>
Total	45,5	44,9	45,4	45,7	45,7	45,9	46	45,9	45,8	45,7	46,3	46,5	46,4	46,5
Alimentos, bebidas y tabaco	47,5	47,4	47,3	47,5	47,7	47,7	47,6	48	47,7	47,7	48,1	48,1	48,1	48,5
Textiles y prendas de vestir	43,3	42,3	43,6	44,1	44,3	44,9	45,1	44,4	44,3	43,6	44,2	44,3	43,9	44,3
Industria de la madera	44,5	44,8	44,6	44,7	44,3	45,9	45,9	45	44,3	44,7	45,3	45,8	45,9	45,3
Papel y productos de papel	47,7	47,8	48,4	48,4	48,5	48,8	48,9	48,7	48,9	48,5	48,6	48,9	48,9	48,8
Industria química	44,3	44	44,3	44,5	44,6	44,7	44,7	44,4	44,7	45,1	45,4	45,3	45	45,2
Minerales no metálicos	47,9	47,6	47,8	48,3	48,6	49,4	49,7	49,5	49,2	49,3	49,9	49,7	49,8	49,8
Metálicas básicas	46,9	47,4	48,2	48,8	48,4	48	48,4	48,2	49,5	49,3	50,1	50,1	49,5	50,1
Productos metálicos	44,1	42,5	43,5	44,1	43,9	44	44,3	44	43,6	43,2	44	44,6	44,6	44,3
Otras industrias manufactureras	44,8	43,5	43,5	43,8	44,8	46	45,5	44,6	43,8	43,3	44,9	44,8	44,5	44,7

Fuente: Encuesta Industrial Mensual, INEGI.

Nota: Se calculó relacionando el promedio de las horas-hombre totales trabajadas durante el mes y se dividió entre el promedio del personal ocupado, al resultado se le dividió entre 4.3 para obtener el número de horas-hombre trabajadas por semana.

<sup>a</sup> Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.

**CUADRO 12**  
**MÉXICO: UNA VISIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

	Inspecciones realizadas	Causas de la Inspección				Trabajadores involucrados
		Condiciones generales de trabajo	Condiciones generales de seguridad e higiene	Extraordinarias	Generadoras de vapor	
2000	35 879					1 388,474
2001	35 203	7 798	7 676	14 965	4 764	1 422,594
2002	32 818	6 001	5 879	16 456	4 482	2 504,976
2003	31 211	6 551	6 453	14 956	3 251	2 532,969
2004	28 635	5 221	5 251	14 737	3 426	2 232,624
2005	26 122	4 643	4 440	13 666	3 373	2 378,699
2006	23 976	4 234	3 911	12 748	3 083	2 398,573
2007	24 981	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2 291,691

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto Mexicano del Seguro Social con datos de la Coordinación de Salud en el Trabajo e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales.

En resumen se puede señalar que la regulación del mercado laboral en México ha establecido diversos procesos mediante los cuales es posible contar con flexibilidad en las relaciones individuales de trabajo. La legislación en materia laboral permite la existencia de diversas relaciones laborales que no proporcionan algún tipo de seguridad social, ni permanencia en el puesto de trabajo, tales como el derecho de piso, honorarios asimilables y el esquema de asociados. Todo esto ha llevado a una baja permanencia laboral, estimándose que el 60,9 por ciento de la población cuenta con una antigüedad laboral inferior a cinco años. Se encontró en el análisis que a la flexibilización en las relaciones individuales de trabajo, se suma un problema para el diálogo laboral en el caso de las relaciones regidas por contratos colectivos, derivado de un bajo nivel de organización sindical con que cuentan los trabajadores, ya que se estima que tan sólo el 10,3 por ciento de los trabajadores se encuentra sindicalizado, lo que impide llegar a acuerdos para mejorar la posición de los trabajadores a través de convenios de productividad. A lo anterior se suma que la inspección de las condiciones de trabajo es sumamente débil tanto a nivel federal como estatal, lo que muestra la debilidad institucional para asegurar que la ley se cumpla cabalmente.

### 3. Características y cambios recientes en las políticas activas de empleo

---

En esta sección la discusión se centra en las políticas activas del mercado laboral (PAML) que van desde los servicios de empleo como la asistencia en la búsqueda de empleo y los sistemas de intermediación, hasta la capacitación y creación de empleo a través de subsidios de salarios, contratación directa o préstamos micro empresariales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define las PAML como “intervenciones determinadas y selectivas del gobierno en busca de objetivos de eficiencia y/o equidad, actuando directa o indirectamente para proveer trabajo e incrementar la capacidad de encontrar empleo de personas que presentan ciertas desventajas en el mercado laboral” (Auer P., Efendioglu U., y Leschke J. 2004). En términos generales se puede argumentar que aun cuando el monto total de gasto en PAML en los países industriales ha sido relativamente constante, la estrategia, diseño e implementación de la política activa ha sufrido algunos cambios sustanciales en la última década. Estos cambios difieren de país a país, pero en la mayoría de los países los siguientes cambios son evidentes:

- ***Creciente énfasis en la asistencia para buscar empleo.*** Esta asistencia ha estado ligada con un mayor monitoreo y requerimientos mas estrictos en la búsqueda de empleo para los beneficiarios de seguro para el desempleo.
- ***Servicios integrados (una ventanilla única) para que los clientes puedan recibir información, consultoría, y acceso a servicios de una sola fuente.***

- **Una mayor dependencia en los servicios privados para hacer llegar los servicios de apoyo al empleo** (por ejemplo, entrenamiento, servicios de empleo y servicios públicos). El papel de los gobiernos ha sido establecer las prioridades, asegurar la calidad y proveer el financiamiento, especialmente para asegurar la equidad.

En el siguiente cuadro se muestra que el gasto en los países industriales tiene una estructura similar, sin embargo, el monto destinado a esta política varía sensiblemente entre grupos de países, los países europeos tienen un mayor gasto como proporción del PIB, en tanto, los países de América del Norte y Asia, dentro de los cuales destaca México, dedican un bajo presupuesto a este propósito, en este sentido, se puede obtener una conclusión inicial para la discusión: el modelo de mercado laboral de Europa tiende a generar una mayor protección para sus integrantes, derivada de una política social más integral. Otra diferencia sustantiva es la forma cómo se canalizan los recursos para estas políticas, el énfasis que se otorga a la capacitación en la mayoría de los países (con excepción de México) contrasta con el apoyo a los programas de creación de empleo directo, dicho contraste es notable en los países asiáticos, en Estados Unidos, Canadá y en los países europeos. México, da un peso similar a los otros países a las microempresas. En tanto, Estados Unidos, Suecia y Corea dedican recursos importantes a los programas en donde se consideran a los deshabilitados.

**CUADRO 13**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROGRAMAS DEL MERCADO LABORAL**  
(Y como % del PIB)

	Servicio de empleo Público	Capacitación	Incentivos de Empleo	Creación de Empleo Directo	Micro Empresas	Otros Incluyendo deshabilitados	Total	Total como % del PIB
América del Norte								
México	42,28	8,80	0,00	40,50	7,82	0,61	100,00	0,03
Estados Unidos	23,08	38,46	0,00	7,69	7,69	23,08	100,00	0,13
Canadá	50,00	26,67	3,33	6,67	6,67	6,67	100,00	0,30
Europa								
España	16,67	20,51	42,31	10,26	7,69	2,56	100,00	0,78
Alemania	31,76	38,82	7,06	10,59	10,59	1,18	100,00	0,85
Francia	26,37	31,87	13,19	20,88	0,00	7,69	100,00	0,91
Suecia	16,79	24,09	42,34	0,00	2,19	14,60	100,00	1,37
Asia								
Japón	66,67	19,05	4,76	0,00	0,00	9,52	100,00	0,21
Corea	20,00	33,33	20,00	6,67	6,67	13,33	100,00	0,15

Fuente: Elaboración Propia con datos de OECD Employment Outlook 2008; para el caso de México se ajustó la información de acuerdo a lo especificado en Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007, Banco de información, Secretaría del trabajo y Previsión Social, Ejercicio Funcional Programático Económico Del Gasto Programable Devengado.

En México las políticas activas de empleo incluyen a los participantes en el mercado formal, así como a los desempleados y a los nuevos aspirantes; en estos últimos dos grupos pueden participar miembros del mercado informal, especialmente los jóvenes. Todo este esquema se realiza como parte de una estrategia global de permanencia y colocación en el empleo, la cual es promovida por el *Servicio Nacional de Empleo (SNE)*, que fue constituido en 1978 como parte de la reforma a la Ley Federal del Trabajo. A su vez, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por medio de la Dirección General de Empleo (DGE), proporciona las normas, manuales, métodos, procedimientos, asistencia técnica y recursos a los *Servicios Estatales de Empleo (SEE)* para su operación; además de realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas de operación. El SNE tiene dos vertientes fundamentales, el *Programa de Vinculación Laboral* y el *Programa de Apoyo al Empleo*, ambos logran atraer a una población importante, alrededor de 2 millones de personas, de las cuales alrededor de una cuarta parte logra ser colocada, especialmente aquellas provenientes del Servicio de Vinculación Laboral, con un menor logro en los programas para personas desempleadas.

En los *Servicios de Vinculación Laboral* se enfatizan los esquemas de información—desde la perspectiva de la corriente de pensamiento derivado de Jan Tinbergen (1969) sobre la falta de información, que en la literatura neoclásica se ha denominado la información asimétrica—, para lo cual se han instalado una serie de servicios que facilitan la vinculación.

**CUADRO 14**  
**MÉXICO SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO**

Año	Total Servicio Nacional de Empleo		Programa de Apoyo al Empleo		Programa para el Desarrollo Local (microregiones)		Servicio de Vinculación Laboral	
	Personas atendidas	Personas colocadas	Personas atendidas	Personas colocadas	Personas atendidas	Personas colocadas	Personas atendidas	Personas colocadas
1989-1994	2 429 498	283 650	459 762	n. d.			1 969 736	283 650
1995-2000	7 071 898	2 190 685	3 172 017	962 506			3 899 881	1 228 179
2001	1 382 903	510 626	396 974	229 240			985 929	281 386
2002	1 549 201	540 820	312 897	193 274			1 236 304	347 546
2003	1 908 443	531 249	308 255	195 762			1 600 188	335 487
2004	2 037 827	587 094	300 550	199 293	13 498	7 011	1 723 779	380 790
2005	2 111 177	591 438	386 981	211 932	11 557	4 366	1 712 639	375 140
2006	2 086 140	549 437	301 285	165 428	12 362	6 262	1 772 493	377 747

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Las modalidades desarrolladas han sido la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo, las Ferias de Empleo, los Talleres para buscadores de Empleo, los Sistemas Estatales de Empleo, “Chambatel” –servicio de información telefónico–, “Chambanet” –servicio de información por Internet–, centros de intermediación laboral, el programa para discapacitados denominado “abriendo espacios” y finalmente, se incorporó un “observatorio laboral” enfocado a mercados regionales, el cual es un sistema de información sobre demandas por puestos de trabajo. Si se analizan conjuntamente los cuadros 15 y 16 se observa que el instrumento de vinculación más exitoso ha sido la Bolsa de Trabajo del SNE, dicho instrumento logra colocar más del 50 por ciento de las personas atendidas por el servicio de vinculación laboral. Asimismo, lo que ha resultado efectivo han sido las ferias de empleo que logran colocar alrededor de 90 mil personas al año.

En la corriente de capacitación bajo el esquema del *Programa de Apoyo al Empleo* –el cual opera en todas las entidades federativas del país–, los Servicios Estatales de Empleo orientan a los

buscadores de empleo hacia los puestos de trabajo vacantes, auxilian a las empresas a cubrir sus necesidades de personal y proporcionan orientación y capacitación a las personas desempleadas para mejorar sus posibilidades de encontrar un empleo o trabajar por cuenta propia. En este orden de importancia, los SEE responden a factores como son: el volumen y características de la población desempleada y subempleada que captan los Servicios de Empleo, los requerimientos ocupacionales y de calificación del personal por parte de las empresas, la inversión y generación de nuevas fuentes de empleo, las oportunidades de trabajo por cuenta propia, el volumen y características de la oferta de capacitación disponible, entre otros.

**CUADRO 15**  
**MÉXICO SERVICIO DE VINCULACIÓN LABORAL**

		1989- 1994	1995- 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Servicio de Vinculación Laboral	Personas atendidas	1 969 736	3 899 881	985 929	1 236 304	1 600 188	1 723 779	1 712 639	1 772 493
	Personas colocadas	283 650	1 228 179	281 386	347 546	335 487	380 790	375 140	377 747
Bolsa de trabajo del SNE	Personas atendidas	1 926 498	2 753 480	521 755	570 548	592 414	644 209	638 644	665 778
	Personas colocadas	250 974	879 694	173 429	183 456	175 099	190 493	188 521	193 690
Ferias de empleo	Personas atendidas	43 238	922 422	281 347	305 603	293 890	328 755	297 828	259 513
	Personas colocadas	3 417	309 506	79 071	84 777	76 404	92 569	90 200	76 838
Talleres para buscadores de empleo	Personas atendidas		223 979	60 633	58 932	70 854	76 631	85 801	77 800
	Personas colocadas		n. d.	n. d.	16 235	20 612	25 712	25 965	25 337
Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá	Personas atendidas	n. d.	n. d.	13 035	12 586	14 450	8 445	10 614	11 283
	Personas colocadas	29 259	38 979	10 529	10 681	10 595	9 287	9 363	10 555
Reuniones del Sistema Estatal de Empleo	Personas atendidas		n. d.	n. d.	30 957	36 144	36 458	45 843	43 842
	Personas colocadas		n. d.	n. d.	10 848	10 203	12 762	16 317	19 100
SNE por Teléfono	Personas atendidas			17 700	29 584	26 510	27 923	14 228	11 899
	Personas colocadas								
SNE por Internet	Personas atendidas				50 793	189 240	197 121	260 984	357 179
	Personas colocadas				10 764	13 077	16 549	20 339	28 985
Centros de Intermediación Laboral	Personas atendidas				145	6 953	19 478	24 934	42 177
	Personas colocadas				0	439	1 861	2 875	5 015
Abriendo espacios	Personas atendidas		n. d.	4 777	8 503	15 901	29 978	32 537	26 267
	Personas colocadas		n. d.	657	1201	2548	3634	7332	6328

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Aun cuando el número de subprogramas se incrementó en la Administración 2000–2006, el número de personas atendidas disminuyó, así como las personas colocadas. El programa de capacitación BECATE, el que ha tenido una mayor permanencia bajo diferentes denominaciones, obtuvo su mayor nivel de impacto en el período 1995–2000, pero posteriormente no logró recuperarse. El resto de los programas observaron un bajo perfil, y en su conjunto no lograron suplir la disminución observada en el programa BECATE.

**CUADRO 16**  
**MÉXICO: PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO**

	Año	1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>a</sup>
Programa de Apoyo al Empleo	Personas atendidas	459 762	3 172 017	396 974	312 897	308 255	300 550	386 981	301 285	172 728
	Personas colocadas	n. d.	962 506	229 240	193 274	195 762	199 293	211 932	165 428	106 998
Becate	Personas atendidas	459 762	3 172 017	396 974	230 185	214 931	198 330	207 118	164 285	76 366
	Personas colocadas	n. d.	962 506	229 240	166 507	154 888	135 881	112 815	93 953	60 135
Empleo Formal	Personas atendidas				40 485	55 678	58 117	118 425	63 062	44 500
	Personas colocadas				12 997	22 077	43 015	65 018	34 576	24 394
Movilidad Laboral Interna	Personas atendidas				35 106	31 015	34 959	47 936	61 871	43 465
	Personas colocadas				8 811	12 166	13 204	20 547	25 100	14 910
Migratorios	Personas atendidas				3 106	2 460	3 368	2 093	1 671	1 605
	Personas colocadas				1 822	2 006	1 417	2 261	2 172	2 140
Fomento al Autoempleo	Personas atendidas				7 121	6 631	5 776	8 838	6 882	2 952
	Personas colocadas				4 959	6 631	5 776	8 838	6 882	2 952
Repatriados trabajando	Personas atendidas							144	1 463	1 975
	Personas colocadas							26	694	602
Fomento al Autoempleo de Segunda Generación	Personas atendidas							2 427	2 051	1 865
	Personas colocadas							2 427	2 051	1 865

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

<sup>a</sup> Las Cifras Corresponden a Enero – Julio.

Es necesario reconocer que en este proceso se han rediseñado los programas con el fin de elevar su efectividad, especialmente los de capacitación para el trabajo. En el caso de BECATE el cambio que se indujo fue pasar de un esquema escolarizado a un esquema de capacitación por grupos específicos. Asimismo, este proceso ha llevado un período largo de ajuste, ya que en los años noventa era un programa fundamentalmente escolarizado, hoy contempla 7 categorías de apoyo y, recientemente, un esquema a través de vales de capacitación, el cual está en proceso de prueba. Los resultados de estas modalidades se pueden observar en el siguiente cuadro, en donde se observa el cambio en el esquema escolarizado hacia uno de capacitación por grupos específicos.

**CUADRO 17**  
**BECATE: BECAS OTORGADAS POR MODALIDAD**

	Total	Escolarizadas	Mixtas			Autoempleo	Por competencia laboral	Pruebas piloto	
			Subtotal	Micro y pequeñas	Medianas y grandes				Iniciativas Locales de Empleo
1985	27 540	n.d.	n.d.		n.d.				
1990	64 139	61 581	2 558		2 558				
1991	49 203	45 966	3 237		3 237				
1992	42 136	38 282	3 854		3 854				
1993	46 612	37 266	9 346		9 346				
1994	198 864	160 779	38 085		38 085				
1995	412 318	205 455	58 507		58 507	74 104	72 257	1 995	
1996	544 026	166 187	70 155		70 155	65 090	235 960	6 634	
1997	563 652	189 924	95 964	15 478	80 486	90 694	174 999	12 071	
1998	506 660	125 388	181 857	103 999	77 858	69 647	116 278	13 490	
1999	552 186	121 533	230 686	136 254	94 432	48 892	142 848	8 227	
2000	593 175	133 723	267 228	167 598	99 630	34 113	137 576	20 535	
2001	396 974	68 707	183 503	106 476	77 027	45 890	98 874	0	
2002	230 185		136 722	62 359	74 363		62 355	14 222	16 886
2003	214 931		139 633	70 180	69 453		54 736	3 040	17 522
2004	207 239		129 915	61 936	67 979		62 627		14 697
2005	214 185		109 425	64 032	45 393		85 547		19 213
2006	106 551		56 558	33 035	23 523		41 355		8 638

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La Administración 2006–2012 implementó el **Programa de Primer Empleo (PPE)**, el cual tiene como objetivo la creación de empleos permanentes y bien remunerados en la economía formal, junto a iniciativas como el apoyo a jóvenes emprendedores y el impulso a las pequeñas y medianas empresas. A través de este programa, el Gobierno Federal apoyará a las personas físicas o morales para generar nuevos empleos permanentes, a través de un subsidio aplicado a la parte de las cuotas obrero–patronales que les corresponde pagar a los empleadores al dar de alta a los trabajadores ante el IMSS. Este estímulo por parte del Gobierno surge de la idea de la generación de empleos mediante la disminución de costos para la empresa, estimulando así la contratación de más personal. De igual manera, este mecanismo permite incrementar la cobertura del Seguro Social y fomentar la creación de empleo formal. El programa contó con un presupuesto en 2007 de 3 mil millones de pesos, con el fin

de otorgar un subsidio a las empresas durante un período máximo de 12 meses, destinado a cubrir la parte de las cuotas obrero–patronales que les correspondería pagar ante el IMSS por la contratación de nuevos trabajadores. El monto del subsidio se determinará en función del salario base de cotización (SBC) de los nuevos trabajadores: los registrados con un SBC menor a 10 salarios mínimos recibirán un subsidio del 100%; el monto disminuirá progresivamente hasta alcanzar 10% para los registrados con un SBC mayor a 20 salarios mínimos. El esquema de apoyo supone que se debe tener contratados a los trabajadores al menos 9 meses continuos para tener derecho al subsidio; a partir de ese momento se recibe un subsidio por 12 meses.

**CUADRO 18  
MECANISMO DE PAGO DEL SUBSIDIO DEL PPE**

Meses																				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
9 Meses Continuos para tener derecho a Subsidio									Pago del Subsidio en 12 ministraciones Mensuales											
Mantener el aseguramiento de los trabajadores elegibles																				
Estar al corriente de sus obligaciones fiscales en términos del artículo 32D del Código Fiscal de la Federación																				

Salario Base Cotización	Porcentaje Máximo a Subsidiar
Menor a 10 salarios mínimos	100%
10 a 14 salarios mínimos	60%
15 a 19 salarios mínimos	20%
Mayor a 20 salarios mínimos	10%

\*Salario Mínimo vigente en la Zona que le corresponda

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La expectativa que generó este apoyo no fue la esperada, ya que los empresarios consideraron que el mecanismo era burocrático y, por lo mismo, la demanda de apoyo ha sido sumamente baja. Se estima que en 2007 sólo se otorgaron apoyos equivalentes al 16% de los recursos presupuestales asignados, promoviendo la creación de 7 mil empleos. El Gobierno Federal ha insistido que este mecanismo puede funcionar. A finales de 2007 publicaron un decreto ajustando el esquema con el fin de permitir que los trabajadores que ya hubieran laborado y sido registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social pudieran participar en el Programa de Primer Empleo, siempre y cuando, dicho período no sea superior a 9 meses consecutivos con un mismo patrón<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Diario Oficial Decreto por el que se modifica el diverso que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo, publicado el 23 de enero de 2007. Lunes 17 de diciembre de 2007.

Esta revisión de las PAML muestra que el esfuerzo realizado en esta materia requiere ser reenfocado con el fin de garantizar una transición de un mercado segmentado hacia uno integrado. En este caso vale la pena anotar los elementos encontrados:

- En primer lugar debe señalarse que las PAML impactan a un bajo porcentaje de la población económicamente activa, ya que no están enfocadas a lograr una regularización de los mercados informales, sino a atender fundamentalmente el desempleo. La magnitud del universo apoyado en el período reciente fue de sólo 4,25 por ciento de la PEA por año, en tanto el mercado informal sobrepasó el 27 por ciento.
- De la revisión realizada se observa que la atención al desempleo se ha diseñado a semejanza de los programas establecidos en países con mercados laborales estructurados. Sin embargo, los programas para facilitar el acceso a nuevas ocupaciones no lograron reducir la persistencia de una tasa de desempleo abierto por arriba de los niveles históricos, lo cual derivó del hecho de una fuerte expansión de la PEA, que se enfrentó a un lento crecimiento de la demanda de empleo.
- Los instrumentos utilizados para reducir la desocupación abierta deben ser revisados; fortaleciendo las modalidades de vinculación más exitosas entre las que destacan las bolsas y ferias de empleo, por lo cual deberían incentivarse estos mecanismos, otorgándoles mayores recursos públicos.
- En materia de capacitación, el cambio del sistema escolarizado a un sistema descentralizado, hasta la fecha no ha mostrado todavía ser más efectivo; requieren evaluarse en forma extensa los sistemas de capacitación con el fin de determinar cuál de las modalidades sería más efectiva y permitiría alcanzar poblaciones más amplias.
- Sin embargo, conviene dejar claro que pequeños ajustes no transformarán el mercado laboral, ya que el problema más crítico que enfrenta México es el del mercado informal, el cual genera problemas de índole económico, político y social, impidiendo el desarrollo del mercado interno, generando procesos antidemocráticos y provocando conflictos entre los agentes participantes en el mercado.
- La única salida sostenible a largo plazo para reducir el mercado informal, es generar reglas claras de operación del mercado laboral y elevar la capacidad de generación de empleo. México debe estar consciente de que la baja generación de empleo proviene de un bajo nivel de inversión (comparado con sus principales competidores a nivel internacional), lo cual da como resultado la baja generación de empleo productivo, por ello las PAML deben estar enmarcadas en un contexto de elevada formación de capital fijo. La meta de México debería ser, entonces, elevar el nivel de inversión al menos a niveles similares a España, aun cuando es necesario considerar que para mantener su competitividad se requeriría alcanzar niveles similares a las tasas observadas por los países asiáticos.
- Desde la perspectiva de las políticas públicas, es necesario establecer un programa de regularización del mercado informal y dotar de un presupuesto adecuado a los programas del mercado laboral, ya que hasta la fecha es poco el esfuerzo realizado para dotar de recursos suficientes a la política laboral para apoyar el empleo y el autoempleo en el país. Para ilustrar la precariedad de los apoyos, cabe mencionar que el presupuesto 2007, preveía asignar 28 pesos por participante en la PEA, equivalente a dos dólares estadounidenses.
- La agenda de reestructuración del mercado laboral en México requiere contar con una auténtica voluntad política, ya que es necesario considerar que la determinación del mercado laboral se da en otros ámbitos, sobre todo en la producción, por lo que es necesario pensar en una reforma que modifique y amplíe el espacio de trabajo. La principal tarea en este sentido es generar un cambio en las empresas, de tal suerte que se eleve el nivel de

generación de valor agregado, para lo que es necesario inducir a que las empresas micro se conviertan en pequeñas, las pequeñas en medianas, y las medianas en grandes. Para lograr este propósito se requiere, por lo mismo, de una política industrial, que articule y desarrolle una plataforma de producción basada en la ciencia y la tecnología. Si este ha de ser el destino de la producción, también se requiere repensar la formación técnica de la fuerza de trabajo, ya que se necesita de destrezas diferentes y, por lo mismo, no es cuestión de capacitaciones aleatorias, sino de mecanismos permanentes que generen un cambio en las capacidades laborales.

En conclusión se puede argumentar que el futuro de las PAML en un país como México depende de la capacidad para transformar al aparato productivo del país, ya que es la canasta de bienes de producción de cada país la que determina su competitividad en el mercado global, y esto a su vez determina la calidad del mercado laboral. Esta hipótesis ha sido defendida por varios autores, entre ellos Dani Rodrik (2007), quien argumenta que el éxito en el empleo y su efecto redistributivo en China ha sido gracias al cambio en la canasta de bienes producidos. Esta propuesta demanda una fuerte política industrial, ya que el mercado no es capaz de generar el cambio por sí mismo, y de dejarlo seguir actuando, continuará ampliando el mercado informal, y con ello la segmentación.



## **4. Análisis de las posiciones de los actores relevantes**

---

A lo largo de los últimos quince años los diferentes agentes participantes en el mercado laboral han argumentado por una reforma laboral integral, las posiciones no se habían podido conciliar hasta finales de 2007, la expectativa es que en 2008 se podrá contar con una nueva legislación laboral. A continuación se enuncian cuáles son los principales elementos de la discusión, iniciando con la posición de la actual administración del Presidente Felipe Calderón y a partir de la misma se comparan las posiciones de los diversos sectores.

### **4.1. La posición gubernamental: introducir mayores elementos de flexibilidad**

La posición gubernamental ha sido la de promover un esquema de trabajo en donde se flexibilice la contratación individual, legalizando algunos de los mecanismos que se han venido utilizando ilegalmente por las empresas, como lo son el contrato a prueba, la reducción de requerimientos de capacitación, flexibilización de la forma cómo se lleva a cabo la contratación colectiva y reducción de los mecanismos de protección de los trabajadores para lograr la equidad, como es el derecho a huelga. A continuación se describen sucintamente los elementos de la propuesta gubernamental, que ha sido avalada por el Congreso del Trabajo, que agrupa a los sindicatos afines al gobierno, y que se ha denominado Iniciativa de los Sectores<sup>14</sup>:

---

<sup>14</sup> Este resumen está basado en las palabras del Dr. Álvaro Castro Estrada, Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en ocasión del Seminario "Panorama Laboral 2007-2008". México, D. F., 21 de noviembre de 2007.

- Nuevas modalidades de contratos individuales de trabajo. Se establecerían nuevas modalidades de contratos individuales de trabajo, como serían los “contratos a prueba” o “de capacitación inicial”. Asimismo, se regularían expresamente las relaciones de trabajo “por temporada”, que aunque en la Ley vigente se infiere su existencia, con la reforma se hace explícita su regulación. La relación de trabajo con período de prueba se daría hasta por 30 días como regla general y por 180 días, para puestos de dirección, gerenciales o para labores técnicas o profesionales especializadas, lo que amplía las posibilidades de contratación. El contrato de “capacitación inicial”, sería aquél mediante el cual el trabajador adquiriría los conocimientos o habilidades necesarios para una actividad determinada, percibiendo un salario acorde con la categoría del puesto que se desempeñe. Este tipo de contrato, tendría una duración de hasta de tres meses –por regla general– y hasta de seis meses cuando se trate de trabajadores para puestos de dirección, gerenciales y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o bien para labores técnicas o profesionales especializadas. Con este tipo de contratos, se pretende romper el círculo vicioso de “no tengo trabajo por no estar capacitado y no tengo capacitación porque no tengo trabajo.”
- Distribución de la jornada de trabajo. Se contemplaría que patrones y trabajadores puedan convenir la ampliación de la jornada diaria de trabajo, así como un programa de acumulación mensual de horas laborables, o “banco de horas”, a fin de permitir a los trabajadores el reposo acumulado de varios días a la semana, sin contravenir las exigencias del artículo 123 constitucional, fracción XXVII, inciso a).
- Simplificación de las obligaciones patronales en materia de capacitación y adiestramiento. Se modificaría integralmente el capítulo relativo a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, denominándolo “De la Productividad, Formación y Capacitación de los Trabajadores”. Se prevé que sólo las empresas que tengan más de 20 trabajadores deben integrar las comisiones mixtas de productividad, capacitación y adiestramiento. Se suprimirían diversas obligaciones en esta materia, entre las que destacan: Registrar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los planes y programas de capacitación y adiestramiento de las empresas; el procedimiento de autorización y registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por parte de las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento; y el registro de constancias de habilidades laborales.
- Medidas para incrementar la productividad y la competitividad del país. Se suprimiría el “escalafón ciego” y de esta forma se privilegiaría a la capacitación como el principal criterio para el ascenso de los trabajadores a puestos vacantes o de nueva creación, por sobre la antigüedad de los trabajadores. Se favorecería la “multihabilidad”, como un factor que permitiría a los trabajadores, percibir ingresos mayores. Es decir, se podrá convenir que los trabajadores desempeñen labores o tareas conexas o complementarias a su labor principal, siempre que reciban el ajuste salarial correspondiente.
- Registro sindical. La iniciativa contempla que el registro de los sindicatos pueda cancelarse por no proporcionar informes a las autoridades del trabajo respecto a su actuación como sindicato y por no informar cada seis meses de las altas y bajas de sus miembros. La Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente conocería sobre la cancelación de registro de un sindicato, a solicitud de integrantes del propio sindicato y de toda persona con interés jurídico.
- Requisitos para la firma de un contrato colectivo de trabajo. Se contempla que cuando un sindicato vaya a celebrar un contrato colectivo de trabajo, debe formular la solicitud por escrito, misma que contendrá la firma de los representantes del sindicato y de los trabajadores que representa; y deberá acompañar las constancias vigentes relativas a su inscripción. En caso contrario, no se podrá depositar el contrato colectivo.

- *Fortalecer la justicia laboral.* Se incorpora expresamente en el proceso laboral el principio de la conciliación. Durante todo el procedimiento y hasta antes de dictarse el laudo, las Juntas intentarán que las partes resuelvan los conflictos mediante la conciliación. Para apoyar en estas tareas se incorporaría a los “funcionarios conciliadores”, como parte del personal jurídico de las Juntas. Se tiene previsto que el personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuenten con título y cédula de licenciado en derecho, que se hayan distinguido en estudios de derecho del trabajo y gocen de buena reputación. Desde luego, la “iniciativa de los sectores” contempló en sus artículos transitorios que el personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que no cuente con el título y la cédula profesional, tendría un término de cinco años para obtenerlo, contado a partir de la vigencia de las reformas.

## 4.2. La posición de los sindicatos independientes y de algunos partidos políticos

En contraposición al punto de vista gubernamental se ha presentado una propuesta alternativa que centra su desarrollo en términos de fortalecer la contratación colectiva, eliminar la discrecionalidad, desaparecer la segmentación de la legislación laboral en términos de trabajadores al servicio del Estado y del sector privado, preservar el derecho de huelga, actualizar la institucionalidad en organismos tales como: el Registro Público de Asociaciones y Contratos Colectivos, y el Instituto para los Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Los puntos fundamentales de su propuesta son<sup>15</sup>:

- Preservar las garantías vigentes y garantizar la participación de los trabajadores en la firma de la contratación colectiva, mediante una Asamblea en la que estén presentes al menos una tercera parte de los trabajadores. Esta pretensión se canaliza por conducto del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos que es una instancia neutral y profesional encabezada por personas de reconocido prestigio, quienes reciben las constancias iniciales, garantizando que se respete el derecho que pudiesen tener otras organizaciones sindicales que pretendan también la firma del Contrato Colectivo, desahogándose en caso de controversia una consulta entre los trabajadores a fin de determinar cuál de ellas representa al mayor número de trabajadores. Estas consultas realizadas en plazos reducidos y precisos culmina con la notificación del emplazamiento a huelga. La intención de la propuesta busca evitar contratos de protección al firmarse éstos al margen de la voluntad de los trabajadores, el respeto de la voluntad mayoritaria o incluso, el deseo de los trabajadores de no pertenecer a sindicato alguno, evitando emplazamientos fantasmas que pongan en riesgo las fuentes de trabajo, pero sobre todo, fortaleciendo la contratación colectiva legítima como instrumento fundamental de concertación entre patrones y trabajadores. En esta propuesta, ocupa un lugar esencial el Registro Público mencionado toda vez que es fundamental que exista un organismo que resuelva las controversias gremiales con neutralidad y rapidez a fin de garantizar que la contratación colectiva desde su inicio, lo cual redundará en beneficio de trabajadores y patrones.
- Preservar el Derecho de Huelga. La iniciativa busca garantizar un procedimiento de huelga con apoyo real de los trabajadores mediante la presentación del emplazamiento a un juez laboral. Se mantiene el derecho de huelga en los términos vigentes con la garantía de que este derecho no podrá ser motivo de chantaje a empresas o de actos de simulación como sucede en la práctica en la que los patrones firman los contratos colectivos sin conocimiento o apoyo de los trabajadores, simplemente porque compran a un líder que firma el

<sup>15</sup> Los puntos fundamentales de esta propuesta se obtuvieron de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, presentada por la Unión Nacional de Trabajadores y un conjunto de partidos representados en la Cámara de Diputados.

emplazamiento o el contrato sin conocimiento de sus destinatarios. La iniciativa garantiza un procedimiento eficaz para que la titularidad de los contratos sea reconocida a quienes cuentan con la mayoría, superando la práctica actual que tanto por la tardanza de los juicios, por la violencia de las consultas, así como por la parcialidad evidente de las juntas de conciliación y arbitraje en las que los patrones y líderes demandados suelen ser juez y parte.

- CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE LOS SINDICATOS. En materia de cancelación de registros, no se contemplan nuevas causales. Por el contrario, se respeta el derecho de asociación mediante un simple procedimiento de inscripción en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos, evitándose los controles vigentes orientados a condicionar la personalidad jurídica de los sindicatos. Sólo en caso de controversia, se establece un procedimiento orientado a consultar a los trabajadores mediante el voto universal y secreto bajo la supervisión del órgano neutral que es el Registro Público Nacional.
- DERECHO A DETERMINAR EL RADIO DE ACCIÓN DE LOS SINDICATOS. Se establece en el artículo 470 de la Ley Federal del Trabajo, que los sindicatos tienen derecho a determinar libremente su radio de acción como lo ha recomendado la propia OIT, siendo congruente, por otro lado, con el derecho de libertad sindical que establece el artículo 123 constitucional.
- RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. Esta iniciativa conserva las reglas vigentes en materia de despido agregando solamente la causal de hostigamiento sexual. Es importante destacar que el texto vigente ha sido producto del carácter protector de la Ley Federal del Trabajo, por lo que, modificarlo redundaría en perjuicio de los trabajadores.
- FIJACIÓN DE LA JORNADA LABORAL. Se conserva la regulación actual de la fijación de la jornada de trabajo, tomando en cuenta que la ley actual otorga la suficiente flexibilidad para su distribución en diferentes días, a fin de facilitar el descanso a los trabajadores. Se adiciona dentro del artículo 65 de la Ley Federal del Trabajo, la posibilidad de intervención del juez laboral a fin de evitar que las jornadas laborales puedan generar quebranto en la salud de los trabajadores.
- NORMAS DE TRABAJO. En esta iniciativa se propone un cambio de redacción que perfeccione las definiciones de modo que puedan regularse debidamente la infinidad de simulaciones patronales que se dan en perjuicio de los trabajadores a través de las llamadas empresas de servicios o subcontratistas que han afectado sensiblemente la responsabilidad patronal.
- ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Se conservan los principios vigentes en materia de estabilidad en el empleo, señalándose en el artículo 38 de la Ley Federal del Trabajo, que el trabajo por tiempo indeterminado puede ser continuo o discontinuo, el trabajo por tiempo indeterminado discontinuo es aquél que se desarrolla de manera permanente por temporadas en ciertos períodos del año, en atención a la naturaleza de los trabajos. En estos casos, los trabajadores tendrán los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores por tiempo determinado de carácter continuo en proporción al tiempo trabajado.

Como se puede observar, las propuestas no son complementarias, sino que apuntan en direcciones diferentes. En un caso se pretende avanzar hacia un fortalecimiento de las relaciones individuales como un mecanismo de flexibilización; en tanto en el otro caso se pretende fortalecer las relaciones colectivas del trabajo. Es un debate que se ha prolongado y que puede aún tomar un tiempo para llegar a un acuerdo, siempre en la expectativa de que ninguna parte imponga su posición por la vía de los hechos.

## 5. Conclusiones: el camino para que la filosofía de la flexiseguridad apoye el diálogo laboral

---

El mercado laboral mexicano ha estado moldeado por la baja creación de empleos en la economía, los cuales son insuficientes para absorber la expansión de la población económicamente activa a través de trabajos decentes. Ante esta situación de baja demanda de empleo, se ha precarizado el mercado laboral y se ha potenciado la emigración hacia Estados Unidos. La baja creación de empleo está asociada a dos factores fundamentales:

- **Bajo nivel de inversión en la economía**, lo que ha provocado un lento crecimiento del aparato productivo y, por ende, del empleo. Esta situación ha prevalecido en los últimos veinte años, desde la aparición de la crisis de la deuda, que rompió el esquema de generación de ganancias que alentaba al crecimiento de la economía y no ha logrado ser sustituido por un esquema funcional que permita impulsar un mayor crecimiento económico.
- **Débil marco institucional**, que genera incertidumbre en el mercado laboral, ya que no dota a los trabajadores, ni a los patrones, de reglas que permitan asegurar estabilidad en los ingresos de los trabajadores y flexibilizar la contratación por parte de los trabajadores.

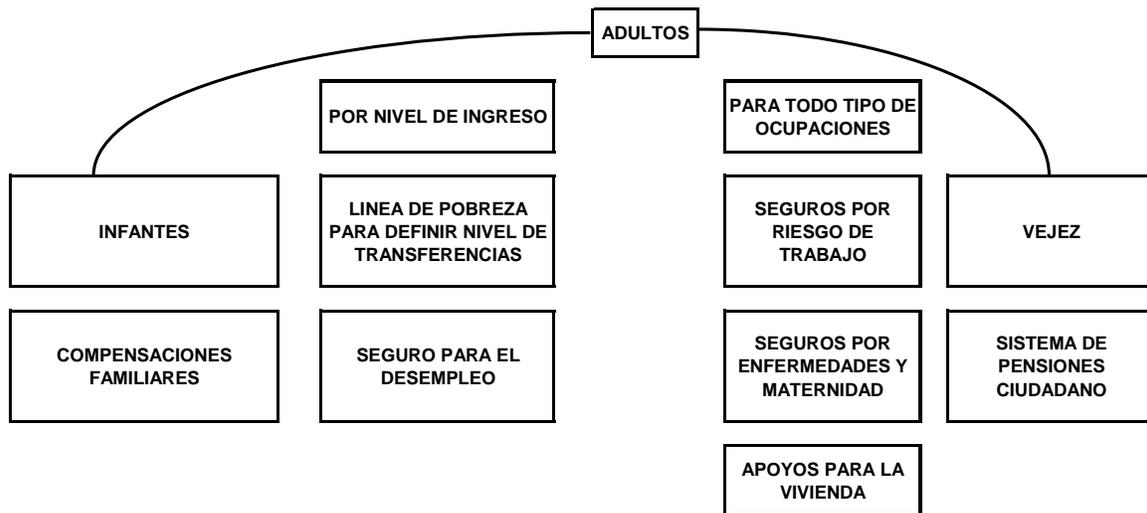
Estos dos elementos permiten elaborar una agenda de política laboral en torno a la filosofía de la flexiseguridad, ya que queda claro que sin mayor creación de empleo no se puede reordenar el mercado de trabajo, y sin instituciones adecuadas puede que la flexibilización sea excesiva, perjudicando a los trabajadores. Dentro de los elementos que podría contener una agenda, se encuentran los siguientes:

- ***Nuevas políticas creadoras de empleo.*** Hasta el momento, la estructura de las políticas públicas hacia el mercado laboral se puede resumir en políticas de vinculación, capacitación, apoyo a emprendedores y subsidios marginales para reducir el costo inicial del empleo, tal como se ha descrito en el apartado de políticas activas del mercado laboral. Sin embargo, éstas han sido a todas luces insuficientes, lo que se ha traducido en una segmentación en donde el mercado informal ocupa hoy el 30 por ciento de la población ocupada. Queda claro que el problema de la creación de empleo no se resuelve en el propio mercado laboral, sino que es consecuencia de lo que sucede en la economía en su conjunto, por lo que se requiere de una alta demanda agregada, de un cierto nivel de integración del mercado interno, de tecnologías que favorezcan el uso del capital humano y de acuerdos institucionales en el mercado laboral que propicien la creación de empleo. En esta perspectiva, los subsidios al empleo son irrelevantes si no existe demanda agregada para que los empresarios inviertan y generen empleos. En este sentido, las mejores políticas creadoras de empleo son aquellas que estimulan el crecimiento sostenido de las economías, tal como se ha mostrado en los países emergentes de Asia, en donde la expansión de empleos es de las más altas del mundo. Para sustentar estas políticas, los asiáticos han recurrido a políticas industriales que permitan la construcción de escenarios de crecimiento en plazos de al menos dos décadas, lo cual ha creado certidumbre entre los empresarios para invertir y crear empleos. La creación de empleos debe ser una tarea de Estado, es decir, todo el aparato público debe estar enfocado a coordinar sus políticas para promover la inversión y el empleo; para ello el sector público debe convertirse en el gran coordinador del esfuerzo: utilizar su presupuesto para generar nuevos empleos. El Estado es el agente con mayor capacidad para lograr este objetivo; en países industriales como Estados Unidos se alienta a las empresas a desarrollar proyectos para el gobierno, induciendo a los pequeños empresarios a convertirse en proveedores gubernamentales<sup>16</sup>, para lo que reservan alrededor de 300 mil millones de dólares con este propósito, a lo que se suma una serie de estímulos para la creación de nuevas empresas y para la operación de las ya existentes.
- ***Rediseño de la Seguridad Social.*** En países con mercados laborales segmentados debe pensarse en reconstruir la institucionalidad, ya que la informalidad es consecuencia de la falta de cumplimiento de la ley; hacerla prevalecer requiere que la misma sea coherente con el objetivo de crear un ambiente de seguridad para los participantes en este mercado, por ello se requiere pensar en una modernización del sistema de seguridad social a lo largo del ciclo de vida. En este sentido, una reforma de la seguridad social debiera incluir la visión del ciclo de vida, compensaciones familiares desde la niñez, una línea de pobreza que determinara el nivel de transferencias necesario para mantener un nivel de ingreso mínimo, un sistema de seguros de riesgo de trabajo, de enfermedades, de maternidad, de invalidez, apoyos para la vivienda, un seguro para el desempleo y un sistema de pensiones de tipo ciudadano.

---

<sup>16</sup> Federal Procurement Data System-Next Generation Federal Procurement by State Summary Fiscal Year 2006.

**DIAGRAMA 3**  
**MEXICO: PROPUESTA DE REFORMA A LOS APOYOS EN EL CICLO DE VIDA**



Fuente: Elaboración propia.

- **Fortalecimiento de la organización de los trabajadores.** Un mercado laboral disperso da como resultado pocos acuerdos para incrementar la productividad, por lo que es necesario promover una mayor sindicalización de los trabajadores.
- **Establecimiento de un Consejo Económico y Social como un mecanismo de aliento al diálogo entre los agentes.** El Consejo permitiría, a través del diálogo, establecer acuerdos que impulsarían una ruta definida de políticas sociales para resguardar los niveles de vida, éste podría restituir el mecanismo de acuerdos entre grupos sociales que se habían establecido en torno a los Pactos entre Sectores, que en su momento lograron estabilizar la economía, la institucionalidad actual parece ya superada. Hoy día, la Secretaría de Desarrollo Social tiene un papel limitado a la aplicación de esquemas focalizados y la Secretaría de Trabajo de mantener la calma social. Es clara la necesidad de contar con una institucionalidad más amplia, que sea capaz de definir dinámicamente los niveles de bienestar; esta instancia podría ser la encargada de reformar todo el sistema de seguridad social.
- **Combinación de esquemas público-privados para establecer el piso social básico.** La tarea de modificación del mercado laboral requiere de un esfuerzo colectivo. No se puede pensar en pasar de la situación de no observancia de la ley a un esquema en donde todo se cumpla simplemente por decreto, es necesario lograr alianzas y diseñar nuevos instrumentos acordes con los propósitos de una nueva cultura del bienestar, en donde un componente básico requiere ser la solidaridad social basada en acuerdos público-privados que garanticen niveles de vida mínimos para todos. Un ejemplo puede ser la constitución de una pensión ciudadana, complementada con fondos de pensiones personales que alentarán a los ciudadanos al ahorro adicional, cuestión que no ha sido impulsada con el sistema actual.
- **Fortalecimiento de las finanzas públicas para atender los problemas del mercado laboral.** En México, el papel rector del sector público ha quedado relegado por la falta de recursos. Con ingresos por impuestos de tan sólo 12 por ciento del Producto Interno Bruto, la capacidad de gestión social del Estado queda como un buen propósito, pero en la práctica no le permite atender esta necesidad. La reforma fiscal aprobada en 2007 resulta a todas luces insuficiente para poner en marcha un proyecto de reestructuración institucional, limitándose a administrar a una sociedad segmentada y sin un perfil definido de bienestar para el futuro.

- ***Una nueva legislación acorde con una nueva institucionalidad.*** En la perspectiva de una nueva institucionalidad, se requeriría adaptar la legislación vigente de acuerdo a los principios de seguridad con flexibilidad, lo que conformaría al nuevo paradigma del desarrollo económico, político y social.

## Bibliografía

---

- Auer P, Efendioglu U, and Leschke J. (2004). *Active Labour Market Policies Around the World Coping with the consequences of globalization* ISBN 92-2-115789-X ILO Geneve.
- Baez Martínez Roberto (2007) *Ley Federal del Trabajo Comentada*. Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V.
- Beckerman G., Olivas K, Dar A. (2004) “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries” World Bank. Social Protection Discussion Paper Series No. 0402 January 2004.
- Bensusan Graciela (2000) *El modelo mexicano de regulación laboral*. Plaza y Valdes, S.A. de C.V.
- Bensusan Graciela (Coordinadora) 2006 *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. Editorial Porrúa. Camara de Diputados. UAM. México.
- Breña Garduño, Francisco. (1999). *Ley Federal del Trabajo, Comentada y Concordada*. México, editorial Oxford, 4ª ed.
- Buen Lozano, Néstor de. (1986). *Derecho del Trabajo*. México, editorial Porrúa, 6ª ed., 2 vv.
- Castro Estrada Alvaro. (2007) *Palabras pronunciadas por el Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social en ocasión del seminario “Panorama Laboral 2007 – 2008”*. México, D. F., 21 de noviembre de 2007.
- Cavazos Flores, Baltasar. (1998). *40 Lecciones de Derecho Laboral*, México, editorial Trillas, 9ª ed.
- Contreras, Oscar F. (2000), “Los estudios acerca de la flexibilidad laboral en México: Algunas observaciones críticas”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XVIII, núm. 54, Septiembre–Diciembre, México.

- Cazes Sandrine et al (2007) Flexicurity a relevant approach in Central and Eastern Europe. OIT.
- Cueva, Mario de la. (1996). El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. México, editorial Porrúa, 14ª ed., 2 vv.
- Danish Ministry of Employment (2007) Joint paper on the flexicurity concept prepared by the Danish Confederation of Trade Unions, the Confederation of Danish Employers and the Danish Ministry of Employment. Artículo en Internet.
- Danish Ministry of Employment (2005). "Flexicurity". Noticia en Internet.
- Danish Ministry of Employment (2005). Social cohesion and flexicurity—The example of Denmark. Artículo en Internet.
- Dávalos, José. (1992). Tópicos Laborales, México, editorial Porrúa.
- García Perez, Salvador. "El Derecho a la Estabilidad en el Trabajo" Artículo en Internet.
- Garza Toledo, Enrique de la. (2006) Reestructuración productiva, empresas y trabajadores en México Fondo de Cultura Económica Mexico.
- \_\_\_\_\_ (2006) Teorías sociales y Estudios del Trabajo: nuevos enfoques Anthropos México.
- Morrison R. A. (2005) Políticas Activas del Mercado Laboral: experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C.
- Organización Internacional del Trabajo (2004) Informe Anual. Ginebra.
- Perez Perez, Gabriel. (2002) Flexibilidad Laboral y modernización de las condiciones generales de trabajo de 1996 a 2000: análisis de una revisión de los contratos colectivos de trabajo efectuada por la STPS. Revista Contaduría y Administración No. 204. Enero marzo 2002.
- Ramírez Fonseca, Francisco. (1994). El Despido, México, editorial PAC, 10ª ed., 1ª reimpression.
- Resumen Ejecutivo del Danish report Flexicurity, (2005): "Traditions, experiences and challenges for the Danish model and Danish labour market and social policies".
- Rodrik D. (2007) "¿A que se debe el éxito de las exportaciones de China?" Conferencia dictada en la Conferencia Anual de la American Economic Association, Chicago, Illinois Enero 4 al 7 de 2007.
- Romero Gudiño, Alejandro. (2008) Inspección Federal del Trabajo en México. Revista Latinoamericana de Derecho Social No. 6. Enero-junio de 2008. Págs. 113 a 143.
- Ruiz Durán C., Carrasco Licea R. y Provencio Durazo E. (1994) Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica. Análisis Comparado. SEDESOL México D.F.
- STPS / INEGI Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007.
- Tinbergen J. (1969) "El uso de modelos: experiencia y perspectivas" en Los Premios Nobel de Economía 1969 – 1977" Fondo de Cultura Económica. México.

## **Anexos**

---



## Anexo I. Algunas definiciones relevantes de la Legislación Laboral

### A. Actores relevantes del ámbito laboral

- Patrón. Persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores
- Representantes del patrón. Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejercen funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento.
- Sustitución patronal.
- Intermediario. Persona que contrata o interviene en la contratación para la prestación del servicio. Acerca de las intermediarias, la Ley Federal del Trabajo indica que “las personas que utilicen intermediarias serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados. Por otra parte, la Ley Laboral dice: “no se considerarán intermediarias sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de esta ley y de los servicios prestados”.
- No se considerarán intermediarios sino patrones, las personas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. En caso contrario, serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.
- Trabajador. Persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado. Para que una persona pueda ser considerada como trabajador, es necesario que tenga una edad mínima de 16 años, de lo contrario es considerado como menor trabajador. Un menor trabajador, debe tener una edad mínima de 14 años para estar en cumplimiento con las leyes contra el trabajo infantil.
- La subordinación implica “por parte del patrón, un poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio a la doctrina y a la jurisprudencia, se le concibe como el poder de mando del patrón y el deber de obediencia del trabajador” (Jurisprudencia 1315).
- Trabajador de confianza. Esta categoría depende de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto. Las funciones de confianza reconocidas son: “dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

## Anexo II. Las nuevas políticas de empleo del Gobierno Federal (2007–2012)

La visión de el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007–2012 tiene como principal eje rector “El Desarrollo Humano Sustentable, es decir el desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras”<sup>17</sup>. La configuración de las políticas públicas de México se centran hacia el desarrollo de las capacidades y oportunidades de las personas garantizando así la satisfacción de las necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, empleo y la protección a los derechos humanos. Las políticas de empleo activas del PND se vinculan en su objetivo nacional número tres que plantea: “Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida”<sup>18</sup>.

El PND se encuentra articulado en 5 ejes fundamentales configurados de la siguiente manera:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Las políticas de empleo planteadas por el Gobierno Federal se encuentran alineadas con el eje 2, el cual establece que la economía mexicana debe concentrarse en lograr mayores niveles de competitividad, generar más y mejores empleos para la población, lo que resulta fundamental si se tiene la como objetivo principal el Desarrollo Humano Sustentable. El crecimiento económico elevado y sostenido estimulado por altos coeficientes de inversión dirigidos hacia el capital fijo, salud, educación, acompañado de estabilidad macroeconómica, finanzas públicas sanas que permitan a la economía generar un mercado laboral estable con salarios adecuados y niveles de empleo aceptables. De esta manera poder aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el bono poblacional, todo ello englobado en un marco regulatorio del mercado laboral adecuado.

El Gobierno Federal debe tener especial énfasis en la generación de empleo de calidad en el mercado formal. La secretaria del trabajo tiene como prioridades:

- a) Conservar la paz laboral, con base en la búsqueda del equilibrio entre los factores de la producción.
- b) Fomentar la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional.
- c) Consolidar la previsión social<sup>19</sup>.

El accionar de la Secretaría del Trabajo esta desagregado en 10 objetivos sectoriales que contribuyen al logro de sus prioridades fundamentales. Los objetivos tienen las siguientes estrategias:

1. Fortalecer la conciliación y la impartición de justicia laboral.

Estrategias:

- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción a través del Servicio Público de Conciliación en los conflictos laborales de orden colectivo de la competencia federal, con estricto respeto al principio de bilateralidad de la negociación colectiva.

<sup>17</sup> Plan Nacional de Desarrollo (2007–2012) Pág.: 23

<sup>18</sup> Op. Cit. Pág.: 25

<sup>19</sup> Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social Pág.:9

- Tramitar y resolver con apego a la legalidad e imparcialidad los emplazamientos a huelga, huelgas estalladas y todos los conflictos de naturaleza colectiva.
  - Depurar y mantener actualizado el archivo de contratos y convenios colectivos y reglamentos interiores de trabajo.
  - Mantener vigente el certificado de calidad otorgado al proceso de primer depósito de contratos colectivos.
2. Asegurar y fomentar el pleno respeto a la autonomía y la libertad sindical: La transparencia en la consolidación sindical apegándose al estado de derecho.

Estrategias:

- Acreditar y registrar la existencia legal de las organizaciones de trabajadores y empleadores de competencia federal y la personalidad jurídica de sus representantes, así como promover la actualización permanente de los expedientes de las diversas organizaciones registradas.
3. Promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

Estrategias:

- Vigilar a través de la función inspectiva el cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo de todo el territorio nacional, sujetos a competencia de las autoridades federales del trabajo.
  - Elaborar e implementar herramientas de supervisión y control que permitan valorar y medir las actividades realizadas por las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, en materia de inspección.
  - Contribuir a la formación de una cultura de la prevención por medio de la difusión de la normatividad laboral.
  - Promover el auto-cumplimiento de la normatividad laboral, a través de mecanismos alternos a la inspección tradicional.
  - Brindar capacitación especializada a los inspectores del trabajo, para el mejor desempeño de la función de inspección.
4. Promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal.

Estrategias:

- Contribuir en la generación de condiciones en el mercado laboral que incentiven las posibilidades de acceso, brinden apoyo para lograr una mayor equidad y fomenten la creación de empleos (SNE-PAE).
- Contribuir en la mejora de los conocimientos y habilidades del trabajador y facilitar su integración a grupos de trabajo que promuevan su estabilidad laboral en su actividad al interior de pequeñas y medianas empresas (PAC).
- Fortalecer y promover el desarrollo de competencias laborales, a través del diseño y desarrollo de contenidos para la capacitación y el adiestramiento de las personas en situación de vulnerabilidad.
- Fomentar la inserción laboral de los jóvenes estudiantes y egresados de educación media y superior.

- Impulsar el diálogo con los sectores productivos en materia de actualización del marco normativo del sector laboral; productividad y competitividad; trabajo digno y mejora del ingreso de los trabajadores.

Estrategias:

- Mantener el diálogo permanente con los principales interlocutores de los sectores empresarial y obrero, para identificar las coincidencias que coadyuven en la actualización del marco normativo del sector laboral.
- Sistematizar las iniciativas y propuestas de reforma a la LFT.
- Consensar y mantener actualizada una matriz de temas a ser analizados en materia de trabajo digno y productividad.

5. Elaborar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo.

Estrategias:

- Construir un esquema regulatorio, consistente, claro, preventivo, competitivo y efectivo, en especial para las actividades de alto riesgo.
- Desarrollar y consolidar una cultura de prevención de riesgos laborales que privilegie el quehacer preventivo sobre el correctivo.
- Impulsar la participación institucional de las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como de los organismos mixtos.

6. Instrumentar estrategias para la atención integral de los jornaleros agrícolas y sus familias.

Estrategias:

- Fortalecer la coordinación interinstitucional y la sinergia de los programas gubernamentales para garantizar el acceso de la población jornalera agrícola a un trabajo digno.

7. Procurar la justicia laboral en defensa de los trabajadores de forma gratuita, expedita, honesta y cálida.

Estrategias:

- Procurar la defensa del trabajo en la República Mexicana y prevenir los conflictos laborales de competencia federal.

8. Promover la equidad y la inclusión laboral.

- Diseñar una política laboral para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Desarrollar información y diagnósticos que permitan focalizar la problemática social de las personas en situación de vulnerabilidad laboral para la generación de políticas públicas.
- Fortalecer la coordinación institucional y la sinergia de acciones, que permitan un mayor acceso de la población en situación de vulnerabilidad a un trabajo digno.
- Facilitar el financiamiento de bienes y servicios de consumo para los trabajadores.
- Detectar las mejores oportunidades para el otorgamiento de crédito, acorde con las necesidades de los trabajadores.
- Alinear los procesos, la estructura organizacional y los sistemas, para garantizar el cumplimiento de las metas del Instituto FONACOT.

- Establecer los canales adecuados y eficientes que permitan el acceso al financiamiento para la adquisición de bienes y servicios por parte de los trabajadores.
- Reposicionar la marca e incrementar la participación en el mercado potencial, entre trabajadores, centros de trabajo y establecimientos comerciales aumentando los puntos de atención a nivel nacional.
- Agilizar los trámites mediante el uso de medios electrónicos por trabajadores, centros de trabajo y establecimientos comerciales.
- Mantener al mercado de valores como la principal fuente de financiamiento con emisiones recurrentes de certificados bursátiles estructurados y quirografarios de acuerdo con los plazos requeridos, con la finalidad de optimizar la utilización de los recursos<sup>20</sup>.

### Principales avances de las políticas de empleo

En la presente administración del gobierno federal iniciada en 2007 se ha logrado un gran avance en materia legal, logrado consolidar 184 iniciativas de Ley que se encontraban albergadas en ambas cámaras legislativas, entre los principales logros se ha logrado consolidar:

- Incorporación de las disposiciones para regular el trabajo en régimen de subcontratación (terciarización u outsourcing), para evitar simulaciones y abusos en perjuicio de los trabajadores.
- Simplificación de los procedimientos de clausura de los centros de trabajo, cuando se detecten riesgos inminentes para la seguridad de los trabajadores.
- Actualizar los montos de las sanciones económicas que establece la LFT, ya que han quedado desfasados por el simple transcurso del tiempo (la sanción máxima actualmente es de 315 veces el salario mínimo). Se estima necesario imponer sanciones más severas a los patrones que contraten a menores de 14 años y establecer como delito especial no permitir la práctica de las visitas de inspección.
- Incluir disposiciones expresas para considerar como información pública la relacionada con los registros de las organizaciones sindicales, los contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo, aún cuando en la práctica STPS ya está haciendo pública la información.
- Vincular la repartición de utilidades con esquemas justos y también equitativos que vinculen el incremento en la productividad con el ingreso de los trabajadores.
- Incorporar diferentes modalidades de contratación individual, como son los contratos a prueba o capacitación inicial. Asimismo, se prevén expresamente las relaciones de “por temporada”, pues aunque en la ley vigente se infiere su existencia, con la reforma se hace explícita y se regula.
- Revisar el marco normativo que corresponde a los trabajadores eventuales del campo, incluyendo la LFT y la Ley del Seguro Social.

La nueva contribución del gobierno federal a los programas de empleo es el **Programa de Primer Empleo** puesto en Marcha en Marzo de 2007 con un monto de 3,000 millones de pesos, los cuales en esencia son utilizados para financiar los gastos de incorporación de los trabajadores de reciente ingreso al mercado laboral. La mecánica de actuar del programa es la siguiente: El programa otorga subsidios del hasta del 100% en las cuotas obrero-patronales que les correspondería pagar a los patrones, la temporalidad del subsidio se otorga por un lapso máximo de 12 meses. El porcentaje del subsidio esta determinado por el salario base de cotización del trabajador, es decir, las cuotas de todos los trabajadores que perciban hasta diez salarios mínimos serán cubiertas al 100%. Los patrones pueden ser acreedores al subsidio si contratan trabajadores permanentes que cumplan con las siguientes condiciones:

<sup>20</sup> Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social Pág.: 27–36.

- De nuevo registro ante el IMSS: que no haya sido registrado previamente como trabajador permanente ante el Instituto. Un trabajador que toda su vida laboral ha cotizado como trabajador eventual se considerará de nuevo registro, para los propósitos del programa.
- Adicional: aquél con cuya contratación una empresa supere la plantilla laboral máxima observada desde la publicación del Decreto que crea el programa. Esto garantiza que solamente se registren en el programa trabajadores que efectivamente ocupen nuevas plazas.

Para poder acceder al subsidio los patrones deben mantener el aseguramiento ante el IMSS de los trabajadores registrados en el programa, por un periodo de al menos diez meses continuos y estar al corriente en el pago de sus obligaciones fiscales y de sus cuotas ante el IMSS y otras autoridades fiscales. Cabe mencionar que al 21 de agosto de 2007, se han inscrito 7 102 registros patronales con 7 463 trabajadores.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

83. México: Las dimensiones de la flexiguridad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), N° de venta S.09.II.G.23 (US\$10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales N° E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L.3017-P), N° de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.
79. La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, Sandra Manuelito, Filipa Correia, Luis Felipe Jiménez, LC/L.3012-P, N° de venta S.09.II.G.22 (US\$10.00), 2009.
78. Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile, Mario D. Velásquez Pinto, LC/L.3006-P, N° de venta S.09.II.G.22 (US\$ 10.00), 2009.
77. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez, Andrea Podestá, (LC/L.3004-P), N° de venta S.09.II.G.12 (US\$ 10.00), 2009.
76. Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings": A Danish "Flexicurity" solution to the unemployment and social problems in globalized economies? Henning Jorgensen, LC/L.2993-P, Sales N° E.08.II.G.99 (US\$ 10.00), 2008.
75. Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina: una aproximación desde el esquema de la flexiguridad, Adrian Goldín, (LC/L.2986-P), N° de venta S.08.II.G.92 (US\$ 10.00), 2008.
74. Normas laborales y mercado de trabajo Argentina: seguridad y flexibilidad, Adrian Goldín, (LC/L.2985-P), N° de venta S.08.II.G.91 (US\$ 10.00), 2008.
73. Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market – The Nordic Experience, Lena Nekby, (LC/L.2984), Sales N° E.08.II.G.90 (US\$ 10.00), 2008.
72. La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento, Luis Lucioni, (LC/L.2981-P), N° de venta S.08.II.G.101 (US\$ 10.00), 2008.
71. El auge reciente de precios de los productos básicos en perspectiva histórica, Omar D. Bello y Rodrigo Heresi, (LC/L.2975-P), N° de venta S.08.II.G.84 (US\$ 10.00), 2008.
70. Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones, Victor E. Tokman, (LC/L.2973-P), N° de venta S.08.II.G.83 (US\$ 10.00), 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....