

A woman with dark hair, smiling, is seated in a workshop. She is wearing a grey short-sleeved blouse with colorful floral embroidery. In front of her is a large piece of fabric with intricate embroidery of birds and flowers. The background is filled with various colorful embroidered textiles, including one with a large parrot. The lighting is bright, highlighting the textures and colors of the fabrics.

ESTUDIO  
DIAGNÓSTICO DEL  
**DERECHO  
AL TRABAJO**  
2018

**coneval**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide se puede mejorar





## LO QUE SE MIDE SE PUEDE MEJORAR

El **CONEVAL** es una institución del Estado mexicano, con autonomía técnica, que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social y genera información confiable y con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El **CONEVAL** ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consulte:

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

## ESTUDIO DIAGNÓSTICO DEL DERECHO AL TRABAJO 2018

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide se puede mejorar





## Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018

Primera edición 2018

### Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, col. Del Valle, CP 03100  
alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

#### Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
*Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018.*  
Ciudad de México: CONEVAL, 2018.

# CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

## CONSEJO ACADÉMICO\*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

## SECRETARÍA EJECUTIVA

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Thania de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Édgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

\*<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

## COLABORADORES

### Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete  
Liv Lafontaine Navarro  
Alice Zahí Martínez Treviño  
Alejandra Correa Herrejón  
Oscar David Mejía Arias  
Sandra Ramírez García  
Alma Verónica Corona García  
Adriana Jaramillo Carvallo

El equipo técnico agradece a los consultores de Ahumada Lobo y Asociados, SA de CV, por la realización del documento base con el cual se elaboró este informe.

### Consultores externos

Ahumada Lobo y Asociados, SA de CV

### Coordinadora:

Dra. Graciela Bensusán Areous

### Equipo de investigación:

Dra. Edith Pacheco  
Dr. Nelson Florez Vaquiro  
Dra. Marisol Luna  
Dra. Deborah Monroy  
Dr. Daniel Cerdas  
Mtro. Braulio Quevedo  
Lic. Héctor Santos

El Consejo también agradece a la Dirección de Planeación y Evaluación del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; a la Coordinación de Planeación y Proyectos Estratégicos de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), a la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social y a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), por la revisión y comentarios emitidos a este documento. Igualmente, al equipo de trabajo de Eduardo Felipe de Jesús Ordiales Yurrita, director general de Programación y Presupuesto de la STPS, por todo el apoyo brindado para la elaboración del informe.

# CONTENIDO

ÍNDICE DE GRÁFICAS .....	8
SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	9
GLOSARIO .....	10
RESUMEN EJECUTIVO .....	16
INTRODUCCIÓN .....	20

## CAPÍTULO 1. DISEÑO METODOLÓGICO .....

Justificación y delimitación .....	24
Análisis de las dimensiones y subdimensiones para la medición del derecho al trabajo .....	27
Dimensión accesibilidad .....	30
Dimensión disponibilidad .....	30
Dimensión calidad .....	32
Dimensión efectividad .....	34
Selección y definición de indicadores .....	38

## CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO .....

Derechos, obligaciones estatales, procesos y resultados .....	41
Clasificación de las obligaciones estatales .....	43
Una aproximación general a la problemática .....	47
El derecho al trabajo digno: el menos conocido de los derechos .....	50
El empleo: medios de acceso, disponibilidad y calidad .....	53
Predominio de los medios privados e informales de colocación sobre los servicios públicos .....	53
Composición, características y tendencias del empleo .....	55
Desempleo: abierto y encubierto .....	56
Composición de la ocupación según posición en el trabajo y tamaño de la unidad productiva .....	59
Formalización del empleo: contrato escrito e inscripción en la seguridad social .....	62
Relación entre informalidad y seguro de desempleo .....	67
Estabilidad laboral .....	68
Acceso al lugar de trabajo y accesibilidad económica .....	71
Indicadores estratégicos del mercado de trabajo .....	72
Seguridad social .....	73
Evolución de la afiliación .....	73
Escolaridad y afiliación .....	75
Sector de actividad, tamaño de la unidad productiva y afiliación .....	76
Población con carencias de seguridad social .....	77
Capacitación, formación profesional y técnica, ascensos y promoción .....	78
Capacitación en el trabajo .....	78

Incentivos para la capacitación en el trabajo .....	79
Formación y desarrollo profesional .....	81
La brecha en capacitación .....	83
Recursos públicos: insuficientes y a la baja .....	84
Educación y trabajo .....	85
Ingreso .....	87
Ingreso promedio real, tasa de ocupación crítica e Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza .....	91
Horas de trabajo, jornada, descanso y vacaciones .....	92
La seguridad e higiene y el derecho a la salud .....	97
Justicia laboral .....	99
Fiscalización: ventajas y límites para la formalización del empleo .....	102
Derechos colectivos: los obstáculos a la representación .....	105

## CAPÍTULO 3. BRECHAS DE CUMPLIMIENTO .....

Mujeres .....	109
El trabajo de menores .....	112
La inserción laboral de los jóvenes .....	113
Trabajadores con alguna discapacidad .....	113
Trabajadores asalariados y ocupados en el sector agropecuario .....	115
Trabajadores hablantes de lengua indígena .....	118
Trabajadores migrantes .....	120

## CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES .....

Ampliar el alcance de los servicios de intermediación laboral .....	123
Incrementar la capacitación y formación de los trabajadores .....	125
Promover el acceso a la información sobre oferta laboral .....	128
Incrementar la formalización del empleo .....	128
Reducir la inestabilidad laboral .....	131
Incrementar el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional .....	133
Promover la reducción gradual de la jornada laboral sin pérdida de ingresos .....	134
Mejorar los mecanismos de inspección laboral .....	137
Mejorar los mecanismos de justicia laboral .....	138
Cerrar las brechas en el acceso a empleos de calidad en los grupos en situación de desventaja .....	139
Coordinar las políticas públicas en torno al empleo .....	141
Promover el acceso a la información sobre derechos laborales .....	142

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....

ANEXOS .....	157
--------------	-----

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

- 58 **GRÁFICA 1.** Tasa de desempleo en la población económicamente activa y brechas entre grupos, 2017 (primer trimestre)
- 60 **GRÁFICA 2.** Porcentaje de la población ocupada según tamaño de la unidad productiva, 2017 (primer trimestre)
- 61 **GRÁFICA 3.** Porcentaje de trabajadores asalariados según sector de actividad económica, 2017 (primer trimestre)
- 64 **GRÁFICA 4.** Tasa de informalidad laboral, 2017 (primer trimestre, TIL<sup>1</sup>)
- 72 **GRÁFICA 5.** Indicadores estratégicos del mercado de trabajo, 2017 (primer trimestre)
- 75 **GRÁFICA 6.** Acceso a seguridad social por escolaridad, 2017
- 76 **GRÁFICA 7.** Acceso a seguridad social de los asalariados por tamaño y tipo de la unidad de productividad, 2017
- 88 **GRÁFICA 8.** Tasa de crecimiento del salario mínimo real, 1970-2018
- 90 **GRÁFICA 9.** Porcentaje de la población ocupada según salarios mínimos, 2017 (primer trimestre)
- 111 **GRÁFICA 10.** Brechas en los indicadores del mercado de trabajo, 2017 (primer trimestre)
- 114 **GRÁFICA 11.** Porcentaje de la población ocupada según limitaciones en la actividad, 2010
- 117 **GRÁFICA 12.** Porcentaje de la población ocupada en el sector agropecuario y no agropecuario, 2017 (primer trimestre)
- 119 **GRÁFICA 13.** Porcentaje de la población ocupada según hablantes y no hablantes de lengua indígena, 2015

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEDLAS</b>	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CESOP</b>	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
<b>CIDE</b>	Centro de Investigación y Docencia Económicas
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
<b>CONAPRED</b>	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
<b>CONSEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CPIDESC</b>	Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>DGIFT</b>	Dirección General de Inspección Federal del Trabajo
<b>ENOE</b>	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INFONAVIT</b>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>LFT</b>	Ley Federal del Trabajo
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>PROFEDET</b>	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SMG</b>	Salario mínimo general
<b>STPS</b>	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

# GLOSARIO

## DESALENTADOS

También denominados desocupados encubiertos. Son las personas de doce y más años que no buscan incorporarse a alguna actividad económica, porque consideran que no encontrarán trabajo, pero, si hubiera un trabajo disponible acorde con sus necesidades, lo aceptarían (INEGI, 1999).

## DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Derechos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado. Son derechos humanos cuyo origen reside en la dignidad inherente a todas las personas. Forman las llamadas libertades positivas o de participación, ya que su práctica reclama la acción material del Estado.

## DERECHOS HUMANOS

Conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se establece en el orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y leyes.

## DERECHOS SOCIALES

Derechos para el desarrollo social definidos en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la Constitución política.

## DIAGNÓSTICO

Identificación y caracterización de la situación del ejercicio del derecho al conocer: 1) ¿qué está pasando?, ¿dónde y quiénes son los más afectados?; 2) ¿por qué se producen estos problemas? y 3) ¿quién está obligado a atender la solución de los problemas?

## DIMENSIONES

Características de los derechos sociales, esenciales para garantizar que todas las personas puedan disfrutar el ejercicio de sus derechos.

## DIMENSIÓN ACCESIBILIDAD

Referente a la no existencia de barreras u obstáculos que impidan que el derecho se materialice para todas las personas sin discriminación.

La accesibilidad supone por lo menos estas subdimensiones: la accesibilidad económica (asequibilidad), la accesibilidad física y el acceso a la información (Vázquez y Serrano, 2013, p. 24; Vázquez, 2011).

## DIMENSIÓN CALIDAD

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

## DIMENSIÓN DISPONIBILIDAD

Suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población (Vázquez, 2011, p. 48). La disponibilidad también considera la relación entre empleador-trabajador-Estado.

## DIMENSIÓN EFECTIVIDAD

Comprende la obligación que el Estado mexicano tiene de contar con sistemas de inspección y justicia laboral eficaces, oportunos e imparciales, y crear los medios para reparar las violaciones al derecho al trabajo, al dar acceso a las víctimas a los recursos que les permitan obtener una reparación adecuada. Esta se corresponde también con la obligación del Estado de hacer cumplir las obligaciones de los empleadores en cuanto a la dimensión individual y colectiva del derecho al trabajo, al prevenir, castigar y reparar las violaciones al derecho al trabajo.

## EMPLEABILIDAD

Competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la OIT, 2000).

## EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL

Trabajos en empresas del sector informal o todas las personas que estuvieron empleadas en por lo menos una empresa del sector informal, independientemente de su situación laboral y de si se trató de su trabajo principal o de uno secundario (OIT, s.f.).

## EMPRESA DEL SECTOR INFORMAL

Empresa no registrada o empresa pequeña no constituida que realiza actividades no agrícolas y cuya producción de bienes o servicios es para venta o trueque, al menos en parte (OIT, s.f.).

## ENFOQUE DE DERECHOS

Marco conceptual a través del cual la protección de la persona se sitúa en el núcleo de las políticas públicas. Supone que su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación debe basarse en el reconocimiento de las personas y comunidades a las que están destinadas como sujetos titulares de derechos humanos, cuyo goce efectivo debe ser asegurado.

**GARANTIZAR**

El Estado debe asegurar que el titular del derecho haga efectivo el derecho en los casos en que no puede hacerlo por sí mismo con los medios a su disposición. La efectivización del derecho puede ser realizada por él mismo o por terceros privados siempre que lo hagan en nombre o bajo control del Estado. En el caso de prestaciones de bienes y servicios públicos, se deben llevar a cabo de manera adecuada y de buena calidad.

**GRUPOS EN SITUACIÓN DE DESVENTAJA**

Individuos o grupos de personas que sufren de modo permanente, o particularmente grave, una situación de discriminación, desigualdad e intolerancia debido a circunstancias como raza, color, sexo, religión, situación económica, opinión y preferencias de cualquier índole. Las personas y los grupos no son vulnerables per se o en sí mismas; son vulnerables porque los gobiernos o las sociedades las han puesto en situación de vulnerabilidad por prejuicios, discriminación o falta de políticas públicas adecuadas que garanticen una igualdad social.

**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

Todas las personas son iguales en cuanto seres humanos y, en virtud de la dignidad innata de cada persona, poseen derechos humanos sin discriminación de ningún tipo. En la medida de lo posible, se deben desglosar los datos –sexo, religiones, etnias, idiomas y discapacidades– para dar visibilidad a poblaciones en potencia vulnerables. Además, se exige de manera expresa que todas las decisiones, políticas e

iniciativas de desarrollo, al tiempo que busquen habilitar a los participantes locales, tengan cuidado de no reforzar los desequilibrios de poder y no contribuir a crear otros nuevos.

**INDICADOR**

Expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables. Comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, ayuda a evaluar el desempeño de su evolución en el tiempo.

**INDICADORES ESTRUCTURALES**

Valoran de qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos sociales. En otros términos, revelan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones en materia de derecho. Si bien los indicadores estructurales indagan sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían incluir, en ocasiones, información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo: si las normas son operativas, o no, o cuál es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional.

**INDICADORES DE PROCESOS**

Miden la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos a través de la medición del alcance, la cobertura

y el contenido de las estrategias, planes, programas o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar, de modo directo, la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. Los indicadores de proceso también pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en cierto periodo. En tanto que el indicador estructural no necesita normalmente una base de referencia (por lo general, permite solo una respuesta afirmativa o negativa), los indicadores de proceso dependen de bases de referencia o metas que suelen consistir en cifras o porcentajes; por ello, tendrá un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural.

**INDICADORES DE RESULTADOS**

Miden el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado. En cierta manera, constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho. Así, proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable del comportamiento del Estado en materia de realización progresiva de los derechos.

**ÍNDICE DE TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA**

Cálculo que permite conocer trimestralmente la tendencia del porcentaje de personas que

no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo (CONEVAL, 2017).

**INDIVISIBILIDAD**

Los derechos humanos no se pueden fraccionar dado que el cumplimiento del proyecto de vida de las personas implica la realización de todos los derechos en su conjunto.

**INTERDEPENDENCIA**

Los derechos humanos están intrínsecamente relacionados, y la realización de cada uno de ellos es indispensable para el pleno goce de los demás derechos.

**INFORMALIDAD**

Alude a la brecha en el acceso a la seguridad social por parte de la población, correspondiente a la dimensión de calidad.

**POBLACIÓN DESOCUPADA**

Aquella que no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, pero manifestó su disposición para hacerlo e hizo alguna actividad para obtener empleo (ENOE-INEGI, 2017).

**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA**

Personas de quince y más años que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron vínculo con la actividad económica o que buscaron activamente llevar a cabo una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada).



**POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA**

Agrupación a las personas que no participan en la actividad económica ni como ocupadas ni como desocupadas (ENOE-INEGI, 2017).

**POBLACIÓN OCUPADA**

Población económicamente activa que participó en la generación de un bien económico o en la prestación de un servicio (ENOE-INEGI, 2017).

**POLÍTICA SOCIAL CON ENFOQUE DE DERECHOS**

Conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades de fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social. La política social debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales; la financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familiar y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas.

**PROMOVER**

Supone que el Estado adopte las medidas para que se difunda información adecuada acerca de las condiciones, formas, contenido y ejercicio del derecho y facilite que los particulares y comunidades lo ejerzan; que se reconozca el derecho en grado suficiente en el ordenamiento político y jurídico nacional, y se diseñen estrategias y planes de acción.

**PROTEGER**

El Estado está obligado a impedir que terceros, sean particulares, grupos, empresas, otras instituciones o quienes actúen en su nombre, menoscaben de algún modo el disfrute del derecho de las personas. Ello incluye la adopción de marcos y entes regulatorios adecuados, reglas de exigibilidad de cumplimiento, medidas legislativas que impidan que los terceros afecten el derecho, y mecanismos de protección y garantía judiciales que permitan sancionar y reparar vulneraciones.

**REALIZACIÓN PROGRESIVA**

Cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado frente a los derechos humanos. Las medidas adoptadas deben ser permanentes, sucesivas y expansivas en el tiempo y, frente a estas, no se admite ningún tipo de regresividad.

**REALIZAR**

El Estado tiene la obligación de promover y hacer efectivo cada derecho humano; debe tomar medidas que faciliten el goce de los derechos humanos por toda la población para lograr la plena realización de estos.

**RESPETAR**

Exige al Estado que se abstenga de injerir, obstaculizar o impedir, directa o indirectamente, en el ejercicio del derecho y que, cuando preste bienes o servicios públicos, realice las actividades o la entrega de bienes con buena calidad.

**ROTACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO**

Creación y destrucción de estos puestos en los

distintos sectores y empresas de la economía (Cowan, 2007, p. 175).

**ROTACIÓN EN EL EMPLEO**

Ocurre entre distintos individuos que rotan entre los puestos de trabajo que ya existen en la economía y que implican entradas y salidas en el empleo, posiblemente pasando por el desempleo (Cowan, 2007, p. 175).

**SALARIO MÍNIMO**

El salario mínimo establecido debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, fracción VI).

**SUBOCUPADOS**

Población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite (INEGI, 2015).

**TASA DE ASALARIZACIÓN**

Representa a la población que percibe de la unidad económica para la que trabaja un sueldo, salario o jornal por las actividades realizadas (INEGI, 2015).

**TASA DE OCUPACIÓN CRÍTICA**

Alude a la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja arriba de 35 horas semanales con

ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales y gana hasta dos salarios mínimos.

**TRABAJO DIGNO**

En este se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación, se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva (Ley Federal del Trabajo, artículo 2°).

**UNIVERSALIDAD**

Principio de los derechos humanos que pertenece a todos los seres humanos en igual medida y se aplica a todas las personas sin importar edad, etnicidad, género, religión o nacionalidad.

**VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Ocurre cuando el Estado incumple su obligación de garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales se disfruten sin discriminación, o su obligación de respetarlos, protegerlos y realizarlos.



# RESUMEN EJECUTIVO

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

## METODOLOGÍA

De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley".

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

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discrimina-

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

Para identificar y medir las brechas, a partir de la citada definición, la metodología toma en cuenta las aportaciones de diversos estudios sobre el mercado de trabajo, la pobreza y la

exclusión social (Weller y Roethlisberger, 2011; PNUD, 2015; BID, 2015; AUSJAL, 2017, OCDE, 2017, entre otros).

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

Estas brechas fueron estudiadas a partir de las principales dimensiones del derecho al trabajo incluidas en la definición del derecho y con base en los artículos 6° y 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El análisis se centró en el examen de la relación entre las distintas dimensiones institucionales de la política laboral y social (a cargo de la STPS y otros organismos sectorizados en este, como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos) y la efectividad del derecho al trabajo, en sus distintas dimensiones y subdimensiones.

Con base en los hallazgos de estas y otras investigaciones, así como en el marco normativo internacional que se deriva del PIDESC descrito en el cuadro 3 (capítulo 2), se eligieron los indicadores correspondientes a cuatro

dimensiones: accesibilidad, disponibilidad, calidad y efectividad, así como 16 subdimensiones.

En el diagnóstico se utilizaron tres tipos de indicadores. Los de estructura se refieren a las obligaciones y los compromisos que el Estado ha asumido interna o internacionalmente en términos del derecho en cuestión (si existe la obligación, o no), los cuales se concretan en la política sectorial y los programas específicos; a través de estos se busca atender esas obligaciones y compromisos.

En el caso de los indicadores de procesos, se tomó en cuenta, cuando fue posible, el avance de la cobertura y las metas de los programas o medidas específicas relacionadas con dichas obligaciones, lo que coincide con los indicadores de gestión o procesos de las evaluaciones de política social.

Finalmente, en los indicadores de resultados se incluyeron dos modalidades: los indicadores orientados a resultados derivados de la política sectorial de la STPS y sus respectivos programas, que dan cuenta de los logros en el cumplimiento de objetivos, y los indicadores que permiten medir las brechas de cumplimiento en las diferentes dimensiones y subdimensiones y se relacionan con las siete inseguridades y carencias en el derecho al trabajo digno, identificadas por la OIT.

## DIAGNÓSTICO

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

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

Como parte de la dimensión disponibilidad, los problemas del mercado laboral no se expresan en el porcentaje de trabajadores desocupados, sino, en mayor medida, en el número de desalentados, subocupados y empleados en el sector informal. También se identifica un importante déficit en el disfrute del derecho a la capacitación, ya que 57.6% con antecedentes laborales no habían tenido capacitación para el trabajo en los tres últimos años; las

mujeres (61.1%) se encontraban en peor situación que los hombres (53.4%), así como el grupo de edad de 45 años o más (65%) respecto a los más jóvenes (50.6%). La brecha frente a otros países de la región en el caso de los más jóvenes es muy preocupante y significativa al igual que la referente a los recursos públicos destinados a la capacitación para el trabajo (OIT, 2017a).

Algo semejante ocurre en la capacitación en el trabajo, ya que solo 30% de los trabajadores permanentes inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) estaban incluidos, en 2012, en el padrón de capacitados de la STPS, el cual cubría 68% de los patrones inscritos en ese organismo. En cuanto al alcance del Programa de Apoyo al Empleo, que combina intermediación, subsidios al desempleo y capacitación a través de cuatro subprogramas, se advierte que el subprograma Bécate, que recibió la mayor parte de los recursos y las acciones de atención, ha experimentado una severa disminución en su cobertura desde el año 2000, aunque mejoró su capacidad de colocación. Hay que mencionar que la evaluación de impacto de este programa arroja resultados positivos de corto y mediano plazo en la calidad del empleo de los colocados por medio de este servicio, pero también importantes áreas de mejora que fueron presentadas en el análisis de la oferta gubernamental.

En cuanto a la calidad del empleo, las brechas más profundas se observaron en la falta de contrato escrito (que influye en el acceso a

prestaciones y se agrava en los establecimientos de menor tamaño), la informalidad causada por la falta de inscripción en la seguridad social (casi seis de cada diez ocupados no gozan de ella, lo que afecta más a quienes tienen menor escolaridad, los domésticos, los jornaleros agrícolas, entre otros) y la alta tasa de rotación laboral anual, que es de 60% y vulnera el derecho a la estabilidad laboral, sobre todo de los jóvenes que emplean en establecimientos de menor tamaño.

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

En resumen, el diagnóstico revela una extendida precariedad laboral en el país agravada, según el caso, por razones de sexo y edad, así como entre los grupos más vulnerables. Al comparar las brechas en el acceso a un empleo de calidad de estos grupos frente a la situación de la población trabajadora que no presenta esas características, se identificaron los problemas para hacer efectivo el derecho a la igualdad y la no discriminación, atributo del derecho al trabajo digno. Un ejemplo al respecto es la baja tasa de participación en el mercado laboral de las mujeres (casi la mitad de la que corresponde a los hombres) y su menor disposición a ampliar las horas de trabajo, lo que puede relacionarse con la falta de acceso al servicio de guarderías o jornadas flexibles de trabajo.

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

## CONCLUSIONES GENERALES

Los principales retos que atañen el ejercicio del derecho al trabajo son: ampliar el alcance de los servicios de intermediación laboral; incrementar la capacitación y formación de los trabajadores; promover el acceso a la información sobre derechos laborales; promover el acceso a la información sobre la oferta laboral; incrementar la formalización del empleo; reducir la inestabilidad laboral; incrementar el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional; promover la reducción gradual y flexibilización de la jornada laboral sin pérdida de ingresos para lograr un mejor reparto del empleo formal disponible; cerrar las brechas en el acceso a empleos de calidad en los grupos en situación de desventaja; mejorar la inspección laboral; mejorar los mecanismos de justicia laboral; e implementar un esquema de protección social que propicie fomentar la formalización y la productividad.



# INTRODUCCIÓN

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

La educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación son elementos guía para definir estrategias que incidan en todos los ámbitos del desarrollo social garantizados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Ley General de Desarrollo Social.

La tarea del Estado al respecto es fundamental, ya que, como se señala en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Esquema 1. Obligaciones del Estado respecto de los derechos humanos

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

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

Lo anterior supone, entonces, cambiar la concepción del diseño de la política pública del desarrollo social a uno con enfoque basado en derechos; es decir, no se debe partir de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, sino reconocerlas como sujetos con derecho a demandar el cumplimiento de estos (Abramovich, 2006).

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

El CONEVAL consideró importante generar información para conocer el estado actual del ejercicio de los derechos sociales; por ello, elaboró los estudios diagnósticos de derechos, en los cuales retoma el análisis del libro *Pobreza y derechos sociales en México* (Hernández, Aparicio y Mancini, s.f.). Los principales resultados de los estudios diagnósticos de los derechos sociales se plasman, de manera sintética, en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*.

El análisis en estos diagnósticos distingue tres atributos inherentes a los derechos sociales: accesibilidad, disponibilidad y calidad. La accesibilidad es asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho no tengan barreras para todas las personas. La disponibilidad se entiende como la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos,

procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población (CDHDF, 2011, p. 48). Por su parte, la calidad es asegurar que los medios (instalaciones, bienes y servicios) y contenidos mediante los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y las propiedades aceptables, relevantes y culturalmente apropiados para cumplir con esa función (PNUD, 2012).

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

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





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

Finalmente, y no por ello menos importante, el CONEVAL es consciente de que el ejercicio pleno de los derechos sociales es un ideal que se busca alcanzar, el punto máximo del desarrollo de las personas, y que, para lograrlo, es necesario avanzar de manera gradual.

El estudio aquí presentado se integra de cuatro capítulos. En el primero se establece la definición operativa adoptada para la medición del derecho y se plantea la metodología para su medición. En el segundo se muestra la información diagnóstica sobre cómo se encuentra la población en relación con el ejercicio de sus derechos, por medio de un grupo de indicadores. En este, además, se mencionan los principales retos pendientes para lograr una efectiva medición de los derechos sociales. A partir de los resultados del diagnóstico, en el capítulo tercero se identifican grupos en situación de vulnerabilidad. En el último capítulo se retoman los principales hallazgos del diagnóstico.

# CAPÍTULO 1.

## DISEÑO METODOLÓGICO



## JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN

De acuerdo con el artículo 123 constitucional, "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley".

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

Se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación [...], se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se

**El trabajo digno o decente es aquel en el que se respeta la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación, se tiene acceso a la seguridad social, se percibe un salario remunerador, se recibe capacitación y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.**

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

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

En México se ha propuesto incorporar la dimensión "trabajo" en la medición de pobreza multidimensional y considerar al menos cuatro indicadores que atienden diferentes carencias, las cuales, a su vez, dan cuenta de las brechas

de cumplimiento del derecho al trabajo: exclusión absoluta –desempleo–, inestabilidad laboral, trabajo infantil y falta de acceso al trabajo remunerado debido a las responsabilidades familiares (Pacheco, 2016, pp. 40-41).

De manera coincidente, otras investigaciones para la región han encontrado al menos tres tipos de exclusiones que atentan contra los derechos establecidos en los instrumentos nacionales o internacionales que garantizan el derecho a un trabajo digno: la exclusión del empleo, lo que supone, a su vez, exclusión de ingresos; la exclusión del empleo productivo, debido a un entorno económico que no genera empleos de calidad; y la exclusión de empleos de buena calidad en sectores de productividad media y alta a causa de las malas condiciones de contratación (Weller y Roethlisberger, 2011, p. 14).

Al respecto, la OIT (2016a) reconoce siete posibles inseguridades en el trabajo, que se tomarán como referencia para identificar y ordenar el análisis del cumplimiento en el derecho al trabajo, así como las principales prioridades y focos de atención de la política laboral y social en el nuevo contexto económico: empleo, ingresos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional, seguridad social, formación y desarrollo profesional, y representa-

**Las siete inseguridades en el trabajo identificadas por la OIT son: empleo, ingresos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional, seguridad social, formación y desarrollo profesional, y representación y voz colectiva.**

ción y voz colectiva (condición necesaria del diálogo social).<sup>1</sup>

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

Conviene adelantar que, dados los altos índices de informalidad laboral en México y la marcada heterogeneidad dentro de esta categoría, una de las principales aportaciones del enfoque de derechos humanos al aplicarlo al ámbito del derecho al trabajo digno es el concepto amplio de "trabajo" del que se parte al enunciar el alcance de la protección.<sup>2</sup> Sin

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

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

embargo, hay que advertir que en México el diseño de los derechos asociados al trabajo digno está vinculado al trabajo asalariado (subordinado y remunerado), es decir, aquel en el cual puede identificarse a un empleador como responsable de su cumplimiento, y al Estado con la atribución de dar garantías para ello (Bensusán, 2015a).

Tanto la política social como la laboral incluyen diversas dimensiones y subdimensiones que atañen al derecho al trabajo digno. De acuerdo con el marco normativo de la administración pública federal, corresponde preponderantemente a esta última desarrollar y fortalecer los instrumentos y mecanismos para hacer efectivo su ejercicio. Por lo anterior, el diagnóstico partirá de las dimensiones del derecho al trabajo incluidas en la definición de trabajo de la que parte este estudio, así como de los artículos 6° y 7° del PIDESC, que señalan lo siguiente:

#### Artículo 7°:

1. Los Estados Partes [...] reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes [...] deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garantizan las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana (ACNUDH, s.f.).

#### Artículo 8°:

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

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

El estudio se centra en la relación entre las distintas dimensiones institucionales de la política laboral y social, así como la efectividad del derecho al trabajo en sus distintas dimensiones y subdimensiones. De este modo, se analiza la manera en que la política laboral (o "sociolaboral") podría ayudar a contrarrestar los factores domésticos bajo control del gobierno que ejercen un efecto negativo en el ejercicio y disfrute de estos derechos y, a la vez, potenciar los que ejercen un efecto positivo.

Si bien el objetivo del estudio es contar con un diagnóstico del derecho al trabajo digno, es claro que la indivisibilidad, interdependencia y universalidad de los derechos humanos, al igual que el carácter sistémico de los derechos laborales nacionales e internacionales vinculados a estos, suponen que, difícilmente, se puede avanzar en forma aislada en su cumplimiento sin tomar en cuenta su interacción ni diseñar estrategias integrales que

incluyan otros aspectos de las políticas públicas. Esto significa que, sin un contexto económico y productivo propicio, la institucionalidad laboral o la política social y laboral resultarían insuficientes para superar las brechas en la cantidad y calidad de los empleos disponibles. De ahí que el enfoque de derechos humanos debe ser transversal al conjunto de las políticas macroeconómicas y sectoriales (Weller y Roethlisberger, 2011).

## ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES PARA LA MEDICIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO

En los últimos años, el estudio de los mercados laborales se ha llevado a cabo desde el enfoque de derechos y los principales problemas laborales en los que se enmarca este diagnóstico se han puesto de manifiesto: el proceso constante de flexibilización y la violación extendida de los derechos laborales fundamentales, en particular una marcada inestabilidad laboral, cuyo ejercicio, en vez de mejorar, ha estado empeorando sin que el Estado asuma las obligaciones nacionales e internacionales derivadas del PIDESC y del Protocolo de San Salvador; expansión de estrategias de los empleadores para evadir las normas a través de la subcontratación y reemplazar buenos por malos empleos; ausencia generalizada de formalidad en la contratación; brechas de

cumplimiento mayores en el caso de las mujeres y jóvenes; tasas críticas de ocupación e informalidad aunadas a la ausencia de políticas de cuidado; altas tasas de accidentes y enfermedades sin acceso a protección con grave afectación de trabajadores migrantes; violaciones sistemáticas a la libertad sindical con bajas tasas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva; problemas para acceder a la justicia, inexistencia o insuficiencia de la inspección del trabajo y, finalmente, insuficiencia de salarios y prolongación de las jornadas por la necesidad de realizar horas extraordinarias, que afectan el derecho al descanso semanal (Grau y Molina, 2010, p. 13).

El Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del



PIDESC<sup>3</sup> (2006), así como los informes anuales del Centro de Reflexión y Acción Laboral durante los últimos veinticinco años, sugieren que en México se enfrentan los mismos problemas que en los países centroamericanos (Bensusán, 2013, pp. 41-42).

El estudio "Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina" (Bensusán, 2006) analizó cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y México) y mostró que los problemas para aumentar la efectividad de las reglas tenían su origen en deficiencias tanto de diseño legal como de implementación debidas a limitadas capacidades estatales y a las restricciones en el ejercicio del derecho. Este análisis señala que en México las regulaciones laborales impusieron históricamente un alto costo de cumplimiento a los empleadores, y que el aparato de fiscalización es tan débil que se traduce en un bajo costo de incumplimiento.

En ese estudio no solo se mostraron los problemas para que el aparato fiscalizador haga su papel, sino la existencia de una política de tolerancia en varios de estos países originada por la idea de que era preferible tener empleos de mala calidad que altas tasas de desempleo. Estas ideas se modificaron con la llegada de gobiernos amigables con los trabajadores en Argentina y Brasil a mediados de la década

pasada, lo que no ocurrió en México. Ello explicaría la reticencia a hacer el máximo esfuerzo posible en México, a pesar de haber ingresado a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para cumplir con la obligación internacional que exige dotar a instancias como la inspección del trabajo o la justicia laboral de los recursos materiales y humanos necesarios. En el mismo sentido, cuestiones como la subsistencia de arreglos corporativos fuertes, en contextos de democratización, muestran su funcionalidad para avanzar en la flexibilidad laboral por la vía de los hechos, sin necesidad de imponer reformas legales regresivas como las experimentadas en los otros tres países.

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

Con base en el marco normativo internacional que se deriva del PIDESC, en el cuadro 2 se describe y justifica el modelo con cuatro dimensiones y 16 subdimensiones<sup>4</sup> del que partió el estudio diagnóstico.

03 Ver DESCA (2007).

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

Cuadro 2. Dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo

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

Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, uno de los principales retos fue identificar el conjunto de indicadores que podrían mostrar, de manera directa o indirecta, las brechas de cumplimiento del derecho al trabajo digno. Un primer ejercicio arrojó alrededor de 250 posibles indicadores de estructura, procesos y resultados. A partir de esta aproximación, se creó una nueva selección de indicadores, de acuerdo con su relevancia y pertinencia temática, y se procuró que

permitiera reunir información suficiente sobre las cuatro dimensiones y 16 subdimensiones. Como resultado, el número de indicadores se redujo a menos de la mitad. En esta segunda selección se aplicó un criterio económico y se consideró la pertinencia de la información recolectada para reflejar de la mejor manera las brechas de cumplimiento más significativas, que consideraran, cuando fuera posible, los grupos o regiones más afectados.

### DIMENSIÓN ACCESIBILIDAD

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

En este rubro se resalta la subdimensión acceso a la información sobre oferta laboral. La revisión de la información disponible al respecto permitió identificar diferentes instancias encargadas de cumplir con esta obligación. Se

analizó principalmente el Servicio Nacional de Empleo, que entrega información sobre oferta laboral a través de los servicios de vinculación, lo que implica que contribuye, además, al acceso a un empleo; por ello, tiene un impacto mucho mayor que otras instancias que podrían incluirse en esta subdimensión. Otras entidades serían el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el IMSS y la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT).<sup>5</sup>

La accesibilidad incluye la subdimensión referida a la accesibilidad física al centro donde se labora, condiciones de seguridad para el acceso y de desarrollo de actividades de trabajadores con discapacidad en los centros de trabajo<sup>6</sup> y tiempo de traslados hogar-trabajo-hogar.

### DIMENSIÓN DISPONIBILIDAD

Por disponibilidad se entiende la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población (Vázquez, 2011, p. 48). La disponibilidad también considera la relación entre empleador-trabajador-estado.

La accesibilidad implica asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho no presenten barreras para todas las personas.

**05** Por ejemplo, la CNDH creó en 2012 el Programa de Atención a Asuntos Relacionados con los Derechos Humanos en el Ámbito Laboral y Social para responder a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, con base en la cual este órgano amplió su competencia a los asuntos laborales a fin de promoverlos y difundirlos y crear una "cultura de respeto y protección hacia ellos". Para más datos, ver CNDH (2017).

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

El papel de los servicios públicos de empleo, que asiste a los trabajadores en la búsqueda de empleos y a los empleadores en la selección de su personal, es crucial para la dimensión disponibilidad. Igualmente, deben considerarse los servicios privados, aunque desde la perspectiva del enfoque de derechos lo más importante es la manera en que se cumple la obligación del Estado de prestar este servicio.

En cuanto al trabajo remunerado, se tomó en consideración, como el medio más relevante de acceso reconocido en el PIDESC (artículo 6°), en el artículo 123 de la Constitución federal y en el artículo 2° de la LFT, la existencia del Servicio Nacional de Empleo y como indicador de brecha, entre otros, la tasa de asalariación, que es un indicador comparable internacionalmente.

En cuanto a la capacitación y formación profesional y técnica, así como la mejora de la productividad laboral, el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015, p. 189) recoge evidencia sobre el impacto de la formación de los trabajadores en diversas subdimensiones del derecho al trabajo, como el salario, la productividad y la probabilidad del despido. En este sentido, evaluaciones de impacto realizadas al programa Bécate confirman que mejora los ingresos a lo largo del tiempo y aumenta la probabilidad de acceder a prestaciones y seguridad social (Analítica, 2015). Por lo anterior, en esta subdimensión se consideran las diferentes competencias estatales.

La disponibilidad es la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa el derecho.

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

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



### DIMENSIÓN CALIDAD

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

La calidad está relacionada con la subdimensión seguridad social: acceso a servicios médicos, pensiones, cotización a seguridad social, riesgos de trabajo, atención por maternidad, cuidado de niños y niñas y adultos mayores. En este caso, el acceso a los derechos se asocia a la legislación laboral y, en los hechos, a la formalización del empleo vía la inscripción en las instituciones de seguridad social; por ello, el indicador principal de cumplimiento es, justamente, el porcentaje de trabajadores que cuentan con esa condición.

En lo referente al ingreso, se considera la evolución del monto del salario mínimo real y su apego a los criterios establecidos en la Constitución, ya que constituyen un indicador fundamental del derecho al trabajo digno y, a su vez, a otros derechos, como la alimentación y la satisfacción de las necesidades básicas del trabajador y la familia, por ejemplo, salud y vivienda. Por su parte, la relación entre el salario mínimo y el salario real mide qué tan relevante es esta institución: mientras más lejos se encuentre el primero del segundo, menos relevante será aquel, independientemente de que su impacto pueda ir más allá de los perceptores



(OIT, 2010). Por último, la tasa de ocupación crítica combina el número de salarios mínimos percibidos con horas trabajadas, y da mayor cuenta de la precariedad y los déficits en el derecho al trabajo digno.

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

La seguridad e higiene constituye un aspecto central del derecho al trabajo digno y cuenta con las instancias competentes para prevenir y reducir los riesgos de trabajo. En este caso, se revisaron indicadores clásicos en cuanto a riesgos profesionales.



En el aspecto de estabilidad laboral, la alta rotación laboral es un factor que atenta tanto contra el bienestar de las familias como la inversión en recursos humanos y el incremento de la productividad (BID, 2015). La estabilidad se asocia a las relaciones laborales por tiempo indeterminado y es de suma importancia por sus diferentes implicaciones, como la certidumbre que genera en el acceso a ingresos, la mejora de prestaciones vinculadas a la antigüedad y, además, porque una trayectoria estable favorece una mayor capacidad de acceso a la vivienda, la formación de una familia y el ahorro para las pensiones. Fenómenos como los contratos por tiempo determinado y la subcontratación, con tendencias crecientes en el país, afectan la estabilidad laboral, por lo que también se considera su evolución.

La dimensión igualdad e inclusión laboral no solo implica la igualdad salarial y en los ingresos, sino entre los diversos grupos (Berg, 2015). Para lograr la inclusión, como lo exige el artículo 6° del PIDESC, se requiere que no haya discriminación y proteger a los que presentan una mayor vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres, los menores, los migrantes o las personas con alguna discapacidad. En esta subdimensión se analizan dos aspectos: la tasa de participación femenina y el trabajo de menores. La brecha de ingresos por sexo fue incluida dentro de los indicadores de los Objetivos del Desarrollo Sustentable.

Otro problema por resolver es la desigual distribución de las responsabilidades en el cuidado de los hijos; por ello, el acceso a guarderías con una amplia cobertura para hombres y mujeres con hijos es un derecho que debe garantizarse para mejorar esta distribución y la equidad de género (Cepal, 2010, p. 209); al respecto, se incluyó un indicador sobre el porcentaje de mujeres con acceso al servicio de guarderías para sus hijos.

### DIMENSIÓN EFECTIVIDAD

Las brechas en el ejercicio del derecho al trabajo se agravan debido a las deficiencias en el sistema de representación sindical; la marcada asimetría en el poder de negociación de los trabajadores frente a sus empleadores; la ausencia o debilidad estructural de la negociación colectiva; las restricciones en el acceso a una justicia laboral independiente, imparcial y oportuna; y la falta de vigilancia en la aplicación de la legislación laboral. Asimismo, las deficiencias en el sistema de representación conducen a la irrelevancia del diálogo social y, específicamente, del tripartismo instaurado en el sistema laboral en la justicia y diversos ámbitos de administración laboral (IMSS, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [Infonavit], Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, entre otros). Esto imposibilita aplicar el enfoque de derechos a la política social y laboral,

cuyo diseño, implementación y evaluación, se supone, debe realizarse con la participación de los beneficiarios de dichas políticas a través de sus legítimos representantes (Bensusán, 2013).

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

En la subdimensión de derechos colectivos no existen, hasta ahora, indicadores que den cuenta de la verdadera representatividad y del carácter independiente y democrático de las organizaciones sindicales o del carácter real de la contratación colectiva, cuestión que ya está previéndose en los protocolos de inspección sin que se haya dado a conocer el resultado de esta innovación. Por ese motivo, solo se incluyeron los indicadores disponibles.

Algunos de estos indicadores, como el índice de estallamiento de huelgas, suele presentarse en México como expresión de baja o nula conflictividad laboral y, por ende, como un factor capaz de atraer inversiones. Sin embargo, al interpretar este indicador en el contexto más amplio de las evidencias disponibles sobre el ejercicio de la libertad sindical y la contratación colectiva y, más en general, sobre el sistema sindical corporativo, se observan

restricciones y simulaciones que llevan al bloqueo del circuito de representación de los trabajadores e impiden el ejercicio del derecho de huelga.

De lo anterior surge la necesidad de superar estas restricciones para lograr la democratización y transparencia en el mundo del trabajo y el pleno ejercicio de los derechos colectivos (Bensusán, 2006; Bensusán y Middlebrook, 2013; Bensusán y Subiñas, 2017). En esa dirección apuntan las recientes reformas constitucionales al artículo 123, de febrero de 2017, que obligan a emitir el voto secreto en elecciones de directivas sindicales, rendir cuentas ante sus miembros y, lo más importante, crear un nuevo órgano descentralizado encargado de garantizar estos derechos, incluyendo los recuentos previos a la celebración de los contratos colectivos, así como cuando la titularidad de estos últimos esté en disputa.

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

A continuación se presenta la propuesta de indicadores sobre la dimensión efectividad, que no disponen de información y son considerados idóneos:



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

En lo referente a la justicia laboral, su acceso puede evaluarse a través de los indicadores de procesos y resultados elaborados por la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet), la STPS y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la jurisdicción local. Hay que mencionar que en este ejercicio solo se buscó dar un breve panorama de la situación en que se encuentra, al considerar que la reforma constitucional aprobada en 2017 al artículo 123 (fracciones XXI y XXII) traslada las funciones de las juntas de



conciliación y arbitraje al Poder Judicial (federal o local, según el caso), sin que hasta ahora se haya reglamentado esta reforma. Sin embargo, los indicadores seleccionados permitirán dar cuenta de las áreas de oportunidad que debe atender el nuevo sistema de justicia laboral al trasladarse al Poder Judicial.

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

Las estrategias de inspección del trabajo se han transformado en los últimos años con la intención de focalizar más su labor y orientarla conforme a las prioridades. La reforma a la LFT en 2012 aumentó de manera significativa el monto de las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los empleadores. Sin embargo, la estrategia que privilegia la asesoría a las empresas sobre la sanción se mantiene en lo esencial; por ello, no puede apreciarse hasta qué punto el solo aumento de las sanciones en la legislación es o puede ser un disuasivo de las malas prácticas laborales que ocasionan violaciones del derecho al trabajo digno; incluso, aun cuando se registra el monto de las sanciones, no es posible conocer (hasta donde la información disponible revisada lo sugiere) las

causas de las sanciones, si estas se hicieron efectivas y el tiempo transcurrido entre la identificación de la violación y el cobro de la multa correspondiente.

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

- Porcentaje de sanciones efectivamente cobradas, respecto al total de sanciones impuestas.
- Tiempo promedio transcurrido entre la identificación de una violación a la normativa laboral en los procesos de inspección y el cobro efectivo de la multa al empleador.
- Número de empresas sancionadas por la Inspección Federal del Trabajo que reincidieron en las conductas que dieron lugar a la violación, respecto al total de las inspecciones efectuadas a empresas con un historial negativo.

En cuanto a las estrategias de inspección del trabajo y el IMSS, si bien en los últimos años se han hecho cambios para identificar la evasión en la formalización de los empleos, objetivo que se incluye explícitamente en las inspecciones y a través de acciones de coordinación entre la DGIFT, el IMSS y el Servicio de Administración Tributaria, la información disponible



no permite dar cuenta de los resultados de las labores de fiscalización. El IMSS, por ejemplo, reporta el monto de las recaudaciones en esta labor, pero no el número de trabajadores registrados a través de ella. Igualmente, la DGIFT informa el porcentaje de visitas de asesoría e inspección que se destinó a esta labor, pero no sus resultados. Por lo anterior, se pro-

ponen los siguientes indicadores:

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

## SELECCIÓN Y DEFINICIÓN DE INDICADORES

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

La construcción de indicadores en la metodología para la medición del derecho al trabajo pretende reconocer las brechas de cumplimiento y la relación que estas guardan con las obligaciones nacionales e internacionales encaminadas a hacerlo efectivo, lo que implica diversos retos. En este caso, el más importante es partir de las obligaciones e instrumentos más relevantes del Estado conducentes a llevar a efecto el derecho y los aspectos primordiales de la normativa nacional que lo regula. Considerando que se trata de un campo regulado en los últimos cien años y con una política pública que se ha basado en una

extensa normativa generadora de derechos, que da lugar a diferentes ejes, estrategias y programas públicos, la selectividad es una condición de la viabilidad del diagnóstico que aquí se presenta.

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

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

# CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO



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

Para mostrar las brechas citadas, se utilizan los tres tipos de indicadores (estructurales, proceso y resultados) y se desagregan conforme lo permiten las fuentes para evidenciar la desigualdad en el acceso al derecho al trabajo entre diversos grupos de la población. En un apartado dedicado a la igualdad de trato

y oportunidades se abordan las brechas de empleo e ingresos en el caso de cinco grupos en situación de desventaja (mujeres, personas con alguna discapacidad, trabajadores en el sector agropecuario, población hablante de lengua indígena y migrantes), respecto al conjunto de la población ocupada. La situación laboral de las personas jóvenes y las mujeres (además de tratarla en este último caso por separado) se presenta a lo largo de todo el análisis.

Cuando es posible, se examina la situación del país a la luz de referentes internacionales, así como la relación entre el derecho al trabajo, la educación, la salud y la alimentación. En cada una de las dimensiones se considera la evolución en el periodo 2009-2017 (primer trimestre). El año de las comparaciones internacionales depende de la información proporcionada por las diversas fuentes. En algunas de las dimensiones se exploraron aspectos de la política pública necesarios para explicar el estado actual del derecho.

## DERECHOS, OBLIGACIONES ESTATALES, PROCESOS Y RESULTADOS

México reconoce a nivel constitucional, junto con otros 16 países latinoamericanos (de 18 en total), diversas dimensiones del derecho al trabajo y fue el primero en hacerlo en la región; se han cumplido ya cien años de su incorporación al artículo 123 de la Constitución, lo que ha dado lugar a una profusa y articulada reglamentación en las leyes secundarias (LFT y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Desde 1929, estas reglas tienen alcance federal, aunque su aplicación está dividida entre la Federación y las entidades, según las temáticas y el tipo de actividades, como lo señala la fracción XXXI del artículo 123 constitucional (que indica expresamente las que competen a la jurisdicción federal). Esta distribución ocasiona brechas en el cumplimiento de las obligaciones estatales, ya que dependen del gobierno federal y los gobiernos locales.

Las instituciones laborales han mantenido una sorprendente estabilidad a pesar de los marcados cambios en la estructura económica, social y política del país. Ello se debe,

entre otras razones, a los márgenes de discrecionalidad que se tuvieron en los hechos para decidir el alcance de su efectividad, que toman en cuenta la heterogeneidad de la estructura productiva y el motor del crecimiento en las distintas etapas del desarrollo (mercado interno contra externo). Esta situación, derivada de un débil *enforcement* y un sistema de justicia laboral tripartito bajo el control del Poder Ejecutivo, hoy en vías de transformación, explicaría, en alguna medida, las brechas de cumplimiento entre los mismos asalariados (Bensusán, 2000, 2006, 2017; CIDE, 2015).<sup>7</sup>

Por otro lado, México ha ratificado 79 convenios de la OIT, que incluyen siete de los ocho convenios de derechos humanos laborales fundamentales (29, 105, 138, 182, 100, 111 y 87). La ratificación del octavo convenio (98) sobre negociación colectiva fue propuesta en diciembre de 2015 por la Presidencia de la República al Senado, sin que hasta ahora se haya resuelto su aprobación. También está pendiente la ratificación del Convenio 189, referente al trabajo doméstico.<sup>8</sup>

**07** Esta flexibilidad, característica del modelo laboral mexicano y que se ha denominado como "flexibilidad corporativa", se relaciona con la dimensión de efectividad (Bensusán, 2000 y 2006). Sobre los márgenes de discrecionalidad con que operaron las juntas de conciliación y arbitraje, consultar el estudio sobre justicia cotidiana del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2015). La reforma constitucional al artículo 123, de febrero de 2017, apunta a garantizar la imparcialidad e independencia del sistema de justicia laboral al trasladarlo al Poder Judicial (Diario Oficial de la Federación, 2017).

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

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

Si bien las brechas de cumplimiento del derecho al trabajo digno, más aún en un contexto de globalización, dependen de diversos factores que rebasan el ámbito de la política laboral o la social, estas últimas constituyen el medio principal para cumplir las obligaciones estatales que se derivan del marco normativo (legislación laboral nacional e internacional y organización de la administración pública federal).<sup>9</sup> Por ese motivo, en los indicadores estructurales se refiere de manera breve a las políticas, planes o programas involucrados y las instancias responsables de llevarlos a cabo.

En cuanto a las obligaciones estatales frente al derecho al trabajo, de acuerdo con la observación 18 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CPIDESC), las brechas de cumplimiento serían

de dos tipos: las causadas por la discordancia entre los mínimos exigidos en la normativa internacional y lo establecido en la normativa interna (incluyendo, por ejemplo, la existencia de vacíos o normas discriminatorias que puedan desproteger a ciertos grupos en situación de desventaja o crear condiciones desiguales en el ejercicio de los derechos), y las que se formarían en caso de que no existieran las instancias competentes o los planes y programas encaminados a hacer efectivo el derecho al trabajo o no se destinaran los recursos necesarios (en el máximo posible) para lograr un cumplimiento progresivo.

En este sentido, los indicadores de procesos se refieren al desempeño de los planes o programas involucrados en la garantía estatal según la dimensión o subdimensión de que se trate, con la intención de medir el alcance, la cobertura, los recursos destinados a su ejercicio y su evolución.<sup>10</sup>

Por su parte, los indicadores de resultados, calculados a través de diversas encuestas, "buscan medir el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado [...] constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos

que definen el grado de efectividad de un derecho".<sup>11</sup> Así, permiten observar dos tipos de brechas: el incumplimiento frente a la población que puede ser afectada potencialmente (la que tiene el derecho) y el acceso o disfrute diferenciado en la población (según sea posible la desagregación por grupos de edad, sexo, entidades, etcétera) en la que estarían las prioridades de atención para cerrar las brechas.

### CLASIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES ESTATALES

El CPIDESC señala que las obligaciones de los Estados parte se clasifican en obligaciones jurídicas de carácter general, específicas, internacionales y básicas. La interpretación del CPIDESC de estas obligaciones en su observación 18, a la luz del artículo 6° (y su relación con los artículos 7° y 8°), relativo al derecho al trabajo, cuya síntesis se presenta en el cuadro 3, constituye el marco de referencia para analizar si las medidas legislativas y las políticas públicas adoptadas en el país se adecuan a las exigencias del pacto y si, como tales, en su evolución implican un avance, un retroceso o un estancamiento en la obligación de garantizar el derecho al trabajo.



**09** Por ejemplo, la observación 18 del CPIDESC reconoce que, si bien los Estados parte deben crear las condiciones para el acceso al "empleo pleno, productivo y libremente elegido" (como lo establece el convenio 122 de la OIT, de 1964), existen obstáculos estructurales ajenos a la voluntad de las partes para que se cumpla el artículo 6° del PIDESC, que regula extensamente este derecho (CPIDESC, 2012).

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

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



Cuadro 3. Derecho al trabajo: contenido, obligaciones e implicaciones en la política laboral

DERECHO AL TRABAJO (ARTÍCULO 6°, PIDESC)	CONTENIDO	IMPLICACIONES EN POLÍTICA LABORAL
Alcance	Individual: trabajo digno libremente escogido o aceptado, respetuoso de los derechos fundamentales de la persona humana y derechos laborales, en condiciones de seguridad laboral y remuneración que permitan a los trabajadores y sus familias vivir dignamente. Se prohíbe el trabajo forzoso y la privación injusta del trabajo	Consideración de ambas dimensiones en la legislación, políticas, planes y programas (Constitución federal, Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado)
	Colectivo: derecho a fundar sindicatos, afiliarse al de su elección y a que los sindicatos actúen libremente	
Sujetos titulares (alcance)	Todo tipo de trabajadores, autónomos <sup>12</sup> o asalariados <sup>13</sup>	Inclusión dentro de los objetivos, programas y competencias de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de todos los trabajadores
Sujetos titulares con tutela específica	Mujeres, jóvenes, trabajo infantil, personas con discapacidad, trabajadores migratorios y sus familiares	Protección especial a grupos en situación de desventaja
Sujetos obligados	Estados parte	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (entre otras dependencias del Poder Ejecutivo), Poder Legislativo y Poder Judicial
Obligaciones generales Estados: respetar; proteger y aplicar/garantizar	Adoptar medidas de todo tipo para reducir la "economía sumergida", <sup>14</sup> lo que obliga a los empleadores a cumplir la legislación y declarar a sus trabajadores para que disfruten de los derechos contenidos en los artículos 6°, 7° y 8° del PIDESC Asegurar: disponibilidad, accesibilidad (igualdad de oportunidades y trato, accesibilidad física y de información), aceptabilidad y calidad	Sistema de inspección del trabajo eficaz para identificar y reducir la informalidad, así como asegurar condiciones justas y favorables de empleo, incluyendo derechos sindicales Campañas de formalización Promoción, en su caso, de reformas para equiparar derechos de domésticos y trabajadores del campo Organización de un servicio público del empleo/o contar con uno privado

<sup>12</sup> El concepto de "trabajador autónomo" utilizado por la observación 18 del CPIDESC, equivale al de trabajador independiente o por "cuenta propia". Son términos equivalentes, pero en el estudio, salvo en esta cita literal, se usa "trabajador por cuenta propia", de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

<sup>13</sup> Se entiende por "trabajo asalariado", de acuerdo con la ley mexicana, el "trabajo personal subordinado a una persona a cambio de un salario" (LFT, artículo 20).

<sup>14</sup> El concepto de "economía sumergida" utilizado en la observación 18 se refiere a la economía informal o sector informal de la economía. Salvo esta cita, en todo el documento se utiliza el concepto de economía informal y empleo informal, como lo hace la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

DERECHO AL TRABAJO (ARTÍCULO 6°, PIDESC)	CONTENIDO	IMPLICACIONES EN POLÍTICA LABORAL
Obligaciones jurídicas de carácter general	Exige realización progresiva Inmediatas: acceso al trabajo sin discriminación y adopción de medidas de todo tipo No pueden adoptarse medidas regresivas, salvo justificación Pleno uso de los máximos recursos disponibles	Coordinación con otras instancias para promover y adoptar medidas en aras de pleno empleo Adopción de medidas administrativas, contar con los presupuestos necesarios y promover reformas legislativas y judiciales No promover reformas regresivas Aprovechamiento de los recursos disponibles eficazmente Identificación de los obstáculos Colaboración con sociedad civil, expertos y organizaciones Mecanismos de control de la aplicación de estrategias y planes y programas con objetivos cuantitativos y calendario de ejecución
Obligación básica (fundamental mínima)	Garantizar la no discriminación, la igualdad de protección del empleo y el acceso al empleo a los más desfavorecidos; aplicar una estrategia y plan nacional de empleo	Diseño, a través de un proceso participativo, de la estrategia y el plan nacional de empleo (o participación en su diseño, según el caso), que considere preocupaciones del conjunto de trabajadores, con indicadores, revisión periódica y la participación de organizaciones sindicales y patronales
Obligaciones específicas	Hacer respetar las prohibiciones, abstenerse de conductas que vulneren los derechos y prohibir el trabajo a menores de 16 años.	Diseño (o participación en el diseño de) políticas nacionales y planes detallados de aplicación con objetivos específicos: estimular el crecimiento y el desarrollo, elevar el nivel de vida, satisfacer necesidades de mano de obra y resolver el desempleo y subempleo La no vulneración del derecho al trabajo digno, en particular, la estabilidad en el empleo, por parte de las políticas de ajuste, privatización y flexibilización laboral Creación de un servicio público/privado de empleo Adopción de programas educativos e informativos de concientización sobre derechos Fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo y justicia laboral Promoción de legislación que limite el trabajo de menores y, en general, reformas al sistema jurídico que hagan efectivo el derecho

DERECHO AL TRABAJO (ARTÍCULO 6°, PIDESC)	CONTENIDO	IMPLICACIONES EN POLÍTICA LABORAL
Incumplimientos	Distinciones entre incapacidad y falta de voluntad para cumplir (la penuria puede ser una causa justificada), entre violaciones por la acción directa del Estado (comisión) y la insuficiencia de medidas (omisión)	Actos de comisión u omisión que reflejen falta de voluntad de cumplir Violación a este derecho en su carácter de fiscalizador o empleador No destinar a este objetivo el máximo de recursos disponibles o usarlos ineficazmente Promoción de reformas regresivas
Recursos	Acceso de las víctimas a los recursos judiciales o de otra naturaleza, reparación adecuada Sindicatos, defensores de derechos humanos y comisiones de derechos humanos son instrumentos de defensa de estos derechos Incorporación de los instrumentos internacionales en legislación interna	Garantía de sistemas de inspección y justicia laboral eficaces, oportunos e imparciales, así como la reparación de las violaciones
Responsabilidades	Autoridades, tribunales y jueces	Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Poder Judicial, Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Obligaciones de otros actores	Empresas no están obligadas, pero tienen una función particular en cuanto deben contribuir a crear empleo y respetar la legislación, medidas administrativas y códigos de conducta <sup>15</sup>	Cumplimiento de las obligaciones de los empleadores en cuanto a la dimensión individual y colectiva, y prevención, castigo y reparación, en su caso, de las violaciones

Fuente: Elaboración propia, con base en Bensusán (2013), a partir del PIDESC y la observación 18 del Comité del PIDESC.

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

## UNA APROXIMACIÓN GENERAL A LA PROBLEMÁTICA

Al revisar el conjunto de atributos del derecho al trabajo digno y las obligaciones estatales y compararlos con lo establecido en el cuadro 3, se encontró que sus diferentes dimensiones, desde el enfoque de derechos humanos (accesibilidad, disponibilidad, calidad y efectividad), están en principio previstas en las normas internas mexicanas.

Entre las implicaciones de política laboral derivadas del PIDESC, como se refleja en el cuadro 3, que contiene los lineamientos de la observación 18 emitida por el CPIDESC, está el diseñar políticas nacionales y planes detallados de aplicación con los siguientes objetivos específicos: estimular el crecimiento y desarrollo; elevar el nivel de vida; satisfacer las necesidades de mano de obra; y resolver el desempleo y el subempleo. Por tanto, la estrategia y el plan nacional del empleo deben tomar en cuenta las preocupaciones del conjunto de los trabajadores, con indicadores, revisión periódica y participación de las organizaciones sindicales y patronales.

Desde el enfoque de derechos humanos, en este último aspecto de la política laboral (el carácter participativo del diseño, monitoreo y su evaluación) el déficit es más evidente, ya que no existe tal participación. Esta puede ser una de las causas del desbalance de los objetivos de la política sectorial o de lo obsoleto de los instrumentos, en especial en el contexto

de las fuertes presiones competitivas y de las transformaciones en los mercados laborales en que debe hacerse efectivo el derecho a un trabajo digno. Uno de los principales problemas para que los puntos de vista y las necesidades de los trabajadores sean considerados es la falta de organizaciones sindicales verdaderamente representativas y de un terreno de juego más nivelado en los órganos tripartitos y los espacios de diálogo social.

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

Aunque se han hecho en el último quinquenio reformas constitucionales (2017) y legales



(2012) que buscan garantizar el derecho al trabajo digno y promueven la igualdad y la no discriminación, entre otros de sus atributos, subsisten problemas de diseño en sus reglas e instituciones, como la integración tripartita de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que afectan su efectividad, debido, entre otros, a los problemas de representación mencionados.

Justamente, en reconocimiento de los déficits regulatorios en temas de acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos colectivos, está en marcha la reglamentación de la citada reforma constitucional, aprobada en febrero de 2017. A pesar de esto, como se verá al analizar la situación de algunos grupos de trabajadores, se mantiene, en ocasiones, un diseño legal discriminatorio al establecer condiciones de trabajo diferenciadas sin justificación, como sucede con el trabajo doméstico (LFT). Además, aunque se avanzó en la creación de un seguro de desempleo a nivel nacional y se aprobó, incluso, una iniciativa en la Cámara de Diputados en marzo de 2014, esta nunca fue discutida por el Senado.<sup>16</sup>

Por otro lado, se han hecho esfuerzos para mejorar las funciones de fiscalización a cargo de la DGIFT, como la creación de nuevas instancias competentes en el tema de la seguridad social (Dirección General de Fomento de la Seguridad Social). Coordinadas con otras instancias, como el IMSS y el Servicio de

Administración Tributaria, estas dependencias favorecieron la formalización del empleo y, por ende, redujeron la informalidad. Sin embargo, los avances son lentos, subsisten evidentes debilidades en las capacidades estatales, a la vez que las resistencias para implementar las nuevas reglas son manifiestas; por ejemplo, todavía no se ha avanzado suficiente en la fiscalización del cumplimiento de las nuevas reglas en materia de subcontratación adoptadas en 2012, que deberían evitar que esta práctica se traduzca en la pérdida de derechos laborales, cuando ya se está promoviendo una reforma que los libera del cumplimiento de sus nuevas obligaciones (Alcalde, 2017). La acelerada expansión de la subcontratación constituye hoy, junto con la informalidad, la inestabilidad laboral y los bajos ingresos, uno de los problemas que aquejan al mercado laboral mexicano y lo convierten en generador de precariedad, pobreza y desigualdad, y no en un medio de inclusión social.

Los indicadores de resultados muestran algunos avances, aunque persisten brechas de cumplimiento en términos de las siete inseguridades identificadas por la OIT en el disfrute del derecho al trabajo digno, que llevan a la precariedad a un porcentaje mayoritario de los trabajadores en el país. Esta situación se agrava en los estados menos desarrollados del sur y en los grupos más vulnerables, así reconoci-

dos por el PIDESC: jóvenes, mujeres, trabajadores del campo, hablantes de lengua indígena y personas con algún tipo de discapacidad, entre otros.

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

Otro problema es el deterioro en los ingresos derivados del trabajo, ya que, desde 2012, los nuevos empleos y los formalizados mediante campañas o fiscalización tendieron a ser de bajos salarios. A ello se suma la pérdida de poder adquisitivo por el bajo monto del salario mínimo, ubicado por debajo de la línea de pobreza por ingresos y en el segundo lugar más bajo de la región, mientras 70% de los asalariados formales ganan menos de tres salarios mínimos (OIT, 2016b).

Por último, el porcentaje de la población que no puede adquirir con el ingreso de su trabajo la canasta básica (Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza), después de cinco trimestres a la baja, aumentó 4.6% en el tercer trimestre de 2017 (CONNEVAL, 2017). Esta problemática ilustra los altos niveles de precariedad que afectan al mercado laboral del país y lo convierten en un generador de pobreza y no en el principal medio de inclusión social.<sup>17</sup>

A pesar de que México se apega formalmente, a través de sus regulaciones y políticas públicas, a lo exigido por el PIDESC, la comparación internacional de la situación laboral mexicana con la de los demás países de la región y de la OCDE revela enormes rezagos en el acceso al derecho al trabajo digno; por ello, no puede esperarse que se superen sin una política integral y coordinada. Los problemas identificados en cada uno de estos temas están interrelacionados y corresponden a diferentes dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo digno.<sup>18</sup> En ese sentido, es importante considerar también el carácter sistémico de las instituciones laborales, por lo cual la falla en alguna de ellas afecta el funcionamiento de las demás.

<sup>16</sup> En la Ciudad de México existe un seguro de desempleo. Respecto a sus características y los problemas para avanzar en la aprobación del seguro de desempleo a nivel nacional, a pesar de que una de las justificaciones para impulsar una reforma tributaria en 2013 fue ese compromiso, ver Bensusán (2016a).

<sup>17</sup> Ver Acosta (2017).

<sup>18</sup> La informalidad alude a la brecha en la dimensión referida a la disponibilidad de trabajo digno y, a la vez, a la brecha en el acceso a la seguridad social por parte de la población, referida a la dimensión calidad.

## EL DERECHO AL TRABAJO DIGNO: EL MENOS CONOCIDO DE LOS DERECHOS

Uno de los problemas que se deben resolver para promover el acceso y disfrute del derecho al trabajo es el desconocimiento de la población mexicana respecto a los derechos sociales en general y de este en particular, a pesar de que ha tenido una larga vida institucional.<sup>19</sup> Examinar esta cuestión como punto de partida resulta útil para mostrar que, si bien la población desconoce sus derechos, tiene en cambio una percepción bastante acertada de lo que sucede en la realidad.

Los resultados de las encuestas aplicadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en 2014 y 2016 ilustran parte de esta situación.<sup>20</sup> Se reporta que hubo un avance de 12% en el conocimiento que los entrevistados tenían sobre los derechos sociales respecto del año anterior, pero, aun así, seis de cada diez no habían escuchado sobre ellos y los que sí, mencionaron a la televisión como la principal fuente de información, al igual que las conversaciones con amigos y familiares. Entre estos derechos, se reconocieron mejor los que permiten el acceso a servicios de salud, educación de calidad y alimentación.

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

En 2014, entre las razones para el incumplimiento de los derechos más reconocidas por los entrevistados, se encuentran la mala administración de los recursos, la falta de voluntad del gobierno y la corrupción, que sumaron 86%. También aumentó el rechazo a la afirmación de que "el gobierno solo debe cumplir los derechos si cuenta con los recursos suficientes", al pasar de 52% en 2013 a 64% en 2014 (CESOP, 2014).

En 2016, la mitad de los entrevistados no escucharon siquiera hablar de los derechos sociales, es decir, apenas hubo una leve mejora respecto de dos años atrás. Entre los que sí los conocen, el porcentaje más alto se dio en mujeres



de entre 18 y 39 años (51.9%) y en mujeres de más de 60 años (53.6%). La población urbana tuvo mayor conocimiento de los derechos sociales que la rural (49.8% y 44.2%, respectivamente) (CESOP, 2016).

Salvo la escuela, ninguna de las opciones propuestas a los entrevistados (televisión, trabajo, radio, internet y familiares o amigos) incluía alguna de las instancias que difunden los derechos laborales o sociales. En 2016, entre aquellos que respondieron que sí conocían estos derechos, apenas 5.4% escucharon hablar del derecho al trabajo y solo 2.5% mencionaron la seguridad social, mientras que casi 30% reconocieron el derecho a la educación y cerca de 20%, el derecho a la salud. Se repitieron también las causas por las cuales se cree que los derechos no se cumplen y el rubro "mal gobierno" fue

el más mencionado, con un porcentaje más alto por parte de la población rural (41.1) y de los hombres entre 18 y 39 años (42.4) (CESOP, 2016).

Existe otra evidencia de la percepción negativa que la mayoría de los mexicanos tienen sobre la vigencia de los derechos laborales. En 2014, 62.1%<sup>21</sup> opinó que se respetan poco o nada y solo 4%, que se respetan mucho. Considerando el papel de los sindicatos en la defensa de estos derechos (que sería su principal función de acuerdo con la definición legal), únicamente 30.8% consideraron que sirven a ese propósito, mientras 22.3%, que son necesarios, pero que deberían ser más democráticos y transparentes para cumplir con su papel (Murayama y Gómez, 2015, p. 122).<sup>22</sup>

<sup>19</sup> La Constitución consagra los derechos de los trabajadores desde 1917, aunque el uso del término trabajo "digno" o "decente" fue adoptado por la OIT a fines de los años noventa. Sobre la falta de conocimiento de sus derechos por parte de la población, ver CIDE (2015).

<sup>20</sup> La encuesta de opinión pública "Derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida en México" de 2014 se aplicó a personas mayores de 18 años que residían en viviendas particulares de la república mexicana, con base en un cuestionario estructurado. Se realizaron 1,200 entrevistas en 150 puntos de levantamiento en localidades rurales y urbanas. En 2016, el tamaño de la muestra fue de 1,300 entrevistas. Ver metodología en CESOP (2014 y 2016).

<sup>21</sup> El levantamiento de la encuesta para el estudio "El mercado de trabajo en México. La opinión social sobre la precariedad laboral" (Murayama y Gómez, 2015) se realizó de octubre a noviembre de 2014.

<sup>22</sup> La encuesta incluyó 1,200 cuestionarios aplicados en 21 entidades federativas y 43 municipios de una muestra representativa a nivel nacional y se llevaron a cabo entre noviembre de 2014 y enero de 2015. Sobre el perfil de los encuestados, ver Murayama y Gómez (2015, pp. 157-161).



Además, en 2014, 80% de la población calificó como insuficiente el salario mínimo para cubrir sus necesidades básicas y sostuvo que, para hacerlo, debería equivaler a más de tres veces del vigente. La mayoría pensaba que la migración a Estados Unidos se originaba por la búsqueda de mejores salarios y la posibilidad de conseguir un empleo ante la falta de oportunidades en México; que el desempleo se debía a la marcha de la economía y que los aspectos más valiosos de un empleo eran la estabilidad laboral (más que el aspecto económico) y las oportunidades de promoción.

Asimismo, tres de cada cuatro creían que la informalidad dependía de decisiones ajenas al trabajador<sup>23</sup> y casi nueve de cada diez preferían un empleo formal, a pesar de que esto suponga pagar una cuota para tener acceso a la seguridad social; ocho de cada diez señalaron como medida para crear empleos la promoción de proyectos independientes y, en menor medida, contrataciones por medio tiempo o tiempo u obra determinada; finalmente, seis de cada diez expresaron que la formación en el empleo era importante, pero solo uno de cada diez la habían recibido (Murayama y Gómez, 2015, pp. 153-155).

Entre las opiniones positivas de la encuesta sobre la calidad del empleo, se advierte que tres de cada cuatro personas ocupadas estaban satisfechas con su trabajo en general; además, para la mayoría, existía relativa

igualdad de condiciones con trabajadores del mismo sector en aspectos como salud, higiene, ascensos, jornada de trabajo y vacaciones (Murayama y Gómez, 2015). Esto último implicaría que, al menos para estos encuestados, las brechas se generarían frente al derecho y con relación a otros sectores.

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

En cumplimiento de lo anterior, existen diferentes instancias competentes entre cuyas funciones se encuentran la información, la asesoría y la intermediación. Por una parte, como

<sup>23</sup> Más de la mitad de los ocupados no cotizaba al IMSS, mientras que la mitad de estos afirmaron que no lo hacían porque no les convenía o era costoso; poco menos de 20% respondieron que no se les habían preguntado (Murayama y Gómez, 2015, pp. 154-155).

ya se comentó, la accesibilidad a la información sobre los derechos laborales está a cargo del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario y la Profedet.<sup>24</sup> Junto con estas instancias, y en cuanto a la oferta laboral, el Servicio Nacional del Empleo muestra el apego a las obligaciones generales (organizar un servicio público del empleo o contar con uno privado) y específicas de los Estados (adoptar programas educativos e informativos de concientización sobre derechos).

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

amistosas para el arreglo de conflictos (LFT, artículo 530). Actualmente, esta procuraduría privilegia la labor de asesoría a los trabajadores como una de sus principales actividades. Como una aproximación de lo anterior, se toma en cuenta el dato del porcentaje de las asesorías jurídicas personalizadas respecto a la meta programada por ejercicio fiscal,<sup>25</sup> el cual ha aumentado en los últimos tres años. En 2015 se alcanzó una meta de 90.2%, en 2016 fue de 99.4%, y en 2017, de 105.8% (Matriz de Indicadores para Resultados, 2015-2017). En 2017, los temas más recurrentes de asesorías fueron despido, aportaciones, designación de beneficiarios y prestaciones de la LFT.

## EL EMPLEO: MEDIOS DE ACCESO, DISPONIBILIDAD Y CALIDAD

### PREDOMINIO DE LOS MEDIOS PRIVADOS E INFORMALES DE COLOCACIÓN SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La instancia competente para vincular la oferta y la demanda de trabajo, y facilitar el acceso al trabajo remunerado, es el Servicio Nacional de Empleo, cuyas funciones están reguladas por la LFT y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Aunque las

En 2016, ocho de cada diez personas que enviaron solicitud no lograron insertarse laboralmente a través de los servicios públicos de vinculación.

<sup>24</sup> Otras entidades que proporcionan información sobre los derechos laborales son la DGIFT y la CNDH.

<sup>25</sup> Este dato se tomó del indicador "Porcentaje de asesorías jurídicas personalizadas" de la Matriz de Indicadores para Resultados, de los ejercicios fiscales 2015, 2016 y 2017, del Programa E002 Procuración de Justicia Laboral a cargo de la Profedet.

normas de la LFT protegen solamente a los trabajadores asalariados (subordinados), la labor de intermediación a cargo del Servicio Nacional de Empleo y los planes y programas de la STPS referentes a la capacitación y formación profesional y técnica cubren a todos los trabajadores.

De acuerdo con los datos disponibles, la capacidad de los servicios de intermediación, que incluyen vinculación, orientación e información<sup>26</sup> para alcanzar su propósito, es muy limitada y con el tiempo ha disminuido. En 2016 se recibieron dos millones de solicitudes de vinculación laboral a través del Servicio Nacional de Empleo, de las cuales solo se insertaron laboralmente 477,000 personas, es decir, ocho de cada diez solicitantes no lograron colocarse a través de los servicios públicos de vinculación, mientras que en 2001 fueron siete de cada diez. En Nuevo León, el porcentaje de no colocados fue menor (67.0%) y en Campeche fue mayor (93.0%). En este último estado la situación empeoró respecto a 2009, cuando se registró 82%; en cambio, en Nuevo León mejoró en relación con 80.7% de 2009 (STPS, 2017d).

Los servicios privados en general (la mayoría de tipo informal, como internet o los amigos) constituyen, en cambio, un medio relativamente

más favorecido por las personas desempleadas que buscan ocuparse. Hay que considerar también las agencias de colocación reguladas por el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores. Mientras los servicios públicos no tienen fines de lucro, las agencias de colocación privadas sí pueden tenerlos. La Inspección Federal del Trabajo lleva un registro de agencias de colocación privadas y las inspecciona. Aunque no se tiene acceso a la información sobre el número de agencias registradas, el programa de Inspección del Trabajo de 2017 menciona que, en 2016, se realizaron 174 visitas de inspección a las agencias de colocación (de casi 900 existentes).

En 2017, el porcentaje de desempleados que acudieron a medios privados para la búsqueda de empleo fue mayor en las mujeres (29.7) que en los hombres (22.4) y se registró una tendencia a aumentar entre 2009 y 2017 (al pasar de 18.5 en total a 25.3).<sup>27</sup> A las agencias privadas de colocación, que pueden considerarse medios formales, recurrieron tan solo 1.4% en 2017. Por su parte, el porcentaje que acudió a servicios públicos formales apenas alcanzó 1.6 en 2017 y decreció respecto a 2009, cuando se llegó a 2.3. También en este caso, el porcentaje de las mujeres que buscaron

<sup>26</sup> Como pueden ser talleres para buscadores de empleo, ferias de empleo, información laboral vía telefónica, vinculación por internet, centros de intermediación laboral, quioscos de información, periódicos de ofertas de empleo, así como boletines informativos.

<sup>27</sup> De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, se refiere a población económicamente activa desempleada que acudió o hizo la búsqueda de empleo en medios o servicios privados de colocación, como agencia o bolsa de trabajo privada (medio formal); puso o contestó un anuncio en internet; puso o contestó un anuncio en algún lugar público o en medios de comunicación como periódico o radio; acudió a un sindicato o gremio; solo consultó el anuncio clasificado. Salvo en el caso de las agencias de colocación, todos los demás serían medios informales.

empleo por medio de estos servicios fue mayor que el de los hombres, pero la diferencia tendió a desaparecer (INEGI, 2017b).

De esta forma, se identifica que los medios informales son los recursos predominantemente utilizados por las personas que buscan un empleo. México se coloca en el tercer lugar de quince países por la mayor importancia de estos medios de acceso, por ejemplo, contactos personales o visitas a empresas. Este dato coincide con el obtenido por Murayama y Gómez, quienes encuentran que, en 2012, más de 70% de los encuestados ocupados consiguieron su trabajo por medios informales (BID, 2015, p. 109).

Lo anterior supone una desventaja, ya que recurrir a medios informales, como amigos o parientes, reproduce las desigualdades iniciales, en especial cuando estos se desenvuelven en medios precarios. En comparación con los países europeos, los empleadores latinoamericanos acuden poco a los servicios públicos; por ejemplo, en Bélgica 60% de los empleadores lo hacen y en México, menos de 20% (BID, 2015).

La experiencia internacional y nacional sugiere que la intermediación, incluyendo información, orientación, vinculación y otros servicios de apoyo, aumenta la probabilidad de encontrar trabajos de mejor calidad, con ingresos

**Los medios informales son los recursos más utilizados por las personas que buscan empleo.**

más altos y formales, por lo cual debe ser fortalecida (OIT, 2016c).

El Programa de Apoyo al Empleo presenta una mayor capacidad de intermediación que los servicios de vinculación,<sup>28</sup> al conseguir una mejora importante en el tiempo, ya que solo dos de cada diez solicitudes de apoyo no lograron la colocación en 2016, mientras en 2001 y en 2008 eran casi el doble. En este caso, se observa una gran variación del desempeño en el tiempo y según entidad federativa; por ejemplo, en Sonora no se colocó 65.5%; en cambio, en Aguascalientes este porcentaje fue de apenas 9.2 en 2016. Un año antes, en ese orden, el porcentaje fue de 39.9 y 15.5 (STPS, 2017d).

**COMPOSICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS DEL EMPLEO**

En una década (2005-2015), la población en edad de trabajar (15 años y más) creció 20.3%; mientras que la población económicamente activa (PEA) y la población ocupada aumentaron poco más de 20%. Esto implica que más

<sup>28</sup> El Programa de Apoyo al Empleo busca ayudar a solucionar las dificultades que enfrentan demandantes y oferentes de empleo para encontrarse entre sí en el mercado laboral. El programa atiende a personas de 16 años o más que requieran adquirir o reconvertir su calificación o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o desarrollar una actividad por cuenta propia. El objetivo es promover la colocación en un empleo o actividad productiva formal a los buscadores de empleo, mediante el otorgamiento de servicios, apoyos económicos o en especie, a través de cuatro subprogramas: Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando (ver CONEVAL, 2013).



de un millón de personas se incorporaron a la PEA cada año en tanto que la capacidad de generación de empleo fue menor debido a la caída del ritmo del crecimiento económico y la inversión productiva; esto explicaría el aumento del desempleo (creció 32.7% en ese periodo) y de la informalidad (el empleo en el sector informal<sup>29</sup> se elevó más de 16% y el empleo informal, más de 17%), así como la mayor precariedad laboral y la caída salarial (Murayama y Gómez, 2015, pp. 31-32).

### DESEMPLEO: ABIERTO Y ENCUBIERTO

Por lo anterior, el desempleo abierto no es en México un buen predictor de la salud del mercado de trabajo, además de que no cubre por completo el fenómeno, por lo cual hay que considerar a los "desalentados"<sup>30</sup> (Márquez y Mora, 2014). El BID (2015) advierte que, en realidad, el bajo desempleo está encubriendo situaciones de precariedad laboral por falta de

**En 2017, el desempleo en los jóvenes fue de 5.9%, mientras que, a nivel nacional, de 3.4.**



seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y carencia de prestaciones.

El porcentaje de la PEA desempleada descendió de 2010 a 2017, al pasar de 5.0 del total de la PEA a 3.4; en el caso de los hombres, alcanzó 3.3 y en el de las mujeres, 3.6 en este último año (ver gráfica 1). Las diferencias se observan, ante todo, según grupos de edad: en 2017 el porcentaje fue de 5.9 en el grupo de 15-29 años; de 2.7 en el de 30-44 años; y de

2.1 en el de 45-64 años. En el grupo de 65 o más años prácticamente no hubo desempleo (0.81). Salvo en este último grupo, hay reducciones en todos los demás, y la más importante corresponde a la de los jóvenes de 29 años o menos, que decreció casi 3%. Sin embargo, en este grupo, la diferencia entre hombres y mujeres es mayor que en los demás: en 2017 fue de 6.8% en las mujeres y 5.5% en los hombres. Además, si se considera el grupo de 15-19 años, se encuentra que, en 2016, 7.4% de los hombres y 9.4% de las mujeres estaban desempleados, en tanto que en el grupo de 20-29 años, las tasas fueron de 6.1 y 7.2, en ese orden (INEGI, 2017b). En suma, los jóvenes están sobrerrepresentados en el desempleo, en más del doble que los demás grupos de edad, lo que muestra la importancia de focalizar los esfuerzos de la

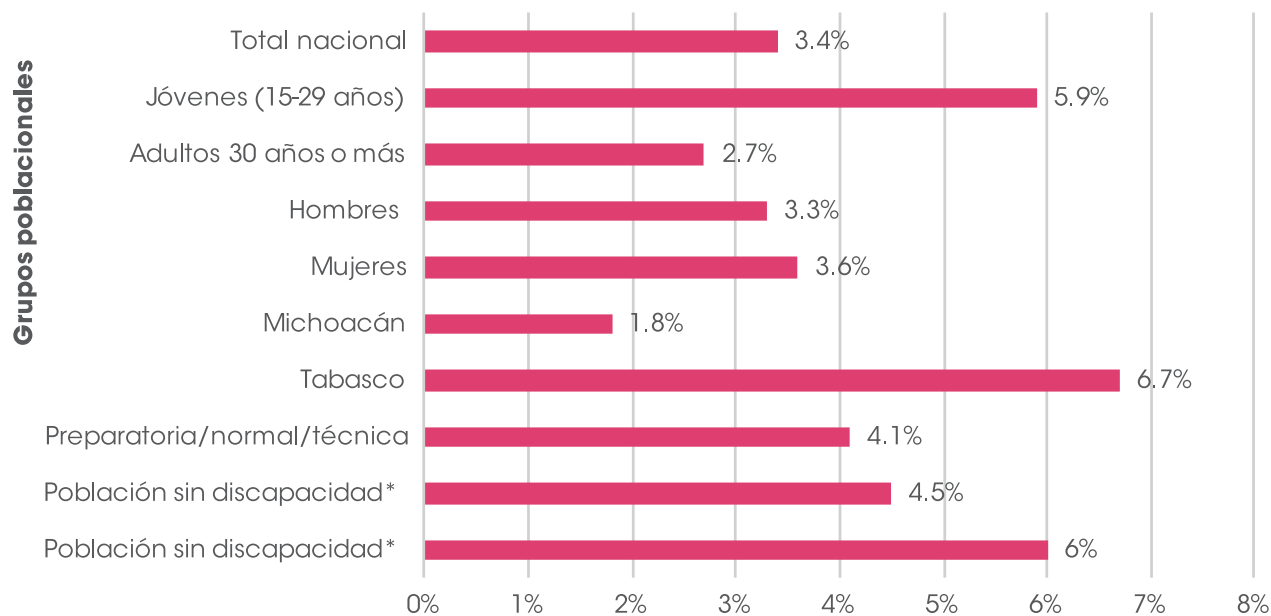
política pública destinada a favorecer su inserción laboral.

Analizando por entidad federativa, se observa mejoría en gran parte de los estados. Las entidades con porcentaje de desempleo más bajas en 2017 fueron Morelos (1.7), San Luis Potosí (1.9), Yucatán (2), Guerrero (2), Oaxaca (2.6), Puebla (2.4), Michoacán (2.8), Zacatecas (2.8), Jalisco (2.7) y Chiapas (2.5), todas con más de un punto porcentual por debajo del promedio nacional, la mayor parte de las cuales se encuentran entre las que tienen un menor nivel de desarrollo. Con porcentajes más altos, destacan Tabasco (6.7), Tamaulipas (4.6), Estado de México (4.1), Ciudad de México (3.7), Coahuila (4.5) y Campeche (3.3) (INEGI, 2017b).

<sup>29</sup>Se refiere a "todos los trabajos en empresas del sector informal o todas las personas que estuvieron empleadas en por lo menos una empresa del sector informal, independientemente de su situación laboral y de si se trató de su trabajo principal o de un trabajo secundario". Asimismo, se entiende por empresas del sector informal: "Empresas no registradas o empresas pequeñas no constituidas que realizaban actividades no agrícolas y cuya producción de bienes o servicios es para la venta o el trueque, al menos en parte" (OIT, s.f.).

<sup>30</sup>Los desocupados encubiertos o trabajadores desalentados son "las personas de 12 y más años que no buscan incorporarse a alguna actividad económica, porque consideran que no encontrarán trabajo, pero en caso de que hubiera un trabajo disponible acorde a sus necesidades lo aceptarían" (INEGI, 1999).

Gráfica 1. Tasa de desempleo en la PEA y brechas entre grupos, 2017 (primer trimestre)



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre de 2017.  
\*Información del Censo de Población y Vivienda 2010.

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

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

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

Finalmente, al comparar la tasa de desempleo abierto en México con la de otros cuatro países de la región para 2015, se advierte que es la más baja (4.3% nacional, 8.6% para jóvenes de 15-24 años y 3.4% para los de 25 años y más), seguida por la de Chile (6.2% nacional, 15.5% jóvenes de 15-24 años y 5.0% para los de 25 años y más), Uruguay (7.5% nacional, 22.5% jóvenes de 15-24 años y 4.7% para los de 25 años o más), Brasil (8.5% nacional, 20.0% para jóvenes de 15-24 años y 6.0% para los de 25 años y más) y, por último, la más alta en Costa Rica, 9.6% nacional, 23.0% jóvenes de 15-24 años y 6.8% para los de 25 años y más (OIT, 2016b).

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

### COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN SEGÚN POSICIÓN EN EL TRABAJO Y TAMAÑO DE LA UNIDAD PRODUCTIVA

Entre 2009 y 2017 creció el trabajo subordinado y remunerado; en cambio, disminuyó el trabajo subordinado con percepciones no salariales (por ejemplo, los que solo reciben propinas), el trabajo por cuenta propia y el no remunerado que se asocian a altos niveles de precariedad. La población ocupada de 12 o más años según posición en el trabajo estuvo integrada, en 2017, por 68.6% de asalariados (64.6% en 2009), 4.7%, de empleadores (4.7% en 2009), 22% por cuenta propia (23.6% en 2009) y 4.5% sin remuneración (7% en 2009). Si únicamente se consideran a los ocupados de 15 o más años, estos porcentajes varían muy poco: 68.8 de asalariados, 4.7 de empleadores, 22 de trabajadores por cuenta propia y 4.5 los no remunerados (INEGI, 2017b).

En 2016, los jóvenes se ocupaban como subordinados en una mayor proporción que los adultos (89.3 y 66, respectivamente), pero fueron empleos más precarios al no tener contrato escrito (47.4% y 57%) ni acceder a prestaciones,

En 2017, de la población ocupada, 68.8% eran asalariados, 4.7%, empleadores, 22%, trabajadores por cuenta propia y 4.5%, no remunerados.

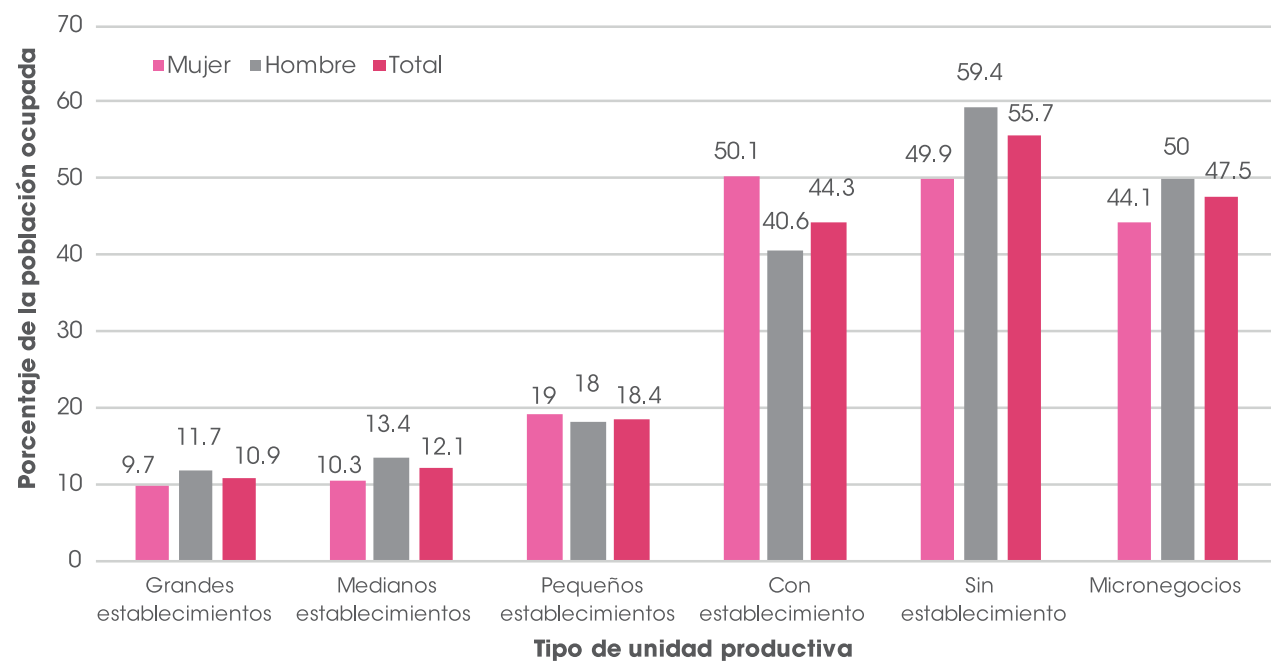


como servicios de salud (47.1 frente a 57.6%) y otras prestaciones (55.7 frente a 65.7%) (El Colegio de México, 2017).

En 2017, en los micronegocios sin establecimientos (26.5%) y con establecimientos (21.1%) se concentró casi la mitad de los ocupados

(47.5%), en la pequeña empresa, 18.4%, en la mediana, 12.1% y en la grande, 10.9%. Por su parte, el gobierno representó 5.1%, con relación a 2009; apenas se observa un muy leve crecimiento en el caso de las pequeñas, medianas y grandes (INEGI, 2017b) (ver gráfica 2).<sup>31</sup>

**Gráfica 2. Porcentaje de la población ocupada según tamaño de la unidad productiva, 2017 (primer trimestre)**



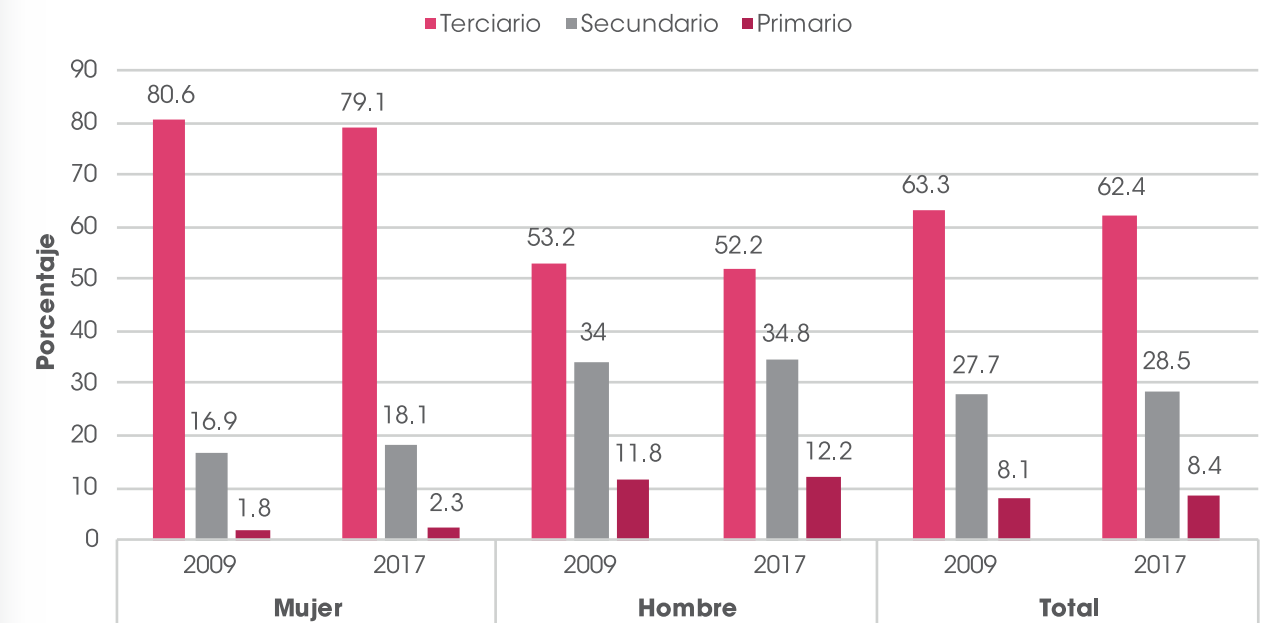
Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.  
Nota: La suma no es 100% porque no se incluye gobierno y otros. El tamaño de unidad micronegocios se compone de establecimiento y sin establecimiento.

La distribución de trabajo subordinado y remunerado por sectores muestra que, en 2017, 8.4% estaba en el sector primario, 28.5%, en el secundario y 62.4%, en el terciario, con escaso cambio con respecto a 2009 y poca diferencia

según sexo, al predominar los hombres en el primario (12.2 hombres frente a 2.3 mujeres) y secundario (34.8 hombres y 18.1 mujeres) y las mujeres en el terciario (79.2 mujeres frente a 52.2 hombres) (ver gráfica 3).

<sup>31</sup> La clasificación de los establecimientos según personal ocupado difiere de acuerdo con el sector de actividad. En la industria es considerado microestablecimiento el que ocupa entre uno y cinco trabajadores (igual en los otros dos sectores); pequeño de 16 a 50, mediano de 51 a 250 y grande más de 250. En el comercio son pequeños entre 6 y 15 trabajadores, medianos de 16 a 250 y grande más de 250. En los servicios son pequeños entre 6 y 50 trabajadores, medianos de 51 a 250 y grandes más de 250.

**Gráfica 3. Porcentaje de trabajadores asalariados según sector de actividad económica, 2017 (primer trimestre)**



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.  
Nota: No suma 100% porque no incluye los registros no especificados.

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

La presencia de trabajadores por cuenta propia no profesionales, que son los que tienen

menor calidad de empleo respecto a los profesionales, técnicos o administrativos, cuyos ingresos suelen ser más altos, ubica a México con el tercer porcentaje más alto: Paraguay (20.9), Brasil (19.0) y México (17.7), seguidos por Chile (16.3), Costa Rica (15.9) y Uruguay (15.8) (OIT, 2016b).

Sin embargo, mientras que el porcentaje de trabajadores domésticos en México (4.8) es menor que el de Costa Rica (7.8), Paraguay (7.7) y Brasil (7.0), y mayor que en Uruguay (4.7) y Chile (3.9), los trabajadores familiares auxiliares (sin pago) representaban en México el porcentaje más alto, si bien con tendencia a decrecer entre 2010 y 2015 (de 4.8 a 4.0)

contra el más bajo en Uruguay (0.4). Existe, en consecuencia, una enorme brecha (de diez veces) entre México y Uruguay en lo que se podría considerar como uno de los empleos de menor calidad (sin acceso a pago y prestaciones). Cabe señalar que en todos los casos la participación de las mujeres en este grupo es mayor que la de los hombres (6.4 frente a 2.4, México) (OIT, 2016b).

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

### FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO: CONTRATO ESCRITO E INSCRIPCIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL

La formalización del empleo en México es la puerta de acceso a las prestaciones laborales y la seguridad social. Si bien no es obligatorio firmar un contrato escrito para que se configure

una relación de trabajo subordinada con pleno acceso a los derechos laborales y la seguridad social, la formalización del contrato de trabajo suele asociarse en la práctica con el mayor disfrute de las prestaciones, lo que implicaría una mejor remuneración.

Al respecto, en el primer trimestre de 2009, entre los ocupados más jóvenes de menos de 29 años, 33.7% tenían contrato escrito, mientras que en el grupo de entre 30 y 44 años este porcentaje era de 39.2; en el de 45 a 64 años, de 31.5, y en los adultos mayores, 65 años o más, de 8.6.<sup>32</sup> Salvo en el caso de adultos mayores, en todos los demás grupos el porcentaje de mujeres con contrato escrito fue mayor que el de los hombres; en particular, en el grupo de los más jóvenes (hasta 29 años) la brecha fue de 8.4%. Se observó una leve mejora entre 2009 y 2017, en especial entre los más jóvenes, pero se mantuvo sin cambios en los mayores de 45 años (INEGI, 2017b).

Por entidad federativa, entre 2009 y 2017 aumentó el porcentaje de trabajadores con contrato en Aguascalientes (59.1 y 62), Baja California (64.6 y 73.5) y Baja California Sur (57.3 y 61.4), Chihuahua (64.4 y 70.8), Yucatán (46.2 y 50.8), Zacatecas (42.7 y 43.8), mientras que en otros disminuyó, como en Chiapas (42.9 y 35.6), Veracruz (42.3 y 38.1), Durango (61.0 y 56.4), Campeche (53.8 y 50.4) y Michoacán (39.7 y 35.0). En 2017, los estados con menor porcentaje de trabajadores con contrato fueron

<sup>32</sup> Además de una mayor precariedad laboral por falta de formalización contractual y acceso a la seguridad social, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Discriminación (2017), dos de cada diez adultos mayores tuvieron dificultades para encontrar trabajo y casi tres de cada diez refirieron que su pensión era insuficiente para satisfacer sus necesidades.

Chiapas (35.6), Hidalgo (34.5), Michoacán (35.0), Oaxaca (35.6), Puebla (36.5), Guerrero (41.9) y Veracruz (38.1), los cuales, por lo general, mostraron un peor desempeño en el conjunto de los indicadores en los que pudo desagregarse la información por entidad federativa (INEGI, 2017b).

En los asalariados con contrato escrito también hubo una evolución positiva al pasar, en el caso de los jóvenes de 15 a 29 años, de 42.6% en 2009 a 45.8% en 2017. En este último año tenían contrato escrito 57.8% de los asalariados de entre 30 y 44 años; 55.6% los de 30 a 44 años; y solo 30% los mayores. En los dos primeros grupos de edad, el porcentaje de mujeres con contrato fue mayor que el de los hombres, pero la diferencia fue significativa en el primer grupo (41.4 de mujeres frente a 34.7 de los hombres) (INEGI, 2017b).

El porcentaje de trabajadores sin contrato con acceso a prestaciones fue tres veces menor que en los trabajadores con contrato (21.8 frente a 63.4), lo que revela la importancia de formalizar la contratación (INEGI, 2017b).<sup>33</sup> Prácticamente, no hubo cambios en los trabajadores sin contrato entre 2009 y 2017, y fue mayor el porcentaje de mujeres en este grupo con acceso a prestaciones. Por el contrario, el porcentaje de los trabajadores con contrato que tuvieron acceso a prestaciones disminuyó de 66.9 a 63.4, lo que confirma la tendencia al aumento de la precariedad laboral registrada por Murayama y Gómez (2015).

Considerando el sector de actividad y el sexo, en 2017 solo 9.3% de los asalariados en el sector primario tenían contrato escrito (18.0 mujeres y 8.3 hombres), mientras que en el sector secundario fue de 56.5% (70.6 mujeres y 52.0 hombres) y 56.8% de quienes laboraban en el sector terciario (52.8 mujeres y 60.4 hombres) (INEGI, 2017b).

Es de mencionarse que en los sectores primario y secundario las mujeres tuvieron una mayor formalización contractual que los hombres, además de que en ambos casos se dio una mejora respecto a 2009; en cambio, hubo una leve reducción en el sector terciario, que pasó de 57.1% de asalariados con contrato escrito a 56.8% (INEGI, 2017b). En cuanto a la población ocupada, el porcentaje de quienes tenían contrato escrito fue menor que el de los asalariados en todos los casos; se repitió, así, la tendencia respecto al sexo: las mujeres en el sector primario (8.0) y secundario (50.9) mostraron esta condición en un mayor porcentaje que los hombres (3.8, sector primario y 40.8, secundario).

Por su parte, la informalidad laboral (empleos sin acceso a la seguridad social) reportó una leve disminución porcentual entre 2009 y 2017, al pasar de 58.6 a 57.2 (ver gráfica 4). La diferencia entre hombres y mujeres es muy pequeña (de 56.8 a 57.5), aunque se observó una mayor afectación para mujeres. Por grupos de edad, en 2017, los más afectados fueron los jóvenes de 29 años o menos (60.6) y los adultos

<sup>33</sup> Sobre la relación entre la existencia de un contrato escrito y el acceso a prestaciones, ver también Weller y Roethlisberger (2011) y García (2011).

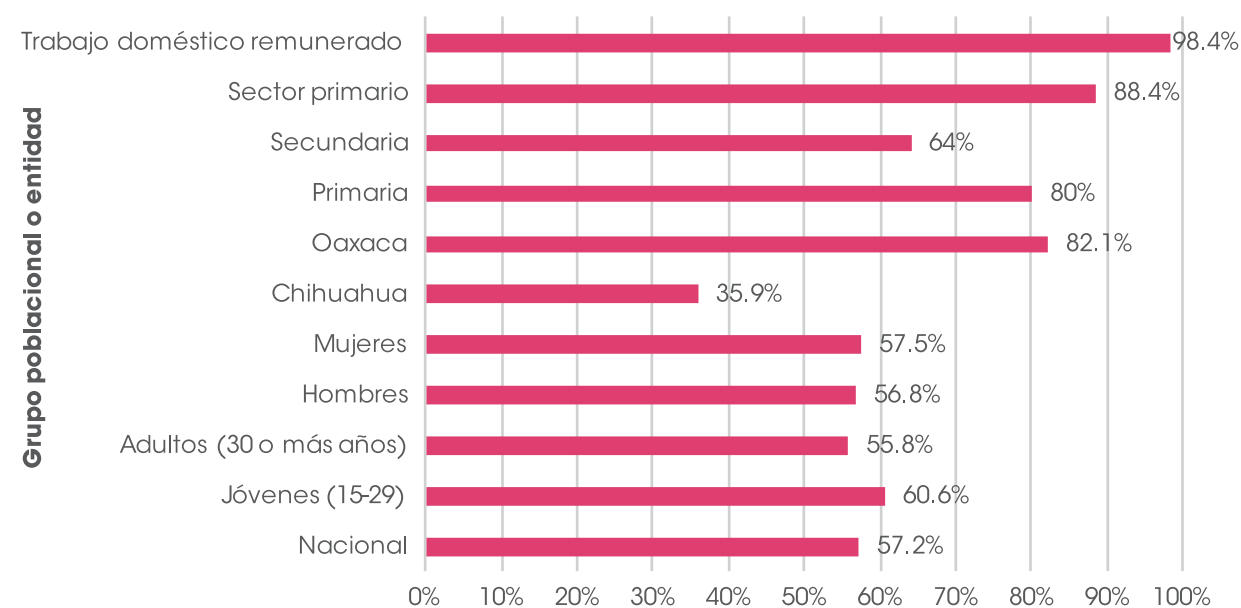


mayores de 65 años o más (77.9) (INEGI, 2017b). De 2009 a 2017 no hubo variación porcentual significativa en el caso de los jóvenes, pero sí en el de los adultos mayores de 65 años en empleos informales, que bajó de 85.6 a 77.9.

De nuevo, se advierte una gran variación entre entidades federativas: Coahuila, Nuevo

León, Chihuahua y Baja California destacan entre las que reportaron menor informalidad laboral, debajo de 40%. Por el contrario, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz superan 70%. Chiapas y Oaxaca están en la peor situación, ya que la informalidad del empleo en ellas superó 80% (INEGI, 2017b) (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Tasa de informalidad laboral, 2017 (primer trimestre, T1L1)



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.

En 2013, del total de las personas jóvenes ocupadas en América Latina (45.2 millones), 65% se encontraban en empleos informales. En México este porcentaje llegó a 60.5 en 2017 (BID, 2015, p. 43), lo que se traduce en un desempeño laboral de menor calidad en las etapas subsiguientes de la vida. Las dificultades en la inserción de las personas jóvenes (grupo de edad con mayor presencia en la informalidad y

precariedad laboral) han sido explicadas tanto por factores de la oferta como de la demanda.

En cuanto a la oferta, el desajuste entre los requerimientos de habilidades y conocimientos requeridos por las empresas y la preparación que ofrece el sistema educativo y de formación profesional radica en la falta de recursos, de vinculación de las empresas, ausencia de señales claras provenientes del mundo laboral,

desconocimiento de las exigencias de la demanda y escasa capacidad de ajuste. Otro factor es la falta de experiencia de las personas jóvenes, atributo que sigue siendo necesario a pesar de los cambios tecnológicos y en la organización del trabajo (Weller, 2007, pp. 64-65).

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

En las consecuencias de la inserción en empleos informales y precarios habría que considerar los efectos económicos del mal aprovechamiento del capital humano; la dificultad para acumular experiencia traducida en menores ingresos en el futuro de las personas jóvenes y problemas para acceder a jubilaciones basadas en sistemas de capitalización individual; la postergación en la integración de hogares, que prolonga la dependencia de los padres; la asociación entre las inserciones precarias y el abandono escolar, en especial en hogares pobres; las restricciones a la movilidad laboral, así como los problemas de integración

social, adaptación y marginación de los jóvenes (Weller, 2007).

Respecto a la población ocupada según sector de actividad, el porcentaje más alto de informalidad en 2017 correspondió al sector primario, con 88.4. Entre 2009 y 2017 hubo ciertas variaciones: en el secundario disminuyó, al pasar de 55.3 a 50.7, y en el terciario se incrementó, de 52.9 a 53.2 (INEGI, 2017b).

La relación entre empleo informal y posición en la ocupación revela que casi la mitad de los asalariados, es decir, 47.4% (44.4 de mujeres y 49.2 de hombres) eran informales en 2009. En 2017 estos porcentajes reportaron una leve mejoría en el caso de los hombres, con 45%, y en el de las mujeres, 47.5%, lo que muestra un incremento. La reducción de informalidad benefició más a los hombres que a las mujeres (INEGI, 2017b).

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

La totalidad de trabajadores sin remuneración son informales; en 2017 estos constituían 40.2% de los empleadores, porcentaje que creció en el periodo de estudio (43.3 de mujeres y 39.4 de los hombres en 2017 frente a 35.5 y 36.4 en 2009, en ese orden).

Por último, destaca la enorme brecha en la población ocupada informal según nivel de escolaridad, lo que muestra que la educación sigue teniendo en este aspecto un efecto



positivo; así, 90.9% de las personas sin escolaridad eran informales en 2017, porcentaje que se redujo a 80 entre los que habían cursado primaria, 64, secundaria, 47.8, preparatoria o normal técnica, y 26.2, licenciatura y más (INEGI, 2017b).

Al comparar la situación del empleo informal en 2014, definido como aquel que no permite el acceso a una pensión después del retiro, respecto a los demás países de la región, se ofrece el siguiente panorama: México se hallaba en los niveles porcentuales más altos

de informalidad (62.1), junto con Guatemala (64.9), Paraguay (62.0), Bolivia (61.4), Nicaragua (59.6) y Perú (52.3). Por el contrario, Uruguay (12.5) y Chile (15.5) reportan el porcentaje más bajo. Por su parte, Brasil (22.8), Costa Rica (28.1), República Dominicana (22.6) y Argentina (33.6) estarían en una situación intermedia, pero mucho más favorable que en México en lo referente al derecho al trabajo digno, en el cual la formalidad del empleo es uno de sus principales atributos (SEDLAC/CEDLAS y Banco Mundial, 2016).<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Otras estimaciones, como las de la OIT (2016b), consideran la población ocupada urbana con protección en salud y pensiones, y encuentran también las tasas más altas de formalización en Uruguay (98.4%), Costa Rica (87.1%), Argentina (73.4%) y Brasil (71.7%) frente a 49.3% en México. Igualmente, el estudio del BID (2015, p. 29) muestra que México está por debajo del promedio de América Latina y el Caribe en 2013 (45.2%) y del promedio en 2003 (38.3%), al ubicarse entre los países de menor desarrollo regional, como Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú y Bolivia, entre otros. Incluso se registra una leve mejora respecto a 1993, pero un deterioro entre 2003 y 2013.

### RELACIÓN ENTRE INFORMALIDAD Y SEGURO DE DESEMPLEO

Ante las altas tasas de rotación en el empleo, la falta de un seguro de desempleo en México podría explicar la informalidad laboral, aunque este es un efecto que se discute en el estudio del BID a la luz de otros ejemplos que en la región combinan tasas más altas de desempleo con una reducida informalidad, como es el caso de Uruguay, Costa Rica y Chile (BID, 2015, p. 137).<sup>35</sup>

La existencia de un vínculo entre informalidad laboral y ausencia de protección ante el desempleo se debe a que la población debe

encontrar de inmediato una fuente de subsistencia. Ante este argumento, el empleo informal sería una estrategia de supervivencia que le permite obtener ingresos y atender las necesidades de la familia (BID, 2015, pp. 137-139). Solo seis países de América Latina tienen seguro de desempleo, algunos de ellos con tasas más bajas de informalidad que el promedio de la región, como Chile y Uruguay, pero no sucede lo mismo, por ejemplo, en Ecuador y en Brasil (BID, 2015, p. 135).

En suma, los datos presentados en este apartado demuestran la existencia de un enorme reto en cuanto a la formalización del empleo en

<sup>35</sup> Un estudio sobre las razones del fracaso del intento de la actual administración de adoptar un seguro de desempleo en México se encuentra en Bensusán (2016a).



México, que se ubica en niveles semejantes al de los países con menor desarrollo y muy distante de la situación de economías semejantes. Sin embargo, la problemática de la informalidad difiere según la posición en la ocupación, grupos de edad, sector de actividad y nivel de escolaridad; por ello, las estrategias que deberían adoptarse para avanzar en su solución tendrían que tomar en cuenta tanto las causas de este fenómeno como su marcada heterogeneidad, ya que no existe una sola explicación para todas las posiciones en la ocupación.

### ESTABILIDAD LABORAL

Además de la formalización del empleo, otro aspecto decisivo en cuanto a la calidad de este es su duración (o estabilidad), como lo señala el BID (2015). De acuerdo con el PIDESC, está prohibida la privación injusta del trabajo. El artículo 123 de la Constitución y diversas disposiciones de la LFT garantizan este derecho, aunque se trata de una estabilidad relativa, que puede terminar si existe causa justificada. Dos tipos de reglas se refieren a la estabilidad laboral y a sus límites. En primer lugar, están las reglas que tienen que ver con los contratos por tiempo indeterminado, junto con los contratos por tiempo u obra determinada (permitidos solo en ciertas circunstancias) y el contrato de

aprendizaje. Las dos últimas formas tienen limitada o nula estabilidad (LFT).<sup>36</sup>

En segundo lugar, está la exigencia de una causa legal que justifique el despido, ya que, de lo contrario, procedería la reinstalación en el puesto de trabajo o la indemnización por tres meses, a elección del trabajador (LFT, artículos 48-50). En este caso, la legislación establece un conjunto de excepciones en las cuales no procede el derecho a la reinstalación, en tal circunstancia aumenta el monto de la indemnización con veinte días por año de servicio. Si bien estas modalidades de trabajo presentan características particulares que dificultan en los hechos la reinstalación, lo cierto es que las reglas tratan de manera desigual a los trabajadores y crean una mayor inestabilidad laboral en grupos en situación de desventaja, como es el trabajo doméstico.<sup>37</sup>

Paradójicamente, a pesar de la tendencia a incluir reglas protectoras de la estabilidad laboral a nivel constitucional que buscan disuadir al empleador de los despidos arbitrarios, el BID (2015) advierte que el empleo en la región es de corta duración; estima que uno de cada cuatro trabajadores ocupados tienen un año o menos en la empresa en la parte central de su vida laboral (entre los 24 y 54 años), lo que se debe, en parte, a la incidencia en empleos informales de menor duración que los formales,

**36** Artículos 35 y siguientes.

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

mientras que en Estados Unidos es de 10%, y en promedio, uno de cada seis en los países de la OCDE (BID, 2015, p. 34).<sup>38</sup>

México se encuentra en esa situación, ya que 26% de los trabajadores tienen hasta un año de antigüedad en el último trabajo; estos disminuyeron entre 2009 y 2017, de 27.7 a 26%; los que tienen entre uno y cinco años de antigüedad aumentaron, de 33 a 35.2%; los de cinco y hasta diez años y de más de diez hasta veinte años (estos últimos con un leve incremento) se mantuvieron igual; finalmente, los trabajadores con más de veinte años de antigüedad se redujeron, de 9.2 a 8.6% (INEGI, 2017b).

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

En cuanto a los años de antigüedad promedio de la población ocupada y asalariada en el último trabajo, se observa que es mayor en la primera: en 2017 fue de nueve años en promedio en los ocupados (10 años hombres y 7.4 años mujeres), mientras que en los asalariados fue de siete años (7.4 años hombres y 6.4 años mujeres). Prácticamente no hubo

cambios entre 2009 y 2017. Si se considera la antigüedad por grupo de edad y sexo, se advierte que es mayor la antigüedad de todos los grupos de edad de ocupados que la de asalariados y de los hombres respecto de las mujeres, que se mantiene igual entre 2009 y 2017. Además, la antigüedad en el trabajo aumenta con la edad: de 2.7 años en los asalariados de 15 a 29 años hasta 15.9 años en el grupo de 65 años o más.

De acuerdo con la antigüedad en el último trabajo de los ocupados según el tipo de unidad económica, se observa que, en 2017, en la agricultura de autosubsistencia los trabajadores tuvieron más años de antigüedad (20.6 años), seguida por las empresas públicas (12.4 años), los negocios no constituidos en sociedad (10.3 años) y el sector informal (8.9 años);<sup>39</sup> en el trabajo doméstico era de 6.2 años. Por su parte, la mayor antigüedad de la población asalariada se encontró en las

**Un mayor porcentaje de mujeres tienen contrato escrito en comparación con los hombres, pero estos últimos cuentan con trabajos más estables.**

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

**39** El INEGI define al sector informal como el conjunto de las unidades económicas que se dedican "a la producción de bienes y/o servicios para el mercado operando a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos" (INEGI, 2017a).

empresas públicas (12.5 años), seguidas por las privadas (6.9 años) (INEGI, 2017b).

Con base en lo anterior, un mayor porcentaje de mujeres tuvieron contrato escrito en su ocupación en comparación con los hombres, los cuales se vieron favorecidos con trabajos un poco más estables, es decir, alcanzaron mayor antigüedad. Además, los ocupados respecto a los asalariados y las unidades económicas informales o no constituidas en negocios, junto con la agricultura de subsistencia, paradójicamente, permiten a los trabajadores una mayor estabilidad, pero en condiciones de mayor precariedad (INEGI, 2017b).

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

Por otra parte, en México se incrementó el porcentaje de eventuales inscritos en el IMSS entre 2000 y 2016, al pasar de 10.5 a 14.2 del total. Desde 2006 (año para el cual fue posible desagregar por sexo), el porcentaje de mujeres eventuales se mantuvo siempre menor que el

de los hombres, pero subió para ellas en mayor medida: de 7.4 en ese año a 11.4 en 2016 (en el caso de los hombres, pasó de 13.4 a 15.8). Baja California Sur registró, en 2016, el porcentaje más alto de eventuales, con 26.1, y Baja California el más bajo, con 8.5 (STPS, 2000-2016).

En cuanto al porcentaje de trabajadores subcontratados, quienes tienden a una menor estabilidad laboral por no estar cubiertos por contratos colectivos y a sufrir, en mayor medida, el impacto de los despidos ante las crisis económicas, el Censo Económico revela un aumento, que va de 13.6 a 16.6 entre 2008 y 2014; este fue mayor en los hombres que en las mujeres (17.6 y 15.1, respectivamente). De acuerdo con el tamaño de la unidad económica, este porcentaje fue mayor en las unidades económicas que tienen entre 251 y 500 trabajadores, en las cuales se elevó de 26.6 en 2008 a 29.3 en 2014 (INEGI, 2014).

Quintana Roo presentó el porcentaje más alto (35.9) y Oaxaca, el más bajo (7.2) (INEGI, 2014). En 2015, la razón de inspecciones a centros de trabajo inscritos como empresas contratistas resultó en 2.1, con un total de 18,542 inspecciones al total de estos centros (DGIFT, 2015). Sin embargo, estas visitas solo se limitaron a corroborar que se trataba de empresas contratistas, sin vigilar todavía el cumplimiento de los requisitos legales del artículo 15 A-D, en tanto se defina el protocolo de inspección y la Norma Oficial Mexicana.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> El aviso de consulta sobre dicha norma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (2016a): "El presente Proyecto de Norma Mexicana tiene como objetivo coadyuvar con las Empresas de Subcontratación y/o Tercerización de personal, a efecto de que cumplan con el marco jurídico aplicable, evitando plenamente la simulación de operaciones y estableciendo los requisitos para obtener la certificación y autorización del uso del signo distintivo que compruebe que se cumple con el presente Proyecto de Norma Mexicana". Como ya se ha comentado, la falta de participación de sindicatos verdaderamente representativos en la consulta podría llevar a que esta norma terminara por eludir los requisitos que el artículo 15 de la LFT impone a la subcontratación, los cuales han sido cuestionados en medios empresariales por imponer obstáculos a esta forma de contratación.

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

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

En México, la tasa de rotación anual de puestos de trabajo (empleos) es poco más de 30% y la tasa de rotación de trabajadores es de más del doble (Kaplan, Martínez y Robertson, 2005). Esta última supera en Brasil la proporción de 80%. La rotación de puestos es incluso mayor en los sectores de la construcción y la agricultura, vicio que se liga, a su vez, con la rotación de los trabajadores (Cowan, 2007, pp. 176-178). De ahí la importancia de contar con un seguro de desempleo que proteja a los trabajadores de la frecuente pérdida del empleo, sobre todo si se toma en cuenta que la probabilidad de pasar del desempleo a un empleo informal es mayor que la de transitar a un empleo formal (BID, 2015, p. 139).

La preocupación de los trabajadores de perder el empleo, en promedio, creció en la región entre 2015-2016, al pasar de 36 a 42% de los entrevistados. Sin embargo, decreció sustancialmente si se consideran los niveles de la década previa, cuando se ubicaron entre 60 y 70% (en 2002 fue de 76%) (Latinobarómetro, 2016, pp. 68-69).

### ACCESO AL LUGAR DE TRABAJO Y ACCESIBILIDAD ECONÓMICA

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

En 2015, el porcentaje de los ocupados que destinaron más de media hora para trasladarse al lugar de trabajo era de 55.1 en el caso del transporte público y de 27.1 en el del transporte privado; los porcentajes para las mujeres fueron algo menores que para los hombres (INEGI, 2015). Sin embargo, el promedio no es indicativo de lo que ocurre en algunas localidades; por ejemplo, en 2017, el Estado de México (68.4 en transporte público y 41.8 en el particular) y la Ciudad de México (67.4 en transporte público y 48.0 en particular) concentraron los porcentajes más altos de trabajadores que dedican más de media hora para llegar al trabajo.



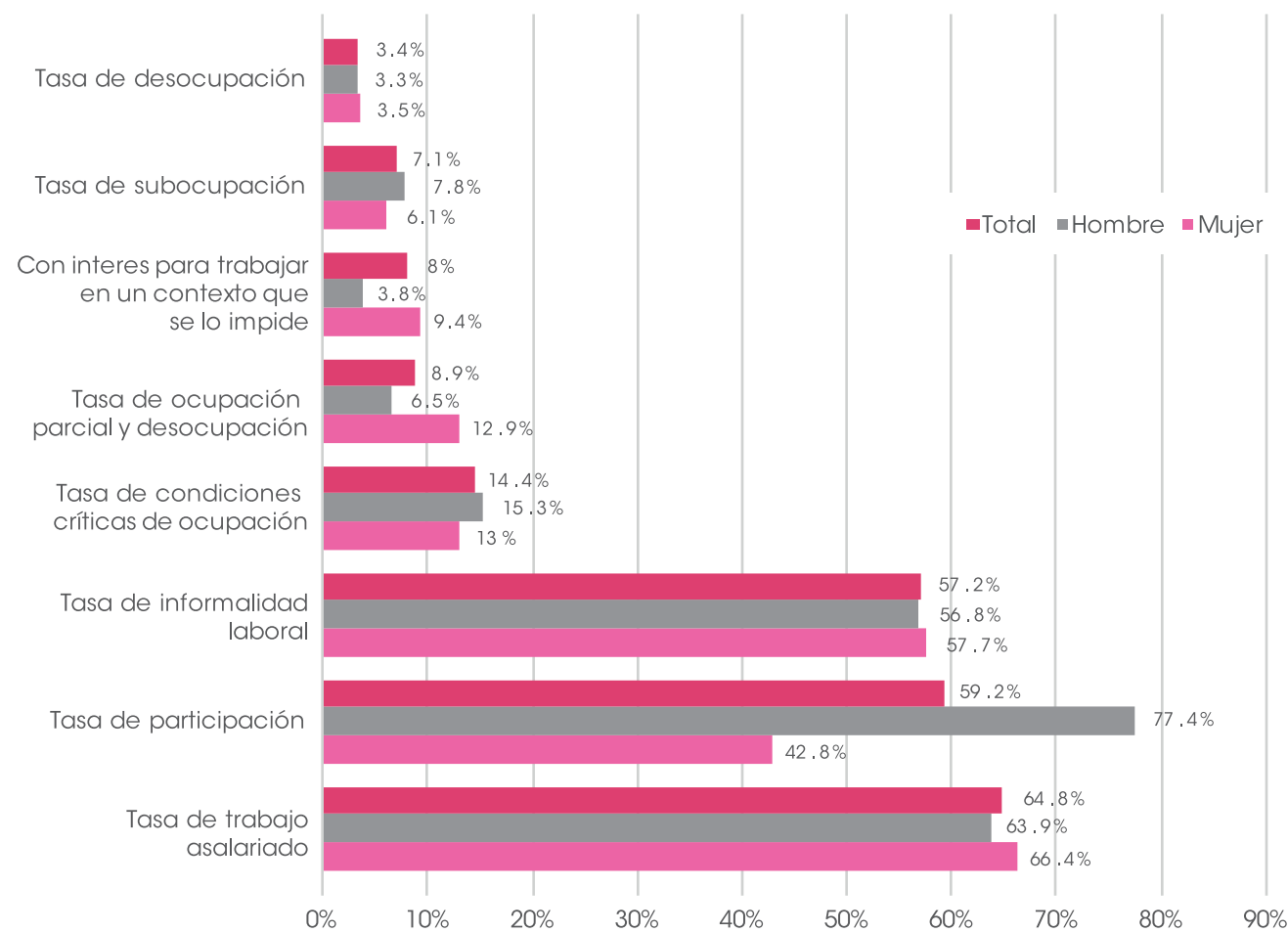
### INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO

A continuación se presentan, a manera de síntesis, los indicadores estratégicos del mercado de trabajo tomados en consideración

**En 2017, la tasa de participación de las mujeres fue de 42.8% y la de los hombres, de 77.4%**

para el análisis del apartado. Al respecto, durante el primer trimestre de 2017, la tasa de participación fue de 59.2% (42.8 mujeres y 77.4 hombres); la tasa de desocupación, de 3.4% (3.5 mujeres y 3.3 hombres); la tasa de trabajo asalariado, de 64.8% (66.4 mujeres y 63.9 hombres); la tasa de condiciones críticas de ocupación, de 14.4% (13 mujeres y 15.3 hombres); y la tasa de informalidad laboral, de 57.2% (57.7 mujeres y 56.8 hombres) (INEGI, 2017b) (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Indicadores estratégicos del mercado de trabajo, 2017 (primer trimestre)



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.

### SEGURIDAD SOCIAL

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

El derecho a la seguridad social está previsto en la Constitución, en el artículo 123 (apartados A y B), LFT, artículo 2°, la ley del IMSS y la del ISSSTE, entre otras. En consecuencia, existe un sistema segmentado y desigual de seguridad social para asalariados, de lo que se derivan condiciones diferenciadas de acceso al derecho y en el monto de las prestaciones para la población asegurada: IMSS, ISSSTE, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Marina y Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>41</sup> De estos, el IMSS es el principal, porque cubre en su sistema de pensiones a más de la tercera parte de la PEA (33%); los otros programas comprenden alrededor de 7%. Todo ello muestra que las reformas de 1997 no fueron capaces de ampliar la cobertura, ya que subsiste una parte importante

de la población asalariada sin estar suscrita a la seguridad social (Meléndez, 2017).

Además, prevalece un trato discriminatorio para el trabajo doméstico remunerado, cuya inscripción al IMSS es voluntaria y solo incluye el seguro de salud, y no las demás prestaciones (Cebollada, 2017). Otros trabajadores, como los jornaleros agrícolas, que hoy superan el millón y medio, sin considerar a sus familias, también sufren exclusión de la seguridad social. Ello se debe a la naturaleza estacional de la actividad, la dispersión de los lugares de trabajo y la necesidad de migrar, todo lo cual los vuelve un grupo altamente vulnerable, condición que se acentúa al carecer de protección a la salud y ante los demás riesgos de trabajo (STPS, 2016, p. 54).

### EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN

La tasa de crecimiento del número de trabajadores afiliados al IMSS registró una fuerte caída en 2009 (-3.1%), pero en los siete años posteriores mostró incrementos que, en promedio, alcanzaron 3.8% anual. En 2015 se observó una variación porcentual entre las entidades federativas, por ejemplo, Aguascalientes (7.3), Baja California Sur (7.5), Chihuahua (5.3), Guanajuato (5.5), Jalisco (5.4), Michoacán (5), Querétaro

<sup>41</sup> El diagnóstico de la STPS refiere que el sistema de seguridad social "se caracteriza por contar con múltiples esquemas de protección social cuyas prestaciones y beneficios son heterogéneos, tienen graves problemas de viabilidad financiera, de limitada portabilidad entre ellos con diferencias significativas entre sí y de baja cobertura de la población. Dicha estructura ha resultado en una distribución desigual del gasto social y representa una limitante para generar incentivos que induzcan a la formalidad" (STPS, 2016, p. 15).

(7.5), Quintana Roo (10.1), Sinaloa (6.3) y Tlaxcala (5.9) tuvieron tasas de crecimiento de asegurados por encima de 5% anual, mientras que en otros estados hubo incluso caídas severas en este indicador: Campeche (-12.4); Tabasco (-8.6); Veracruz (-2.4) (STPS, 2000-2015).

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

Por su parte, el porcentaje de trabajadores permanentes afiliados al IMSS refleja una disminución (o a la inversa, un aumento de los trabajadores eventuales), al pasar de 89.5% en 2000 a 85.8% en 2016. Esta evolución afectó más a las mujeres que a los hombres. Así, mientras 92.6% de estas eran permanentes en 2006, el porcentaje cayó a 88.6 en 2016 (en el caso

de los hombres fue de 86.6 a 84.2) en ese mismo periodo. Por entidad federativa, los estados con menos de 80% de trabajadores permanentes son Baja California Sur, Hidalgo, Nayarit y Tlaxcala. Por el contrario, los que tienen más de 90% de trabajadores permanentes son Aguascalientes y Baja California (STPS, 2000-2016).

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

Considerando el conjunto de instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de la Marina), se observa que 37% de los trabajadores ocupados y 53.7% de los asalariados estaban afiliados a alguna institución en 2017. En ambos casos, las mujeres estaban afiliadas en un porcentaje mayor que los hombres y se mantuvieron prácticamente sin cambios entre 2009 y 2017. En el caso de los hombres, hubo incrementos muy bajos, pero mayores en los ocupados, al pasar de 35.1 a 36.5% en ese periodo. En las mujeres asalariadas, el porcentaje disminuyó de 56.0 a 55.2. En los ocupados, el grupo de edad de 30 a 44 años tuvo el porcentaje más alto de afiliación (42.7), pero la diferencia con los más jóvenes (29 años o menos) fue de 4.9% y con los de mediana edad (45 a 64 años), de 8.6%. Por el

contrario, la brecha es muy amplia en el grupo de edad de los ocupados de 65 y más años, con solo 9.8% de afiliados (INEGI, 2017b).

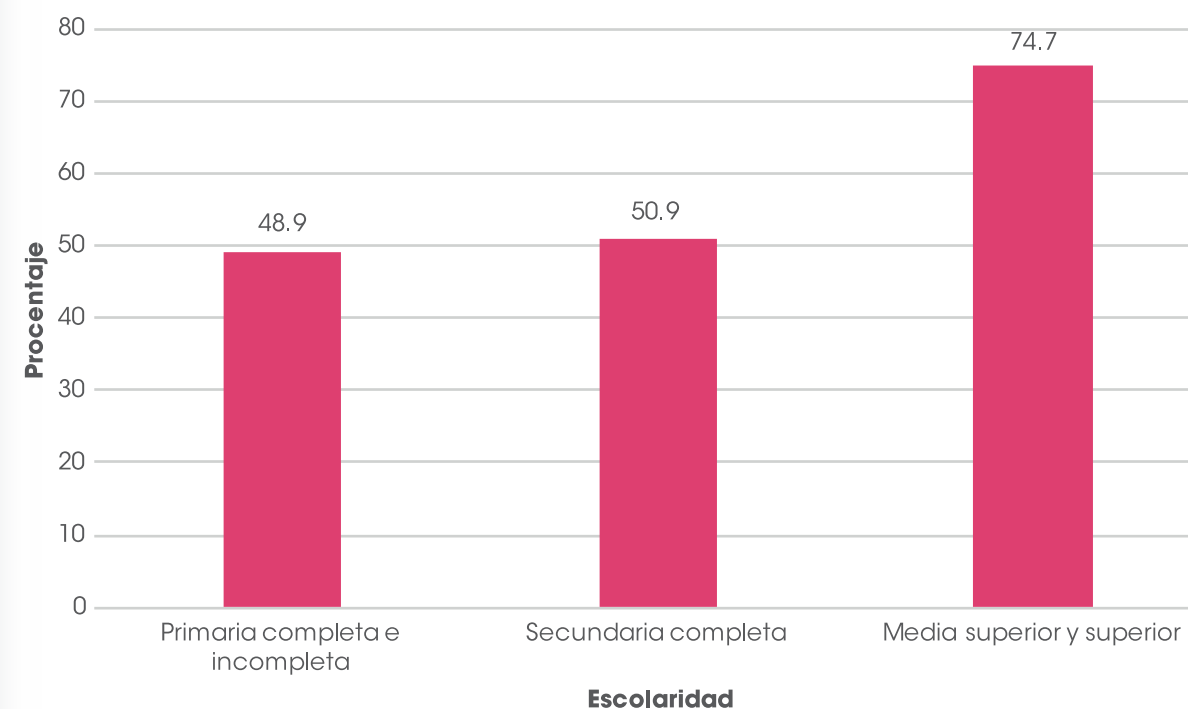
### ESCOLARIDAD Y AFILIACIÓN

La escolaridad está asociada con la probabilidad de estar afiliado a la seguridad social, como se vio al analizar la informalidad laboral. En 2017, 9% de los ocupados que tenían primaria incompleta estaban afiliados frente a 18.2% de los que cursaron la primaria completa, 36.6% secundaria incompleta y 56.5% de los que tienen educación media y superior. Salvo en este último caso, en el cual un porcentaje mayor de mujeres estaban afiliadas (59.4 frente

a 54.5), en los demás niveles la diferencia por sexo favoreció a los hombres, con alrededor de cuatro puntos porcentuales en cada caso.

Respecto a 2009, hubo una caída del porcentaje de afiliación en el nivel de primaria completa y secundaria completa de más de tres puntos porcentuales. Las tendencias se repiten al considerar la población asalariada (18.6% de afiliados con primaria incompleta; 30.3% primaria completa; 50.9% secundaria completa y 74.7% en el nivel medio superior y superior), con caídas de entre cuatro y cinco puntos en primaria incompleta, primaria completa y secundaria completa y de casi dos puntos porcentuales en el nivel medio y superior (ver gráfica 6) (INEGI, 2017b).

Gráfica 6. Acceso a seguridad social por escolaridad, 2017



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.



### SECTOR DE ACTIVIDAD, TAMAÑO DE LA UNIDAD PRODUCTIVA Y AFILIACIÓN

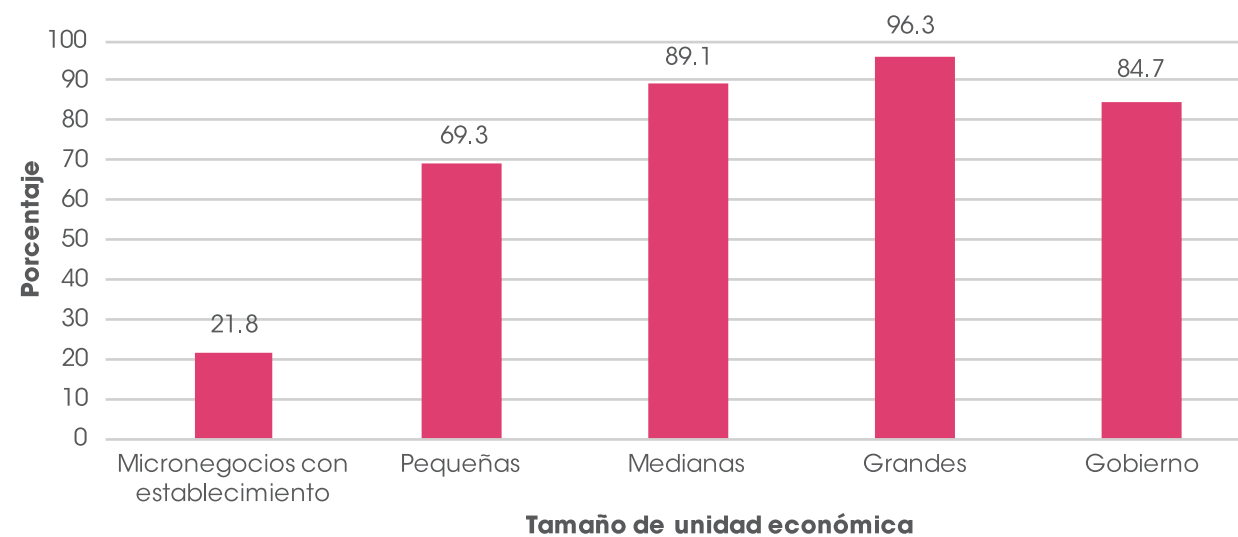
Además de la relación con el nivel de escolaridad, las brechas en el acceso a la seguridad social pueden observarse por sector y tamaño de la unidad productiva (ver gráfica 7). De acuerdo con el sector de actividad, la población ocupada estuvo afiliada, en 2017, en 6.4% en el sector primario, 46.5% en el secundario y 39.6% en el terciario; se registró una muy leve mejoría entre 2009 y 2017 en el primario (de 5.8 a 6.4) y secundario (de 42.3 a 46.5), con un leve deterioro en el terciario (de 40.0 a 39.6). En cuanto a la población asalariada, el sector primario tenía solo 12.9% en 2017 (mismo porcentaje en 2009) afiliada a la seguridad social, mientras que 60.5% (56.1 en 2009) lo estaba en el secundario y 56.5% (58.2 en 2009), en el terciario.

Las características de la estructura productiva mexicana, que originan que la ocupación se concentre en los micronegocios, a los que no

llega la fiscalización y los salarios son muy bajos, es otro factor que genera brechas de acceso a la seguridad social entre la población.

En 2017, en los micronegocios con establecimiento, 88% de los ocupados no tenían acceso a la seguridad social (y 99.4% en los micronegocios sin establecimiento), en tanto que este porcentaje es de 33.2 en las empresas pequeñas, 11.3 en las medianas y 4.3 en las grandes. Llama la atención que 15.8% de quienes estaban empleados en el gobierno no tenían tampoco acceso a la seguridad social. La situación mejora para los asalariados, ya que 78.2% de estos no accedieron a la seguridad social en los micronegocios con establecimientos, porcentaje que se redujo 30.7 en las empresas pequeñas, 10.9 en las medianas y a solo 3.9 en las grandes. Sin embargo, en el caso del gobierno, 15.3% de los asalariados se mantuvieron sin seguridad social (INEGI, 2017b) (ver gráfica 7).

Gráfica 7. Acceso a seguridad social de los asalariados por tamaño y tipo de la unidad de productividad, 2017



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.

### POBLACIÓN CON CARENCIAS DE SEGURIDAD SOCIAL

El porcentaje de los ocupados con carencia de seguridad social disminuyó 1.8 de 2010 a 2014, al pasar de 62.2 a 60.4; se muestra, así, una leve mejoría que benefició más a los hombres que a las mujeres. Esta situación es más grave en Chiapas (83.6), Oaxaca (78.9), Tabasco (78.0), Guerrero (77.6), Puebla (76.0), Tlaxcala (74.1), Veracruz (72.1) y Michoacán (71.4). La brecha se aprecia con más claridad al comparar con otras entidades federativas, como Coahuila (35.8) y Nuevo León (34.5). Al considerar el sexo, también se observan, en 2014, brechas que evidencian una peor condición de los hombres, con diferencias de entre cuatro y trece puntos porcentuales frente a las mujeres (INEGI, 2017c).

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

Al desagregar según sexo y grado de urbanización, se encuentra que el porcentaje de los inactivos mayores de 65 años o más con acceso a pensión descendió drásticamente a medida que se transitó del más alto grado de urbanización al sector rural. En 2017, la diferencia entre el grado más alto de urbanización con acceso a pensión y el rural rebasó los 30 puntos porcentuales (37.5 frente a 7.3), y en ambos casos se mantuvo la brecha entre hombres y mujeres; por ejemplo, respecto a quienes vivían en un medio rural, 11.8% de los hombres gozaban de este beneficio frente a 1.6% de las mujeres. A pesar de las mejoras, entre 2009 y 2017, en todos los grados de urbanización, persistieron altos niveles de exclusión en lo referente al acceso a la seguridad social; esto obliga a sostener otras formas de protección social no contributivas con diferencias muy fuertes en cuanto a los riesgos cubiertos por los sistemas contributivos (INEGI, 2017b). También se advirtieron brechas en la población indígena y no indígena: 35.9 y 51.2%, en ese orden, contaban con ahorro para el retiro (INEGI, 2015) (ver gráfica 13).

Como se observó en el apartado relativo a la informalidad laboral, la situación de México en el entorno latinoamericano revela una gran brecha en el acceso de los trabajadores a la seguridad social, tanto en el caso de los asalariados como en el de los ocupados, al ubicarse entre los países que se encuentran por debajo del promedio, junto con los menos desarrollados.

## CAPACITACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y TÉCNICA, ASCENSOS Y PROMOCIÓN

La obligación en cuanto al derecho que la población tiene a la capacitación y formación profesional y técnica se incorpora a la legislación laboral y la política sectorial de tres maneras.<sup>42</sup> Primero: la obligación de la STPS de aprobar y registrar las instituciones, escuelas u organismos especializados, así como su personal docente, los instructores independientes que deseen impartir formación, capacitación o adiestramiento (LFT, artículo 153A), y la creación de las comisiones mixtas de capacitación, adiestramiento y productividad en las empresas con más de 50 trabajadores (LFT, artículo 153E). La instancia responsable de la capacitación es la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral (Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, artículo 20). Segundo: el gobierno está a cargo de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones patronales por medio de la DGIFT; en ambos casos se beneficiarán exclusivamente los trabajadores asalariados que laboran en un centro de trabajo. Tercero: las competencias en impartición de capacitación y formación profesional a cargo de la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral (Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, artículo 20), función que debe beneficiar a todos los

trabajadores, sean por cuenta propia (autónomos) o asalariados.

### CAPACITACIÓN EN EL TRABAJO

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

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

También se mencionan problemas de coordinación entre la dependencia responsable de

la capacitación (hasta 2014, la Dirección General de Capacitación y posteriormente la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral) y la DGIFT, ya que la primera se interesa en expandir el número de capacitados y la segunda se encarga de la vigilancia; sin embargo, ante la escasez de recursos humanos y materiales, privilegia la fiscalización del incumplimiento de las normas laborales que resultan "más graves para el bienestar y más fáciles de prevenir, detectar y sancionar" (Ahumada, 2014, pp. 12-13).

Otro factor que puede explicar la baja inversión en capacitación es la alta tasa de rotación laboral, lo que resulta en baja productividad. De acuerdo con el BID, en América Latina estaríamos ante un círculo vicioso en el cual el bajo nivel de desempleo escondería niveles muy altos de inestabilidad laboral, baja inversión en el capital humano de los trabajadores, falta de protección ante el desempleo, informalidad y baja productividad (BID, 2015, p. 7).

### INCENTIVOS PARA LA CAPACITACIÓN EN EL TRABAJO

La falta de interés de los trabajadores en exigir a sus empleadores el cumplimiento de su derecho a la capacitación en el trabajo puede deberse también a la falta de incentivos. El principal incentivo para el trabajador sería que la capacitación en el trabajo se tradujera en el incremento del ingreso o las prestaciones; por

ejemplo, los bonos de productividad suponen algún tipo de mejora salarial o en prestaciones vinculadas al desempeño. Puede suponerse que, si la empresa acepta otorgar bonos de productividad e incorporarlos a los contratos colectivos, es porque existen incrementos de la productividad laboral, entre otras razones posibles, gracias a la mayor capacitación de sus trabajadores. En este sentido, el crecimiento del número de trabajadores beneficiados con bonos podría considerarse evidencia indirecta de que un mayor número de trabajadores tienen algún incentivo para participar en cursos de capacitación en el trabajo y contribuir a la mejora de la productividad de la empresa.

El porcentaje de trabajadores involucrados cada año en revisiones contractuales y salariales beneficiados con bonos de productividad se ha incrementado sustancialmente a tal punto que, entre 1996 y 2016, se pasó de 14.5% de trabajadores involucrados en revisiones contractuales y salariales con bonos de productividad a 35.7%. Sin embargo, se requeriría un estudio en particular acerca del contenido de estos bonos para saber cuál es el beneficio real para los trabajadores que tienen derecho a ellos, ya que estos pueden ser de muy diverso monto o características, como lo muestran algunos ejemplos en empresas multinacionales instaladas en el país, en las cuales se observa que el beneficio monetario es muy reducido.<sup>43</sup>

Otro poderoso incentivo para capacitarse es la expectativa de obtener de este modo un

<sup>42</sup> Existen diversas dependencias con competencia en materia de capacitación en el trabajo; entre ellas están la Secretaría de Economía; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ver al respecto Ahumada (2014, pp. 19-24).

<sup>43</sup> Algunas evidencias sobre el limitado contenido de los bonos de productividad en empresas multinacionales se recogen en Carrillo, Bensusán y Micheli (2017).





ascenso o promoción. Justamente, uno de los atributos del derecho al trabajo es la igualdad de oportunidades de promoción “dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad” (PIDESC, artículo 7°). Al respecto, el derecho de preferencia, antigüedad y ascenso se establece en la LFT (artículos 154-159). Entre los criterios

considerados están la antigüedad y la capacitación, y también la preferencia a asignar las vacantes a los mexicanos, respecto a los que no lo sean, lo que podría verse como una disposición discriminatoria.<sup>44</sup>

Sin embargo, el disfrute de este derecho depende en esencia de la calidad de las relaciones laborales en el seno de las empresas, ya que solo puede intervenir el Estado indirectamente,

<sup>44</sup> LFT (154): “Los patrones estarán obligados a preferir, en igualdad de circunstancias, a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean, a quienes les hayan servido satisfactoriamente por mayor tiempo, a quienes no teniendo ninguna otra fuente de ingreso económico tengan a su cargo una familia, a los que hayan terminado su educación básica obligatoria, a los capacitados respecto de los que no lo sean, a los que tengan mayor aptitud y conocimientos para realizar un trabajo y a los sindicalizados respecto de quienes no lo estén”.

en virtud de su obligación como fiscalizador del cumplimiento de la normativa, o de manera directa como empleador (por ejemplo, al vulnerar las reglas de promoción del Servicio Civil de Carrera en el caso de los trabajadores al servicio del Estado). Con relación a este último, sería muy útil un estudio específico que evaluara si el conjunto de procedimientos, normas y herramientas que lo integran vulnera el derecho al trabajo digno.<sup>45</sup>

Aunque no es posible saber qué pasa dentro de las empresas, en cuanto al derecho a obtener una promoción en determinadas circunstancias fijadas por la ley, de acuerdo con el Módulo de Trayectorias Laborales de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), se advierte que disminuyó de manera sustancial el porcentaje de trabajadores asalariados que han tenido al menos dos trabajos en los últimos cinco años y mejoraron su posición en el ingreso entre el primer y último trabajo declarado. En 2012 ese porcentaje era de 50.2 y en 2015 se redujo a menos de la mitad (23.7), lo que puede deberse, entre otros factores, al deterioro generalizado de los ingresos. En cualquier caso, es preocupante lo que revelan estos datos, ya que se observa una reducción de las posibilidades de tener trayectorias laborales ascendentes por nivel de ingreso. La diferencia entre hombres y mujeres fue de casi dos puntos porcentuales en 2012 en contra y en 2015 a favor de las mujeres (INEGI, 2017b).

## LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO PROFESIONAL

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

Bécate recibió, en 2013, 75% de los recursos del Programa de Apoyo al Empleo (Ahumada, 2014). Incluye cuatro modalidades: capacitación mixta, capacitación en la práctica laboral, vales de capacitación y autoempleo. La primera implica la participación de las empresas en el diseño de los cursos de formación, lo que

<sup>45</sup> Un antecedente sería el realizado por Martínez (2006), Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México, y otro el de Ortiz (2013), Evaluación del Servicio Público de Carrera de la administración pública federal.

supone dos condiciones: que se proporcione la infraestructura y se contrate a un porcentaje de los becarios. En el caso de la capacitación con práctica laboral, los becarios obtienen competencias al trabajar en negocios pequeños, que pueden llegar a contratarlos al terminar la práctica. En estas dos modalidades se combina la capacitación en y para el trabajo, mientras en los otros dos casos se trata de capacitación para el trabajo: en la modalidad de vales de capacitación, los desempleados reciben los recursos necesarios para participar en cursos de formación en instituciones públicas o privadas, en tanto que en la modalidad de capacitación para el autoempleo se mejoran las competencias para trabajar por cuenta propia (Analítica, 2015; Ahumada, 2014).

En 2013, Bécate atendió a 308,000 personas, que representaban a tan solo 3.5% del total de personas que a lo largo de ese año habían estado desempleadas (alrededor de 8.8 millones, considerando algunos supuestos). Entre las personas atendidas, el mayor porcentaje era de mujeres (68.1) y jóvenes entre 16 y 25 años, quienes llegaban a casi la mitad. Este diagnóstico mostró que la capacidad de colocación del subprograma fue mayor en la modalidad de capacitación mixta (en la que los empleadores tienen intervención en la selección de los cursos) y para el autoempleo, al superar en ambos casos 80% de personas colocadas. Sin embargo, se otorgó menos importancia como signo de éxito a las mejoras en la calidad del

empleo conseguido o a la adquisición de competencias laborales que a la tasa de colocación (Ahumada, 2014, p. 27).

Los resultados del Bécate desde 2000 muestran avances, ya que los no colocados (es decir, la brecha de colocación) pasaron de 42.3% de los solicitantes a menos de la mitad de estos en 2016 (19.8%). Sin embargo, las solicitudes se redujeron en 30%, por lo que el número de trabajadores colocados a lo largo de los tres últimos lustros permaneció sin cambios. Los contrastes según entidad federativa son marcados: mientras en Aguascalientes este último porcentaje (no colocados) fue de 8.4, en Campeche alcanzó 41.4, lo que refleja importantes brechas en la capacidad de colocación según entidad federativa (STPS, 2001-2016).

La evaluación de impacto de 2015 al Bécate arroja resultados positivos en todos los periodos de seguimiento en la modalidad capacitación mixta: aumenta la probabilidad de estar empleado en el corto y mediano plazo; a los tres meses se incrementan los ingresos semanales (75.85 pesos), así como la probabilidad de acceder a las prestaciones de ley y al IMSS.<sup>46</sup> De esta forma, el subprograma ha demostrado ser a corto y largo plazo un instrumento eficaz para mejorar el ingreso de los capacitados y la calidad del empleo, gracias al acceso a la seguridad social.

A continuación se presentan algunos resultados de los otros tres subprogramas del Programa de Apoyo al Empleo: Fomento al Autoempleo,

<sup>46</sup> Ver Evaluación de impacto de Bécate, Analítica Consultores (2015, pp. 73-75). En este estudio no se evaluó si las distintas modalidades de capacitación tienen algún efecto en el valor agregado por el trabajador.

Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando, que se vinculan con la función de intermediación y capacitación a que está obligado el Estado.

En 2005, al comenzar Repatriados Trabajando con el nombre de Repatriados Desalentados, la capacidad de colocación era de apenas 81.9% y empeoró en los años siguientes. No obstante, en 2013, la totalidad de los repatriados encontró ocupación gracias a este servicio. Cabe señalar que el número de repatriados disminuyó a poco menos de la mitad entre 2014 y 2016, al pasar de 12,668 repatriados a solo 6,729 (STPS, 2017d). Las políticas antimigratorias de Estados Unidos en el actual gobierno ponen de manifiesto la importancia de ampliar la capacidad de atención por parte de este subprograma para responder de inmediato a un posible regreso masivo de migrantes.

Por su parte, el porcentaje de solicitantes no colocados del subprograma de Movilidad Laboral (sector agrícola, industrial y de servicios) muestra una mejora notable en el desempeño del programa: en 2002, 74.9% de los solicitantes no lograron colocarse, pero, en 2016, este porcentaje se redujo a 26.5. Sin embargo, también en este caso disminuyó drásticamente el número de atendidos, que fue de 122,663 en 2014 a 78,659 en 2016. Además, se advierte una gran disparidad en el desempeño del subprograma según entidad federativa: en Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México,

Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tlaxcala se logró colocar a todos los solicitantes, pero en Baja California Sur y Quintana Roo a ninguno (STPS, 2017d). Por último, el subprograma Fomento al Autoempleo, con sus diferentes denominaciones, colocó, desde 2003, a todos sus solicitantes (STPS, 2017d).

Una medida aproximada de la baja cobertura del conjunto de subprogramas incluidos en el Programa de Apoyo al Empleo con relación al total de desempleados lo da la razón entre las solicitudes de colocación por año y el total de desempleados. Se encuentra, además, que esta tendió a disminuir entre 2001 y 2016, al pasar de 0.20 a 0.15 en el último año (STPS, 2017d). Este indicador mostraría, incluso, una variación a la baja si se considera que el número real de personas que viven una situación de desempleo en un año es muchísimo mayor, ya que el dato disponible sobre desempleo solo hace referencia al número de desempleados en la semana previa a la encuesta.<sup>47</sup>

### LA BRECHA EN CAPACITACIÓN

Como lo muestran otros estudios para la región (BID, 2015, p. 80), el alcance de los programas públicos y privados destinados a la capacitación para el trabajo y la intermediación entre oferta y demanda en México es muy limitado; por esta razón, deberían volverse una prioridad en el corto y mediano plazo. Prueba de ello es

<sup>47</sup> Al respecto, Ahumada estima que, en 2013, aproximadamente 8.8 millones de personas estuvieron desempleadas en algún momento; considerando que 52 millones integraban la PEA, hubo un desempleo promedio de 5% por trimestre y la tasa de permanencia en el desempleo fue de 20% (2014, p. 27).



**57.6% de la población de entre 18 y 54 años con experiencia laboral no habían recibido capacitación para el trabajo en los últimos tres años.**

el bajo porcentaje de personas con antecedentes laborales que recibieron capacitación.

En 2015, 57.6% de la población de entre 18 y 54 años con experiencia laboral no recibieron capacitación para el trabajo en los últimos tres años, y la incidencia fue mayor en el caso de las mujeres, con 61.1%, frente a 53.4% de los hombres. En cuanto a brechas por grupo de edad, se observa que los mayores de 45 años fueron los más perjudicados, ya que 65% de este grupo reportó no haber recibido capacitación durante los últimos tres años, mientras que, en el grupo de 30 a 44 años, este porcentaje cayó a 56.0, y a 50.6 en el de 18 a 29 años (INEGI, 2017b).

Al comparar el porcentaje de trabajadores que reciben capacitación con base en el estudio de las encuestas de hogares de los países (2012), el BID (2015, p. 80) encuentra que en México solo 37% de los trabajadores reportaron haber obtenido capacitación en toda su vida laboral, mientras que en Chile el porcentaje fue de 9.2, considerando solo los últimos dos años. En Guatemala se capacitó a 8.5% durante los últimos seis meses y en Corea del Sur, en

el último año, a 55.9% de los trabajadores. El promedio de la OCDE durante el último año fue de 56.3%.

Por su parte, la OIT (2017a, pp. 28-33) estima que, considerando a la población de 15 a 24 años, en términos porcentuales, 49.5 en Colombia, 36.1 en República Dominicana, 32.2 en Chile, 23.4 en Uruguay y 18.9 en Brasil habían participado en la formación profesional en 2015, mientras que en México solo lo habían hecho 3.2. Sin embargo, el porcentaje de personas certificadas con relación a los participantes era mayor en México (13.1), lo que contrasta con Guatemala (1.1), Colombia (2.6), Argentina (6.3) y Chile (7.2).

**RECURSOS PÚBLICOS: INSUFICIENTES Y A LA BAJA**

Los recursos públicos destinados a capacitación (Programa Presupuestario E004 del Ramo 14, Capacitación para incrementar la productividad) muestran una tendencia a la baja, al tomar como año de referencia 2008 (SHCP, 2017). Esta tendencia se debe a que, por diversas razones, el gobierno ha privilegiado la capacitación escolarizada, con especial atención en la educación tecnológica (Ahumada, 2014). Las mayores caídas en el presupuesto se registraron en 2010 (-17.8%), 2014 (-27.9%) y 2016 (-14.7%). En términos reales se pasó de 58.1 millones de pesos en 2008 a 31.5 millones en 2016. En el Programa de Apoyo al Empleo se registraron, igualmente, disminuciones en casi

todos los años (salvo 2012 y 2013) con una recuperación en 2016.<sup>48</sup> Sin embargo, de 1,693.5 millones en 2008 se transitó a 1,157.5 millones en 2016. En cambio, el Programa de Empleo Temporal<sup>49</sup> tuvo un crecimiento en términos reales, sobre todo entre 2009, 2010 y 2014, al pasar de 1,483.07 millones a más del doble en 2015 (3,308.77 millones), con una caída de 2.5% en 2016 (3,225.02 millones) (INEGI, 2008-2016).

Al comparar los presupuestos destinados al financiamiento de la formación profesional, México tiene menos de la décima parte de los recursos que se destinan en Brasil (que es el país que más recursos asigna a esta actividad), menos del doble que Chile y menos de la sexta parte que Colombia (OIT, 2017a, p. 65). Considerando el conjunto de los recursos dirigidos a políticas activas de mercado de trabajo (capacitación e intermediación), México destinó solo 0.07% del gasto público como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en 2010, con un incremento si se compara con 2003, pero muy lejos de Brasil (que destina casi 0.6), Argentina (0.43), Chile (0.45) y Colombia (0.32) (OIT, 2016c, p. 41).

**EDUCACIÓN Y TRABAJO**

La población ocupada total según nivel de escolaridad ha experimentado cambios positivos entre 2009 y 2017 al disminuir el porcentaje

de los que tienen primaria incompleta (de 18.4 a 12.8) y completa (22.9 a 19.4) a la par que aumentó la presencia de los que tienen secundaria completa (de 31.8 a 34.0) y nivel medio superior y superior (26.9 a 33.8). A nivel medio superior y superior, el incremento de la presencia de mujeres (28.1 a 35.5) y de los hombres (30.2 a 38.3) fue significativo (INEGI, 2017b).

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

Considerando los grupos de edad, la brecha entre los más jóvenes y los de 65 años y más es amplia: mientras que 43.5% de los de 29 años o menos tenían un nivel de escolaridad por debajo del promedio, este porcentaje se incrementó a 50.8 en el grupo de 30 a 44 años, 57.3 en el de 45 a 64 años, y 77.0 en el de 65 o más años. Sin embargo, la evolución entre 2009-2017 fue positiva en este último grupo (al pasar de 85.5 a 77.0), en tanto fue levemente negativa en los otros grupos de edad. En cuanto a entidad federativa, si bien hubo mejora en todos los casos, se mantienen diferencias significativas que van desde la entidad con el menor

<sup>48</sup> El Programa de Apoyo al Empleo se financia parcialmente con un préstamo del BID y con recursos fiscales. Ver Ahumada (2014, p. 31).

<sup>49</sup> El Programa de Empleo Temporal está coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la STPS.

porcentaje de asalariados con escolaridad debajo del promedio (Ciudad de México, con 32.0) al más alto (Guanajuato, con 64.2).

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

Con relación a la población de entre 18 y 20 años con educación media superior que tuvo dificultad para encontrar trabajo por no contar con la escolaridad o con experiencia, en 2012, las mujeres estaban relativamente en mejor situación que los hombres, con un porcentaje de 32.8 frente a 36.9 de los hombres (total 34.7). Al desagregar según características de la educación media superior (bachillerato tecnológico frente a bachillerato general), el porcentaje de las mujeres que estudiaron el bachillerato general y tuvieron dificultades para insertarse en el mundo laboral fue menor que en el caso de las que estudiaron el bachillerato tecnológico (30.2 frente a 36.7) (INEGI, 2012). La relación en los hombres se invierte, ya que este tipo de estudios los favoreció más que el bachillerato general (36.1 frente a 37.5).<sup>50</sup> Ello puede deberse al tipo de actividades económicas realizadas por las mujeres, en virtud de

que representaron 47.9% del total de ocupados en los servicios privados no financieros (como restaurantes, hoteles, educación, servicios legales y médicos) y 51.3% del total en el comercio al por menor (INEGI, 2016).

Con base en la comparación internacional, puede advertirse que si el país desea atraer los escasos buenos empleos resultantes de las transformaciones económicas, la capacitación y la formación profesional y técnica deben ser vistas como un área de oportunidad que reclama una urgente y mayor atención del gobierno a todos los niveles, así como su coordinación con los actores sociales.<sup>51</sup>

De no asumirse este enorme reto, la expansión de la nueva economía y el cambio tecnológico podrán revertir con facilidad los escasos logros en materia de formalización del empleo (al pasar de 58.6 a 57.2%, entre 2009 y 2017) y llevarán a que aumente sin remedio el desempleo. Ello se debe a que la economía digital conduce a una mayor informalización de los empleos, como sucede con los trabajadores de Uber y de otras plataformas, que no tienen acceso a la seguridad social. A su vez, se espera que el cambio tecnológico se traduzca en una mayor destrucción de empleos que los que puede generar, que, en todo caso, serán altamente calificados (OCDE/Banco de Desarrollo de América Latina /Cepal, 2016; OIT, 2016a).

<sup>50</sup> En cuanto a la capacitación para el trabajo escolarizada, la competencia corresponde a la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo de la Secretaría de Educación Pública a través de dos subsistemas: los centros de capacitación para el trabajo industrial y los institutos de capacitación para el trabajo de los gobiernos de las entidades federativas. Para una descripción de esta modalidad de capacitación, ver Ahumada (2014, pp. 32-40).

<sup>51</sup> Para una revisión de la literatura sobre los efectos de las nuevas tecnologías y la economía colaborativa en la informalización y precarización de los empleos, ver Bensusán (2016b).

## INGRESO

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

En cuanto a ingreso, existe la obligación de garantizar un salario mínimo a todos los trabajadores, que debe ser fijado con base en los criterios del artículo 123, fracción VI, de la Constitución y la LFT (artículos 90-97).<sup>52</sup> Cabe destacar que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos es el órgano tripartito encargado de la fijación del salario mínimo (Constitución, artículo 123, fracción VI).

La definición constitucional contenida en el artículo 123, fracción VI, señala que "... los salarios

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

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

<sup>52</sup> La Comisión Nacional de Salarios Mínimos es el órgano tripartito encargado de la fijación del salario mínimo (Constitución, artículo 123, fracción VI, pp. 551-563). En los últimos años se realizaron diversas reformas que llevaron a cerrar la brecha en el salario mínimo entre diversas regiones al adoptarse uno solo en todo el país, en noviembre de 2012. También se desvinculó (desindexó), a partir del 27 de enero de 2016, de su papel como unidad de medida del cumplimiento de otras obligaciones para abrir el paso a una posible recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores que perciben un salario mínimo. Ver Diario Oficial de la Federación (2016b).



trabajo doméstico remunerado, ya que en este se permite el pago en especie del salario mínimo por un equivalente a 50% de su monto.<sup>53</sup>

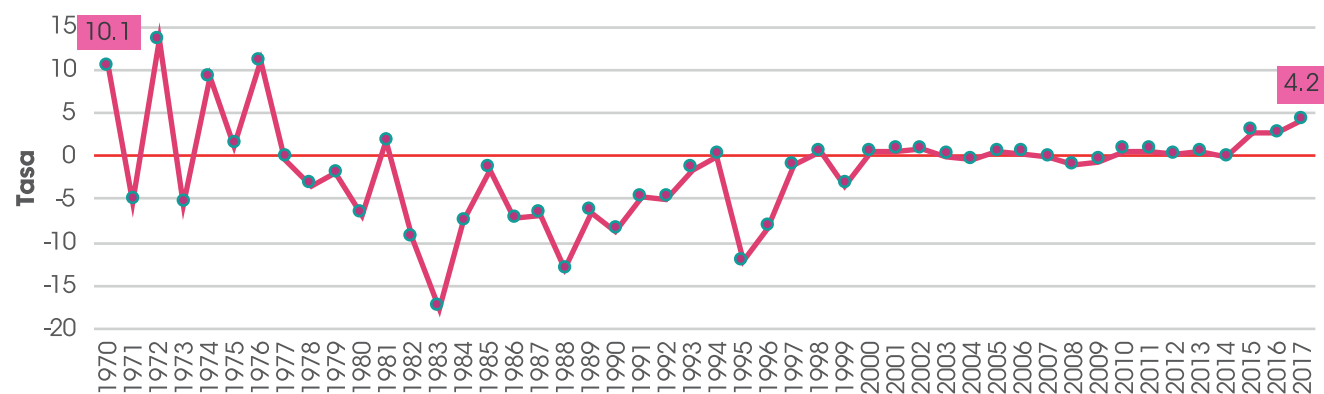
De acuerdo con la CNDH, el salario mínimo es de "vital importancia" en el ejercicio de los derechos humanos. Al respecto, plantea que "garantizar un salario mínimo digno es indispensable para que los ciudadanos ejerzan los derechos humanos estrechamente vinculados con su bienestar, tales como alimentación, vivienda adecuada con servicios indispensables, acceso a servicios de salud, agua, saneamiento, entre otros" (CNDH, 2015).<sup>54</sup>

Ahora bien, en relación con el ingreso laboral per cápita real (deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor) y el ingreso laboral per cápita deflactado con la línea de pobreza extrema por ingresos, se identifica una

tendencia a la baja durante la última década; en el primer caso se observa una disminución de casi 13%, al pasar de 1,911.17 en 2007 a 1,669.31 pesos en 2017, y en el segundo, una disminución mayor de 26%, que va de 2,027.74 a 1,496.21 pesos en el mismo periodo (CONEVAL, 2017).

Al observar la tasa de crecimiento del salario mínimo real entre 1970 y 2017 (información deflactada usando como base agosto de 2017), destaca una disminución. De 1970 a 2000 se aprecian caídas; entre 2000 y 2014 no hubo crecimiento; y de 2014 en adelante se advierte un ligero crecimiento (ver gráfica 8). Por lo anterior, en los últimos cuarenta y siete años la tasa de crecimiento del salario mínimo real se redujo (CONEVAL, 2018).

Gráfica 8. Tasa de crecimiento del salario mínimo real, 1970-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Sistema de Información Económica del Banco de México.  
Nota: Valores a pesos de agosto de 2017.

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

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

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

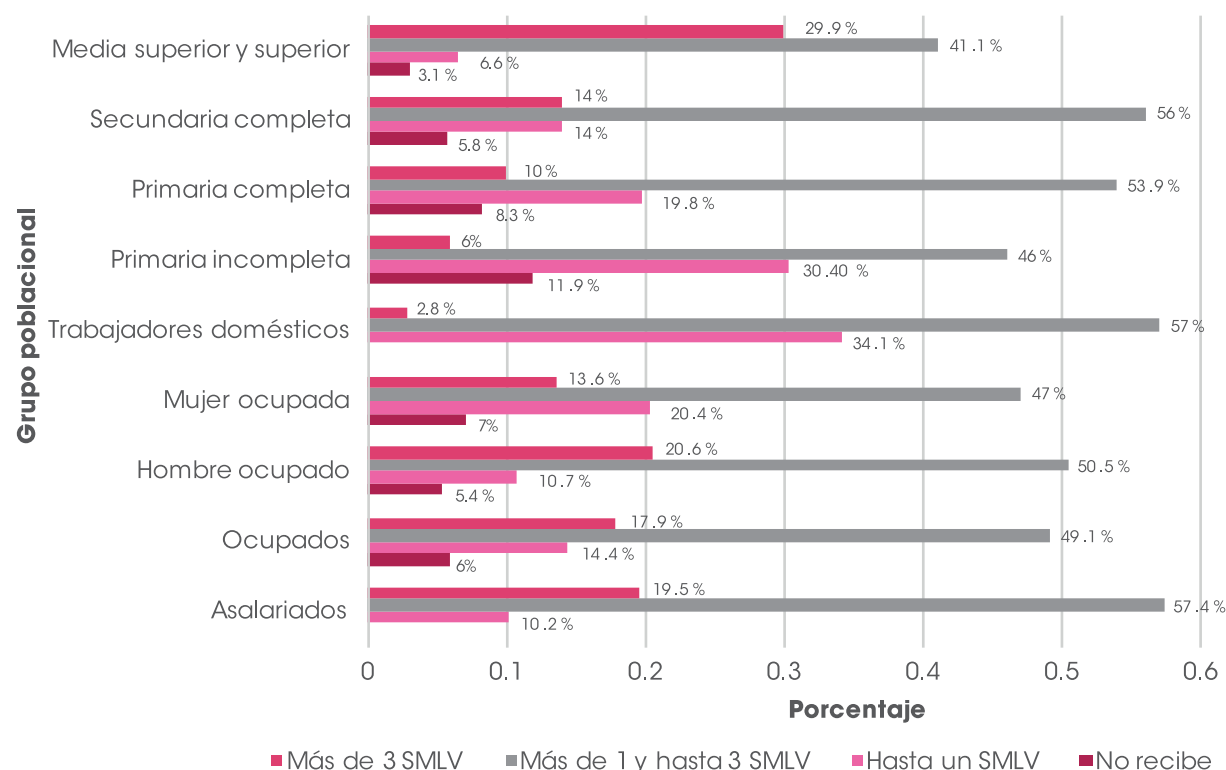
El impacto del bajo monto del salario mínimo afecta, igualmente, a un alto porcentaje de los ocupados, asalariados y domésticos, quienes no superan los tres salarios mínimos (INEGI, 2017b). En 2017, mientras 62.1% de los hombres ganaban más de uno y hasta tres salarios mínimos, este porcentaje cayó a 56.5 en el caso de las mujeres. A su vez, 16.5 de las mujeres asalariadas ganaba más de tres salarios mínimos frente a 21.4% de los hombres asalariados. Respecto a 2009, el porcentaje de trabajadores ocupados, asalariados y domésticos con ingresos de hasta un salario mínimo aumentó, y fue mayor este porcentaje en estos últimos: de 30.2 a 34.1 domésticos, de 12.7 a 14.4 ocupados y de 8.3 a 10.2 asalariados (INEGI, 2017b).



En general, también se elevó en ese periodo (2009-2017) el porcentaje de quienes recibieron entre uno y hasta tres salarios mínimos, salvo en el caso de los domésticos: de 43.8 a 49.1 ocupados, de 52 a 57.4 asalariados y de 59.1 a 57 domésticos. Por el contrario, se redujeron de manera importante los que ganaron más de tres salarios mínimos (ocupados, de 30.5 a 20.5; asalariados, de 34.7 a 22.4; y domésticos, de 6.4 a 3.0). De acuerdo con lo anterior, en 2017, los domésticos se encontraban más representados en el grupo de hasta uno y hasta tres salarios mínimos y su presencia fue casi nula en el grupo de más de tres salarios mínimos (INEGI, 2017b).

En 2017, los trabajadores domésticos hombres (quienes constituían solo un pequeño porcentaje de domésticos) estaban casi cuatro veces más representados entre los que ganaban más de tres salarios mínimos (8.9 contra 2.2); esto se debió a que, normalmente, desempeñan actividades a las que, con o sin razón, se les asigna mayor responsabilidad y, por ende, mayor valor, como la de chofer de automóvil (INEGI, 2017b) (ver gráfica 9). Esto muestra la importancia de promover una mayor calificación de las trabajadoras domésticas para elevar sus ingresos, pero también la necesidad de valorar mejor las actividades de cuidado (entre otras) que suelen estar a cargo de mujeres.

Gráfica 9. Porcentaje de la población ocupada según salarios mínimos, 2017 (primer trimestre)



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, primer trimestre, 2017.  
 Nota: Los datos no suman 100% porque no se incluyó el valor del no especificado.

### INGRESO PROMEDIO REAL, TASA DE OCUPACIÓN CRÍTICA E ÍNDICE DE TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA

El ingreso promedio real por hora trabajada de la población ocupada disminuyó entre 2009 y 2017, al pasar de 38.7 a 34.6 pesos; en ese periodo se cerró la brecha de ingreso medio por hora entre hombres y mujeres, en tanto la pérdida fue mayor en el caso de aquellos. Oaxaca (25.8 pesos), Tlaxcala y Veracruz (28 pesos) reportaron los ingresos más bajos y Baja California Sur (53 pesos) y Ciudad de México (46.8 pesos), Nuevo León (45.9 pesos), Sonora (43.9 pesos), los más altos (INEGI, 2017b).

Por último, una manera de medir el deterioro de la calidad del empleo (combinando ingresos y horas de trabajo) es el comportamiento de la tasa de condiciones críticas de ocupación, que incluye a la población ocupada no agropecuaria que trabaja menos de 35 horas semanales con ingresos mensuales menores que el SMG y la que lo hace más de 48 horas con hasta dos SMG. Esta tasa aumentó en los dos últimos años: de 12.2% en 2009 y 2015 a 14.4% en 2017, y fue mayor en los hombres que en las mujeres (15.3 y 13.0, respectivamente). De esta forma, aunque la tasa de desempleo bajó, la situación del mercado laboral se deterioró tanto en términos de salarios como de horas trabajadas (por debajo o por encima de la jornada normal). En 2017, Chiapas (34.9), Hidalgo (24.6), Oaxaca (23.1) y Tlaxcala (22.3) registraron porcentajes más altos, mientras que Sonora (7.1), Baja California

(6.4), Chihuahua (4.4) y Nuevo León (4.6), los más bajas (INEGI, 2017b).

Todo lo anterior se relaciona con el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza, que muestra la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral. Al respecto, se advierte un incremento entre 2009 y 2014 y una reducción posterior hacia 2017. Sin embargo, fue más alto el incremento en el medio urbano entre 2009 y 2017 (0.96 a 1.04) que, en el rural, donde se redujo (0.97 a 0.93) (CONEVAL, 2017). El porcentaje de la población con un ingreso laboral por debajo del valor de la canasta alimentaria se elevó durante el tercer trimestre de 2017 (de 40.0 en 2016 a 41.8 en 2017, tercer trimestre), a la vez que aumentó en 4.6% el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza debido al incremento de los precios en ese último año.

Si bien en el artículo 85 de la LFT y en el 7° del PIDESC se establece la exigencia de un salario remunerador, este depende, en gran medida, del monto asignado al salario mínimo y la existencia de contratos colectivos u otros medios privados que permitan asegurar la vinculación entre el salario, las calificaciones y el puesto de trabajo.<sup>55</sup> Por tanto, el acceso a un salario remunerador sería resultado del libre ejercicio de los derechos individuales y de los colectivos.

Otra forma de ver la relevancia del SMG, en el sentido de la capacidad que tiene este para atender las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias, es considerar la relación

<sup>55</sup> LFT (85): "El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo".



entre salario mínimo y medio. El promedio en la región es de 68%. En Honduras equivale a una vez y media el salario promedio y casi se equipara en El Salvador, Paraguay y Guatemala (90%), mientras que en Brasil, Chile y Uruguay ronda 40% (BID, 2015, p. 153). En México apenas supera 20% (23% según la ENOE 2013).

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

En cuanto al indicador de calidad del empleo, como lo señala la CNDH (2015), existe una estrecha relación entre los ingresos que deben percibir los trabajadores y el derecho a la alimentación (PIDESC, artículo 11); no obstante, en ese ámbito la política sectorial

solo puede incidir en este derecho a través de la política salarial. En este sentido, el canal de transmisión del derecho a la alimentación hacia la política laboral estaría marcado por la participación de la autoridad laboral en el proceso mediante el cual se determina en el país el contenido alimentario de la canasta básica, ya que este es un criterio utilizado para fijar el monto de los SMG.

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

## HORAS DE TRABAJO, JORNADA, DESCANSO Y VACACIONES

La expansión del trabajo de tiempo parcial involuntario (es decir, cuando los trabajadores estarían dispuestos a trabajar más horas) se ha incrementado en los países desarrollados y

afecta en mayor medida a los jóvenes de 15 a 24 años (OIT, 2016): pasó de 1.8 a 3% entre 2000 y 2016 en los países de la OCDE y de 0.7 a 1.3% en Estados Unidos. También creció el trabajo de

tiempo parcial voluntario en la Unión Europea (de 14.7 a 17.3) y en los países de la OCDE, de 13.9 a 16.7 (OCDE, 2016).

Sin embargo, en México el trabajo de tiempo parcial involuntario no se explica por las mismas razones que en países de altos salarios donde, para ganar flexibilidad laboral y reducir costos por parte de la empresa, suele fragmentarse el empleo entre varios trabajadores y estos lo tienen que aceptar, aunque tengan una mayor disponibilidad de tiempo para trabajar. Los bajos salarios mexicanos revelarían, en cambio, el escaso interés de los empleadores en contratar trabajadores de tiempo parcial.<sup>56</sup>

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

El porcentaje de los ocupados que trabajó menos de 35 horas semanales en 2009 fue de 23.9 y en 2017, de 22.3. En las mujeres, el porcentaje fue el doble que el de hombres (33.1 y 15.6, respectivamente). A su vez, el porcentaje de la población ocupada por tiempo parcial

con disponibilidad para trabajar más horas es de 3.7, pero la brecha es marcada entre hombres y mujeres. Así, mientras que en 2017 este porcentaje, en el caso de los primeros, fue de 5.3, en las mujeres fue de menos de la mitad (2.5). Considerando los grupos de edad, se observa que las mujeres de 45 años o más son las que menos interés tienen en trabajar más horas, en tanto el porcentaje de los hombres que desean hacerlo, en los grupos de 29 años y menos, y de 44 años o menos, duplica al de las mujeres (INEGI, 2017b).

Esto hace suponer, en principio, que los hombres tienen mayor disposición a ampliar sus horas de trabajo que las mujeres, pero también que los trabajadores de tiempo parcial, en su gran mayoría y cualquiera que sea el sexo, lo son por voluntad propia, más que por falta de ocupación. Esto es importante porque, de acuerdo con la OIT, el trabajo de tiempo parcial voluntario puede tener un efecto positivo, al permitir un ingreso a personas que no pueden trabajar de tiempo completo e, incluso, un "efecto trampolín", al funcionar como un escalón para acceder a un mejor empleo. Por el contrario, el trabajo de tiempo parcial involuntario es considerado como un factor de precariedad laboral (OIT, 2016). En el caso de las mujeres, esta situación (bajo porcentaje de mujeres ocupadas de tiempo parcial que buscan ampliar su jornada) estaría encubriendo que la falta de apoyo para las

<sup>56</sup> La reforma de la LFT (83) introdujo restricciones en el caso de que el salario se fije por horas: "El ingreso que perciban los trabajadores por esta modalidad, en ningún caso será inferior al que corresponda a una jornada diaria". Al no establecerse claramente que se refiere al pago proporcional al ingreso de una jornada diaria, podrían suscitarse problemas de interpretación de esta norma y promover el derecho a percibir el pago completo, aunque sea por una sola hora de trabajo.

tareas de cuidado es la razón que les impide dedicar más horas al trabajo remunerado, y las obliga a tener una jornada reducida, con la consiguiente pérdida de ingresos (CONSEVAL, 2015a; Sedesol, 2009, pp. 16-20).

A lo largo del tiempo, el porcentaje de quienes están en la situación antes descrita tendió a disminuir y se mantuvo una gran variación entre entidades federativas; por ejemplo, en 2017, los porcentajes más altos se observaron, principalmente, en Baja California Sur, Coahuila, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala, y los más bajos, en Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo y Veracruz.

Analizando esta cuestión desde otra perspectiva, complementaria a la anterior, ya que refuerza el argumento del encubrimiento de trabajo de tiempo parcial involuntario, se encuentra que la causa más importante por la cual la población no económicamente activa no busca empleo es debido a motivos personales, que comprende a 70% de esta en 2017: solo 48.3% de los hombres mencionaron esta causa ante 75.2% de las mujeres. Esto fortalece la explicación de que la desigual distribución de cargas en el cuidado y la atención de la familia podría estar detrás de que un alto porcentaje de mujeres no busque empleo o trabaje jornadas reducidas (INEGI, 2017b).

Asimismo, el porcentaje de mujeres en esa situación (75.2) señalaron que las razones personales para no buscar empleo son el cuidado de los hijos pequeños, el embarazo o alguna enfermedad. Este indicador también muestra

que, en 2017, 15.3% indicaron como causa el temor a ser discriminados por edad o apariencia (10.8 las mujeres y 35.4 los hombres) y 12.1% a otras razones de mercado. El porcentaje que no buscó empleo debido a que no existe trabajo disponible en su especialidad (0.5) o no cuenta con la escolaridad o experiencia (1.8) fue mucho menor. Las razones de mercado mencionadas son la falta de trabajo en su localidad o que es temporal, la inseguridad o el exceso de trámites para iniciar alguna actividad (INEGI, 2017b).

Otra manera de ver el problema de las jornadas reducidas, asociadas a la falta de empleo disponible, es la tasa de subocupación (entendida como la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite), que se redujo entre 2009 a 2017, de 8.0 a 7.1%, al contrario de lo sucedido con la tasa de ocupación crítica que, como se vio, aumentó en ese periodo.

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

anual de vacaciones más corto<sup>57</sup> y está entre los que tienen la duración legal de la jornada más larga en la región.<sup>58</sup>

En lo referente al trabajo doméstico remunerado, hasta 2012, la jornada laboral no tenía siquiera un límite de duración, y solo garantizaba un descanso durante la noche. Con base en la reforma de ese año, la jornada máxima puede extenderse en este caso hasta las 12 horas diarias, con un descanso intermedio de tres horas, lo que implica un trato discriminatorio que afecta a más de dos millones de personas ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, en su gran mayoría mujeres con empleos asalariados informales (Cebolella, 2017).

Recapitulando las brechas mostradas con anterioridad, subsiste un trato discriminatorio en este grupo de población tanto en el acceso a la seguridad social como en el salario mínimo y la duración de la jornada. Por lo tanto, el Estado mexicano tiene en este caso un área de oportunidad para legislar y homologar los derechos de las personas que realizan trabajo doméstico remunerado con los del conjunto de las personas asalariadas. Un primer paso sería la ratificación del Convenio

189 de la OIT, que exige la equiparación de derechos para este contingente.

La población ocupada con jornadas laborales superiores a 48 horas semanales, al superar la jornada máxima legal, estaría laborando horas extraordinarias o tal vez no disfrutando del día de descanso (uno por cada seis días de trabajo). Los bajos ingresos de la mayoría de la población ocupada, como se mostró, pueden estar llevando a tener jornadas extenuantes para compensar la insuficiencia de las remuneraciones a través del cobro de horas extras, lo que, a su vez, frenaría la generación de nuevos empleos o al menos inhibiendo un mejor reparto del empleo existente.<sup>59</sup>

Al respecto, se observa que este porcentaje se mantuvo sin variación entre 2009 y 2017 y alcanzó 28.0 de los ocupados; fue mucho más alto el de los hombres que el de las mujeres (34.7 y 18.8, respectivamente) (INEGI, 2017b); además de esto, se deben tomar en consideración los tiempos de traslado vivienda-trabajo-vivienda.

Las entidades que presentaron un mayor porcentaje de trabajadores con jornadas laborales largas en 2017 fueron Guanajuato (44.5), Hidalgo (35.3), Tabasco (34.7), y Aguascalientes (34.6) y los de menor porcentaje, Jalisco

**57** Mientras que en México un trabajador tiene seis días de vacaciones pagadas por el primer año, en Argentina se garantizan 12, en Colombia 15 y en Francia 30 días anuales. Respecto a la duración legal de las vacaciones anuales, ver Vigil (2017).

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

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



(18.5), Sinaloa (19.1) y Nuevo León (20.1) (INEGI, 2017b). Considerando la población asalariada, el porcentaje tampoco varió entre 2009 y 2017, al representar 14.1 quienes trabajan de 48 a 56 horas y 15.4, más de 56 horas, de ahí que casi 30% de los asalariados superan la jornada legal (INEGI, 2017b).

En cuando al goce del derecho a vacaciones pagadas, no hubo una variación porcentual importante entre 2009 y 2017: de 51.5 pasó a 52.5 quienes tienen acceso a este derecho;

el porcentaje de mujeres fue mayor que el de los hombres (56.0 y 50.3, respectivamente) en ese último año. En 2017, Nuevo León registró el porcentaje más alto de los trabajadores con acceso a vacaciones pagadas (74.8), mientras Hidalgo solo reportó en esa situación a 31.9% de los trabajadores, lo que ilustra la fuerte brecha entre entidades federativas en cuanto a la calidad del empleo y el acceso al trabajo digno (INEGI, 2017b).



## LA SEGURIDAD E HIGIENE Y EL DERECHO A LA SALUD

Por su relación con la política sectorial de trabajo y previsión, destaca entre las obligaciones estatales el adoptar las políticas para reducir el número de accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como una "política nacional coherente en materia de seguridad en el empleo y servicios de salud".<sup>60</sup> Así, la política laboral puede incidir de dos formas en la satisfacción del derecho humano a la salud: una, asegurando que todos los trabajadores tengan acceso a sistemas de protección de la salud (públicos, privados o en esquemas de seguridad social) sin ninguna discriminación, lo que en México se relaciona con la existencia de oportunidades para tener un empleo formal; y dos, fortaleciendo la fiscalización a cargo de la Inspección Federal del Trabajo para garantizar condiciones laborales seguras y la protección frente a accidentes y enfermedades.

Además de su relación con el derecho a la salud, la seguridad e higiene forman parte del derecho al trabajo, como lo establece el artículo 7° del PIDESC y la definición de trabajo que guía el estudio que aquí se presenta.<sup>61</sup>

En este tema se identifican serias deficiencias en el procedimiento sancionador de las delegaciones y subdelegaciones federales, supervisadas por la DGIFT, y la necesidad de contar con más recursos para la labor de fiscalización. Además, se observa que el aumento en los accidentes y las enfermedades de trabajo se debe a que no son sancionadas las violaciones en materia de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento y condiciones generales de trabajo, "violaciones en las cuales reincide el patrón de manera constante" (STPS, 2015).

A pesar de que la reforma a la LFT en 2012 elevó drásticamente el monto de las sanciones

<sup>60</sup> El derecho a la salud es un "derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos" y depende de otros, como el derecho a la alimentación, a la vivienda y al trabajo. El artículo 12, párrafo 2, apartado b, del PIDESC menciona la obligación relativa a "mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial", lo que a juicio del CPIDESC requiere adoptar medidas preventivas respecto de los accidentes laborales y enfermedades profesionales, entre otras. Se señala al respecto que la higiene industrial debe reducir al máximo posible las causas de los peligros resultantes del medio ambiente laboral. Incluso, se menciona la importancia de la vivienda adecuada y de las condiciones higiénicas y seguras que deben garantizarse a la población.

<sup>61</sup> Las garantías constitucionales y legales en materia de seguridad e higiene están establecidas en la Constitución, artículo 123; LFT, artículos 2°, 540-550; y Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, artículo 18. La instancia competente al respecto es la Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, mientras que los instrumentos de intervención son el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, el Programa de Inspección, el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, emitido en 2014, y el Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo.

por las violaciones a las normas laborales, el problema ahora es la baja capacidad estatal para prevenir, identificar y sancionar las violaciones; de ese modo, los inspectores aplican siempre el monto mínimo sin tomar en cuenta los criterios que la ley determina para valorar las condiciones de los centros de trabajo o la gravedad de la violación (STPS, 2015).

En 2014, ocurrieron 527,844 casos de riesgo de trabajo, de los cuales 76% (400,947) fueron accidentes de trabajo, 22.5% accidentes de trayecto y 1.5% (118,596), enfermedades de trabajo (IMSS, 2014). En total se habían subsidiado casi trece millones de días en el seguro de riesgos de trabajo, que alcanzaban una cifra cercana a los tres mil millones de pesos. Si se examina su evolución desde 2011 a 2016, los casos de riesgos de trabajo terminados y registrados en el IMSS respecto al total de trabajadores cubiertos por dicho riesgo muestran una ligera disminución, de 3.6 a 2.9% de incidencia, entre 2011 y 2016. En este último año, por sector de actividad, el porcentaje más alto se registró en el comercio (3.6) y las industrias extractivas (3.5), seguido por la construcción y la industria de transformación (con 3.1 y 3.0, respectivamente). La brecha en este indicador, en 2016, según entidad fue amplia si se considera que la más alta correspondió a Nayarit (4.5) y la más baja, a Chiapas (1.4) (IMSS, 2016).

Sin embargo, en el caso de las enfermedades de trabajo, la razón por cada 100 trabajadores se incrementó de 0.03 en 2011 a 0.07 en

2016; la más alta recayó en las industrias extractivas (64.4) y en la industria eléctrica y captación y suministro de agua potable (16.2) (IMSS, 2011-2016). Por el contrario, la razón de accidentes de trabajo por cada 100 trabajadores disminuyó de 2.8 a 2.2 entre 2011 y 2016; más alta fue para la construcción y el transporte y comunicaciones (2.8) y las industrias extractivas (2.5). Chiapas y Campeche registraron la razón de accidentes de trabajo más baja (1.2 y 1.4, respectivamente) y Nayarit, la más alta (3.8) (IMSS, 2011-2016).

Por otra parte, se observa la disminución del número de muertes por causa de accidentes de trabajo, ya que la razón de muertes por cada 10,000 trabajadores en 2011 fue de 0.8, mientras que en 2016 fue de 0.5. En este último año, la delegación del IMSS, Veracruz Norte, presentó la razón más alta (2.1), mientras que la delegación Zona Sur de la Ciudad de México, la más baja (0.1). Sin embargo, el monto real anual por pérdida de ingresos por riesgos de trabajo registrados en el IMSS entre 2000 y 2016 aumentó y casi se duplicó, probablemente debido al drástico incremento de las enfermedades profesionales (IMSS, 2016a).

De acuerdo con la OIT, el número de muertes por accidentes (lesiones profesionales fatales por 100,000 trabajadores) pasó en México de 10 en 2009 a 8.2 en 2015 y fue menor en Brasil (7.4) en 2011 y en Chile en 2009 (6.9). Argentina tuvo la tasa de incidencia más alta de los cinco países, con 10.9 en 2010 (ILOSTAT, 2017).

## JUSTICIA LABORAL

La estructura actual de la justicia laboral incluye la existencia de instancias destinadas a buscar el equilibrio entre los factores de la producción y prevenir y resolver conflictos individuales y colectivos capital-trabajo, de acuerdo con la Constitución (artículo 123, fracciones XXI y XXII). Por una parte, se encuentra la Profedet, órgano que proporciona apoyo gratuito para la defensa del trabajador (organismo desconcentrado de la STPS); por otra, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Hay que recordar que existe una distribución de competencias entre las juntas de la jurisdicción federal y local en lo que se refiere a la justicia laboral según las ramas de actividades (artículo 123 constitucional, fracción XXXI y artículo 527, LFT).

En cuanto a los conflictos colectivos, correspondía a las Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tramitar los emplazamientos a huelgas, recurso de los trabajadores para lograr el equilibrio entre los factores de la producción. El porcentaje de estallamiento de huelgas con relación al total de emplazamientos de la jurisdicción federal refleja que este se redujo de 1.5% en 1994 a cero en el periodo 2014-2016 (STPS, 2017c). La política sectorial utiliza este indicador como señal de paz laboral (ya que constituye el objetivo 4 de esa política: "Conservar

la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de la justicia laboral") al mostrar la capacidad de conciliación de los funcionarios laborales en torno al equilibrio entre los factores de la producción.

Sin embargo, hay que considerar que el emplazamiento a huelga requiere ser presentado por el sindicato (no se utiliza en la práctica la figura legal de la "coalición") y su estallido es decidido por sus dirigencias, en un contexto donde existen serios cuestionamientos sobre si aquellos ejercen realmente la representación de los intereses de los asalariados en el país, dada su pasividad frente al contexto de deterioro de la calidad del empleo que se viene experimentando desde los años ochenta y, muy en particular, en los salarios mínimos.

Por tanto, una posible interpretación, apoyada en la comparación con las experiencias de otros países de la región en donde el deterioro salarial se acompañó de paralizaciones de labores por parte de los trabajadores, así como en las denuncias presentadas ante organismos internacionales por violaciones a la libertad sindical, en México<sup>62</sup> iría en otra dirección. Así, la ausencia de huelgas indicaría, tal vez, que estamos en realidad ante problemas en el ejercicio de los derechos colectivos en

**62** Caso número 2694 presentado ante la OIT el 5 de febrero de 2009 por la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas, apoyada por la Confederación Sindical Internacional, el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares, el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, en relación con las prácticas extendidas de contratos colectivos de protección patronal. Se refiere a la queja 2694 presentada ante la OIT el 5 de febrero de 2009.



el país, como implícitamente lo reconoce la reforma al 123 constitucional de 2017, más que ante la ausencia de conflictividad laboral.<sup>63</sup>

En materia de derechos individuales parecería haber menores cuestionamientos en torno al sentido de los laudos de las juntas de conciliación y arbitraje. Sin embargo, el crecimiento de las demandas asociadas a procesos de mayor rotación laboral (de acuerdo con datos oficiales, pasó de 125,510 en 1994 a 291,548 demandas por despido injustificado en diciembre de 2015), al que se suma el hecho de que deben tramitarse ante las juntas conflictos con los órganos de seguridad social que no están constitucionalmente dentro de su competencia, provocaron enormes rezagos e inseguridad jurídica. Así, la larga duración de los juicios, el difícil acceso para los más desprotegidos y la parcialidad de estos órganos han sido señalados, entre otros problemas, como indicativos de deficiencias graves en el diseño y funcionamiento del sistema de justicia laboral, en especial en lo referente a su estructura tripartita y su dependencia del Poder Ejecutivo, que justificaron la reforma constitucional.<sup>64</sup>

El relativo éxito de la labor de la Profedet en la defensa de los trabajadores, en el marco de la estrategia encaminada a "ofrecer servicios gratuitos de procuración de justicia laboral, asesoría, conciliación y representación jurídica

cercanos, confiables y con apego a derecho", se observa en el periodo de 2007 a 2016, cuando se pasó de 67.7% de juicios resueltos a favor del trabajador sobre el total de juicios concluidos a 92.5% (Profedet, 2017a), además del incremento de 2.9 puntos de asuntos atendidos de procuración de justicia laboral en relación con la administración anterior. Esto resulta, principalmente, de la mejora obtenida en 2016 después de una caída muy fuerte en 2014 y 2015.

En cuanto a la eficacia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se encuentra que, entre 2013 y 2016, disminuyó casi a la mitad el porcentaje de laudos notificados que dieron lugar a un amparo, lo que podría implicar una mayor aceptación de los laudos por los demandantes, sobre todo en 2016, cuando disminuyó de 29 a 13.6% (STPS, 2017c). En 2017, se reportaron resultados satisfactorios para 8.7 de cada 10 juicios concluidos en dicha junta y, para el periodo comprendido entre diciembre de 2012 y diciembre de 2017, con el desarrollo del proyecto denominado "Designación de beneficiarios" entre la Profedet, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro, la Administración del Fondo para el Retiro y el Infonavit, se concluyeron 91.2% de los asuntos de juicio presentados con una resolución a favor del trabajador y sus beneficiarios, lo que equivale a 124.8%

<sup>63</sup> Ver la queja 2694 presentada por diversas organizaciones sindicales de México y del exterior ante la OIT por violaciones a los derechos colectivos en México. Sobre las huelgas en Brasil por aumentos de salarios, ver Cardoso y Gindín (2009), y sobre Argentina, Collier y Etchmehedi (2007).

<sup>64</sup> Ver el diagnóstico del CIDE (2015) y la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 123, de febrero de 2017. Disponible en [//es.slideshare.net/elnidodelseguro/iniciativa-de-reforma-constitucional-en-materia-de-justicia-laboral-2016](http://es.slideshare.net/elnidodelseguro/iniciativa-de-reforma-constitucional-en-materia-de-justicia-laboral-2016)

más que el periodo anterior (diciembre de 2006-diciembre de 2011).<sup>65</sup>

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

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

órganos semejantes en el ámbito local, llamados "centros de conciliación".

El presupuesto destinado a las labores de conciliación y arbitraje tuvo un crecimiento real de poco más de 26% entre 2008 y 2016 (año en que se redujo 2.1% respecto del anterior) (SHCP, 2017). Por su parte, como porcentaje del destinado a la STPS, también se incrementó entre 2008 y 2016, al pasar de 19.8 a 26.1. El problema es que el porcentaje del gasto destinado a la STPS como porcentaje del gasto total de la administración pública federal bajó de 0.54 a 0.32 entre 2008 y el 2016; esto refleja la menor importancia asignada a esa dependencia a lo largo de las dos últimas administraciones.

A la par se muestra la tendencia a la disminución del presupuesto asignado a la STPS entre 2008-2016, en 9.1% en total (solo entre 2012 y 2014 hubo crecimiento real) (CONEVAL, 2010-2016; SHCP, 2017). Sin embargo, hay que señalar que en ese periodo el presupuesto ejercido estuvo por encima del aprobado, salvo en 2009, 2012 y 2015, aunque en algunas de sus direcciones se ejerció un presupuesto menor que el asignado y aumentó de modo sustancial en otras, como en las labores de comunicación social (SHCP, 2017). Sin duda, uno de los problemas de implementación del nuevo sistema de justicia laboral será contar con los recursos materiales y humanos necesarios y suficientes para una migración exitosa de esta función hacia el Poder Judicial.

<sup>65</sup> El monto total recuperado en la actual administración a favor de los trabajadores y sus beneficiarios a través de la conciliación y representación jurídica se estima en 11,549.9 millones de pesos; este monto es superior en 78 millones de pesos que la administración anterior.

## FISCALIZACIÓN: VENTAJAS Y LÍMITES PARA LA FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO

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

A partir de 1999, la DGIFT inició un proceso de descentralización al trasladar a las 32 delegaciones federales en las entidades y en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) la facultad de realizar inspecciones. Por tanto, la DGIFT se puede considerar como un órgano supervisor de segundo piso, cuyo objetivo es "inducir una conducta pública de cumplimiento de la norma laboral en los factores de la producción", a cuyo cargo se encuentran las 32 delegaciones federales de trabajo. Las inspecciones son ejecutadas por los inspectores asignados a cada una de las delegaciones federales, así como por los inspectores locales, según el ámbito de su competencia. Estos

deben auxiliar a los inspectores federales en materia de seguridad e higiene y capacitación en sus respectivas localidades. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para el buen desempeño de las labores de inspección radica en la distribución de competencias entre la jurisdicción federal y local, lo que constituye un problema de diseño que debe resolverse para hacer más eficaz esta función.

Las actividades de la DGIFT se complementan con las de otras dependencias, como la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo y la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social, creada en 2014. Así, aunque es competencia de los inspectores federales la vigilancia de las normas en todo el país, las facultades normativas están divididas en instancias distintas a nivel federal (DGIFT y Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo); en un diagnóstico sobre la inspección del trabajo, esto se reveló como una fuente de problemas de implementación. Al respecto, el marco institucional incluye la existencia de la DGIFT (Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, artículo 18; LFT, artículos 540-550), el Programa de inspección, el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones (emitido en 2014) y el Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Con relación al modelo de inspección y el funcionamiento de la inspección federal y local del trabajo en una perspectiva comparativa, ver Bensusán (2008).



Varios problemas se observan en la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, a pesar de que la instancia competente ha recibido en los últimos años mayores recursos dentro del presupuesto de la política sectorial; entre ellos, la exigencia de un aviso previo de 24 horas en caso de inspecciones ordinarias, la escasa cobertura de la inspección del trabajo, la falta de evidencias acerca de los beneficios que reciben los trabajadores involucrados en inspecciones, así como la gran dispersión de actividades.<sup>67</sup>

Exigir el aviso previo de 24 horas antes de una inspección ordinaria (Reglamento General

de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, artículo 29) ha sido una regla abandonada por la mayor parte de los países, porque favorece el ocultamiento de la violación de las normas laborales en los centros de trabajo, además de que este hecho ha impedido la ratificación del Convenio 81 de la OIT (Bensusán, 2008).

Hay que destacar que la reforma a la LFT de 2012 elevó de manera sustancial el monto de las sanciones en caso de violaciones a las normas laborales, lo que supone, implícitamente, el reconocimiento de que los bajos montos que prevalecieron hasta entonces no pudieron actuar como un factor disuasivo de las violaciones

<sup>67</sup> En cuanto a los problemas del aviso previo de inspección, la calidad de los procedimientos, las facultades y responsabilidades del inspector, entre otros, ver Bensusán (2008).



a los derechos de los trabajadores, ya que el costo del incumplimiento de la legalidad era muy bajo, y dejó a millones de trabajadores en una situación de indefensión.

Sin embargo, la disminución del incumplimiento no puede lograrse solo aumentando el monto de las sanciones, sino también la capacidad y la voluntad estatal para identificar las violaciones y, en su caso, aplicarlas. Al respecto, el diagnóstico presupuestario del programa de la DGIFT reconoce las dificultades experimentadas por el procedimiento sancionador, como la falta de capacitación de los inspectores y el que los inspectores se limitan a poner en todos los casos la sanción mínima, sin tomar en cuenta los criterios legales, como ya se mencionó (STPS, 2015).

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

Por otro lado, en 2016 se llevaron a cabo 115,041 inspecciones,<sup>68</sup> de las cuales 21,728 fueron para comprobar datos, con una cobertura de 79% con relación al año anterior. Los operativos focalizados en centros con alto nivel de peligrosidad o siniestralidad, como es el caso de jornaleros agrícolas, plataformas petroleras y minas de carbón, dieron lugar a 1,907 visitas (DGIFT-STPS, 2017).

México es el segundo país más bajo en inspecciones entre 62 países, al tener, a mediados de la década, solo 0.2 inspectores del trabajo (encargados de la verificación del cumplimiento de la normativa laboral) por cada 10,000 trabajadores (BID, 2015, pp. 158-159). Al considerar la ubicación de los países de la región según la tasa de formalidad laboral, México se coloca entre los países con menor tasa de formalización y menor número de inspectores por cada 10,000 trabajadores. De acuerdo con una evaluación de impacto realizada en Brasil respecto a la fiscalización, se muestra que esta tiene un efecto positivo en la formalización del empleo, objetivo que también se ve incrementado al contar con mejores fuentes de información unificadas, como bases de datos administrativas en materia de contribuyentes impositivos y beneficiarios de programas sociales. Ese estudio concluye que ello traería ventajas tanto para la recaudación fiscal como para los trabajadores (Berg, 2011, p. 30).

<sup>68</sup> La DGIFT señala que en este sexenio se han realizado 708,662 inspecciones a nivel federal; de ese universo, 90,885 corresponden al operativo de formalización del empleo, el cual consiste en verificar que los trabajadores tengan acceso a la seguridad social.

## DERECHOS COLECTIVOS: LOS OBSTÁCULOS A LA REPRESENTACIÓN

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

Al respecto, la observación 18 del CPIDESC exige que la estrategia y el plan nacional de empleo sean diseñados mediante un proceso participativo, que considere las preocupaciones del conjunto de trabajadores con indicadores, revisión periódica y la participación de organizaciones sindicales y patronales. Además, que la negociación colectiva sea un instrumento en la formulación de las políticas de empleo, lo que constituye, como lo registra la literatura especializada, un factor fundamental para reducir los niveles de desigualdad entre los mismos trabajadores y frente a sus empleadores, que vienen aumentando en el contexto de la globalización (Hayter, 2011).

Aunque la Constitución federal y la legislación establecen, formalmente, garantías para el pleno ejercicio de los derechos colectivos (la

negociación colectiva solo fue reconocida a ese nivel en la reforma constitucional de 2017) que se corresponden, en principio, con el enunciado del PIDESC, como ya se mencionó, persisten diseños legales que bloquean el circuito de representación de los trabajadores, sobre todo en el ámbito local. Al respecto, el artículo 8° del PIDESC señala:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

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

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

Para atender esta problemática, la reforma constitucional de 2017 planteó la creación de un órgano descentralizado a nivel nacional (que elimina la desigualdad de trato en el ámbito federal y local) que en el futuro se deberá encargar del registro de sindicatos y contratos colectivos, a la par que establece la obligación de celebrar, previamente, un recu olectivos.

Esta reforma es un paso indispensable para superar uno de los principales problemas en el ejercicio de los derechos colectivos en México cuestionado a escala internacional, como la existencia de contratos de protección al empleador (en vez de proteger a los trabajadores) producto de una extendida simulación y corrupción en el mundo del trabajo. Este hecho ha sido denunciado ante la OIT, reconocido, finalmente, por las mismas autoridades mexicanas y está en el origen de la exposición de motivos de la reforma constitucional (Bensusán y Middlebrook, 2013; Bensusán, 2017).

A pesar de la importancia de haber elevado a nivel constitucional el derecho a la negociación colectiva gracias a esa reforma, está pendiente la ratificación del Convenio

98 de la OIT sobre libertad en la negociación colectiva, con lo cual se cumpliría el compromiso de atender esta demanda proveniente del país y del exterior.<sup>69</sup> Cabe mencionar que, como lo señalan diversos estudios académicos y otros efectuados por organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, la negociación colectiva, sobre todo cuando es sectorial o centralizada, tiene un efecto significativo en la disminución de la desigualdad social y, en particular, entre diversas categorías de trabajadores, al reducir, por ejemplo, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres (Hayter, 2011; en especial Hayter y Weinberg, 2011; Marshall y Fenwick, 2016; Francese y Mulas-Granados, 2015).

La caída del porcentaje de sindicalización de los asalariados, de 15.3 en 2009 a 12.5 en 2017 (fue más alto el de las mujeres que el de los hombres: 14.8 frente a 11.0, respectivamente), ofrece al menos una idea de la limitada representatividad de las organizaciones sindicales (INEGI, 2017b). Si se considera el total de los ocupados, este porcentaje es de 8.6 en 2017 (INEGI, 2017b).

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

Aunque no se dispone de información para medir la calidad de la representación, estos datos muestran también que la capacidad formal de representación del sindicalismo mexicano es mucho menor que la del sindicalismo de otros países de la región, como Argentina

(37.7% en 2008), Brasil (27.9% en 2013) o de Uruguay (30.1% en 2013) frente a México (12.5%). Sin embargo, más reveladora aún es la comparación de la cobertura de la negociación colectiva, muy superior a la tasa de sindicalización en esos países. Así, en Uruguay alcanzó, en 2013, a 95.2% de los asalariados. Este porcentaje fue de 53.8 en Argentina y 65.6 en Brasil (ILOSTAT, 2017; Maticorena, 2015).

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

<sup>69</sup>La propuesta de ratificación del Convenio 98 se hizo en el contexto de las exigencias de diversos sectores de Estados Unidos, a las que se sumó la de reformar la Constitución y la LFT para eliminar la simulación en la negociación colectiva y mejorar los salarios, como condición para participar en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. Estas exigencias se reactivaron en el contexto de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en las que el tema salarial cobró importancia. Sin embargo, mientras crece el apoyo empresarial al incremento del salario mínimo y la organización patronal encabeza hoy la lucha por su mejora, la ratificación del Convenio 98 provocó una fuerte reacción adversa en medios empresariales, como la Confederación Patronal de la República Mexicana. Aunque se logró la reforma constitucional de la justicia laboral y el órgano encargado del registro sindical y los contratos colectivos en el sentido reclamado por diversos sectores del país y el exterior, entre otros, por los sindicatos estadounidenses, el proceso de reglamentación se encuentra en curso. Sobre la postura empresarial ante la ratificación del Convenio 98 de la OIT, ver Reyna (2016), y sobre la de los sindicatos de Estados Unidos, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (2015).





***CAPÍTULO 3.***  
BRECHAS DE  
CUMPLIMIENTO



a no discriminación exigiría, de acuerdo con el artículo 7° del PIDESC, "un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual". En con-

cordancia con estas exigencias, existen en la LFT reglas para promover la igualdad y no discriminación en el trabajo (Reforma 2012, LFT, artículos 2° y 3°) y el derecho "a trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual" (LFT, artículo 86).<sup>70</sup>

## MUJERES

El principal problema de discriminación percibido por dos de cada diez mujeres es la falta de empleo (Conapred, 2011, p. 70). Además, la brecha más importante en el mercado

laboral mexicano es el bajo porcentaje de participación femenina respecto a la de los hombres. Es también la más baja en América Latina, según la OIT (2014): se ubica 10 puntos porcentuales debajo del promedio regional (53%), aun cuando se advierte al respecto un leve incremento porcentual entre 2009 y 2017, de 41.6 a 42.8.

Los grupos de edad con un incremento mayor del promedio fueron el de 30 a 44 años y el de 45 a 64 años. La participación fue mayor

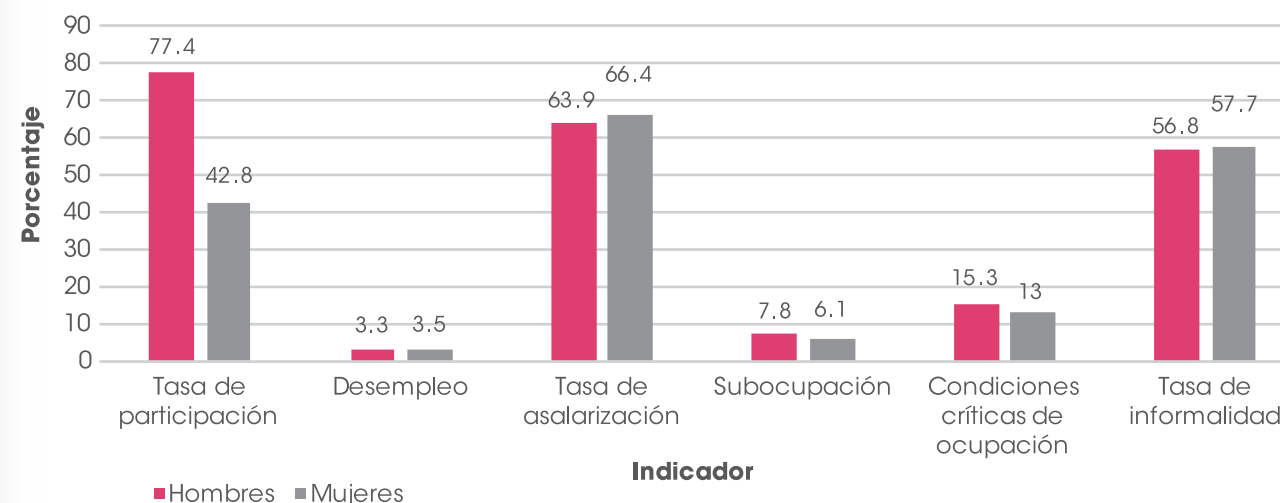
**Dos de cada diez mujeres señalan como principal problema de discriminación la falta de empleo.**

<sup>70</sup>El artículo 2° de la LFT establece: "Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que [...] no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil [...]. La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres". En el artículo 3° se reafirma este principio al señalar: "No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana".

en Colima (55.2%) y la más baja en Chiapas (31.6%); fue mayor en las áreas más urbanizadas (47.2%) y en el área urbana media (46.7%), mientras en el área rural tan solo 31% de las mujeres participaron en el mercado laboral, con un pequeño incremento respecto a 2009,

cuando era de 28.2% (INEGI, 2017b). En suma, la brecha en materia de participación entre hombres y mujeres sigue siendo muy alta: 78.7% de los hombres participaron en el mercado laboral en 2009, porcentaje que se redujo levemente al alcanzar 77.4 en 2017 (ver gráfica 10).

Gráfica 10. Brechas en los indicadores del mercado de trabajo, 2017 (primer trimestre)



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.

Además, la distribución del tiempo de trabajo remunerado (empleo, búsqueda de empleo y traslado al trabajo) y no remunerado (sin pago, en la esfera privada, para autoconsumo de bienes, labores domésticas y cuidados no remunerados) es muy desigual (Bárcena, 2017).<sup>71</sup> Las mujeres destinan en México 20.5 horas semanales al trabajo remunerado frente a 44.9 horas en el caso de los hombres. En el trabajo no remunerado la diferencia es aún mayor: 54.1

horas las mujeres frente a 19.5 horas los hombres. Como resultado de estas diferencias, las mujeres afrontan serios obstáculos para participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones que los hombres (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2017).

Una cuestión fundamental para lograr el aumento de la tasa de participación femenina es el acceso a guarderías para las madres

<sup>71</sup>El valor del trabajo no remunerado de las mujeres representó 24.2% del PIB de México en 2014, 20.4% del PIB de Colombia en 2012 y 18.8% del PIB de Guatemala en 2014 (Bárcena, 2017).



trabajadoras, tanto para quienes tienen acceso a este derecho como parte de sus prestaciones laborales (IMSS, ISSSTE) como para las trabajadoras y los trabajadores informales, que carecen o no acceden en los hechos a este derecho. Con relación a las madres y padres solos en hogares vulnerables, el efecto de no poder acceder a guarderías como parte de sus derechos laborales es una baja participación en el mercado de trabajo, mayor número de inasistencias y una menor permanencia en el empleo (Sedesol, 2009).<sup>72</sup>

Al igual que sucede con la menor participación en el mercado laboral de las mujeres,

las jóvenes que no estudian ni trabajan representan también a la mayoría de los jóvenes en esta situación, con una leve mejoría entre 2009 y 2017 para el caso de las mujeres y un empeoramiento en el de hombres. En este último año se encontraban en esa situación 27.3% de las mujeres frente a 2.7% (1.6% en 2009) de los hombres (INEGI, 2017b).

Finalmente, la brecha en el ingreso promedio real por hora trabajada de la población ocupada en México entre hombres y mujeres ha ido desapareciendo: en 2009 alcanzaba a 1.5%, mientras que en 2017 ambos percibían 34.6 pesos por hora (INEGI, 2017b).

## EL TRABAJO DE MENORES

En cuanto al incumplimiento de la prohibición de trabajar de los menores de edad, el PIDESC la fija en 16 años. Sin embargo, esta prohibición alcanza en México solo a los menores de 15 años, de acuerdo con la reforma constitucional de 2015 (Constitución, artículo 123; LFT, artículo 173). El Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida es el instrumento concebido para erradicarlo y proteger a los trabajadores adolescentes que están ocupados. Hay que señalar que, si bien la

legislación mexicana la establece en 15 años, el indicador Objetivos del Desarrollo Sustentable sobre trabajo infantil exige que el cálculo considere a los menores de entre 5 y 17 años.

En México, entre 2007 y 2015 se presentó una importante disminución, al pasar de un total de 12.6 a 8.4% de menores trabajando. Vale la pena destacar que, en 2015, 11.5 de cada cien niños y 5.2 de cada cien niñas trabajaban. El mayor porcentaje correspondía al grupo de 14 a 17 años: 27.5 en el caso de los hombres y 11.7% en las mujeres. Considerando el grado

<sup>72</sup> Hay que señalar que el porcentaje de mujeres que utilizan los servicios de guarderías privadas, debido a su alto costo y la disponibilidad de otras opciones de cuidado, es menor que el de los países desarrollados, como Estados Unidos. Así, mientras en California 69% de las madres ocupadas pagan el servicio de guarderías, en México solo 7.4% de quienes no tienen este derecho lo hacen, porcentaje que cae a 4.7 en el caso de las madres con ingresos menores de seis salarios mínimos. Este porcentaje es casi cuatro veces más alto (17.4) en las mujeres que ganan más de seis salarios mínimos (Sedesol, 2009, p. 19).

de urbanización, el porcentaje aumenta en el área menos urbanizada para todos los grupos de edad; por ejemplo, en 2015 la diferencia era

de casi cinco puntos porcentuales: 10.3 en la menos urbanizada y 5.9 en la más urbanizada (MIT, 2007 y 2015).

## LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES

El principal problema que enfrentan los jóvenes es la falta de oportunidades de empleo (35.8%); se menciona como la causa de mayor peso la preparación insuficiente (36.5%), la apariencia (32.7%) y la inexperiencia (30.7%). Hay una evidente relación entre la discriminación por la apariencia y el nivel socioeconómico, ya que cinco de cada diez y dos de cada diez de los que se ubican en el nivel muy bajo y bajo, respectivamente, la experimentaron al tratar de encontrar empleo (Conapred, 2011, p. 60). Los jóvenes tienen una mayor presencia entre los desempleados (tasas de desempleo de más

del doble que los adultos). En México, al igual que en otros países de la región, se han adoptado en los últimos años políticas de subsidios a los empleadores para favorecer la inserción laboral de jóvenes con escasos resultados; por ejemplo, el programa de Primer Empleo (no dirigido solo a los jóvenes, pero favorecidos por las condiciones de elegibilidad), gestionado por el IMSS, ofreció subsidios a las contribuciones de la seguridad social para promover la creación de empleo formal permanente, las cuales llegaban a 100% cuando se tratara de puestos de menos de diez salarios mínimos.<sup>73</sup>

## TRABAJADORES CON ALGUNA DISCAPACIDAD

El principal problema que perciben las personas con alguna discapacidad es el desempleo (casi tres de cada diez consultados). El doble de hombres respecto a las mujeres (cuatro de cada diez frente a dos de cada diez, respectivamente) perciben ingresos provenientes de su trabajo (Conapred, 2011, p. 91).

La accesibilidad física al centro de trabajo se encuentra regulada para el caso de los trabajadores con alguna discapacidad. Existen en el país 5,739,270 personas en esa situación, equivalentes a más de 5% de la población total y a 2.6% del total de la PEA (1,167,579) en ese año (44,701,044), según el Censo de Población

<sup>73</sup> En el diseño original se exigía que el trabajador no hubiera tenido ningún registro previo en el IMSS. Con posterioridad (2008), las condiciones de elegibilidad se flexibilizaron y se aceptó a quienes no hayan laborado previamente nueve meses con el mismo empleador aun cuando hubieran sido registrados, y en 2011 a quienes no hubieran laborado nueve meses con el mismo empleador a partir de 2008.

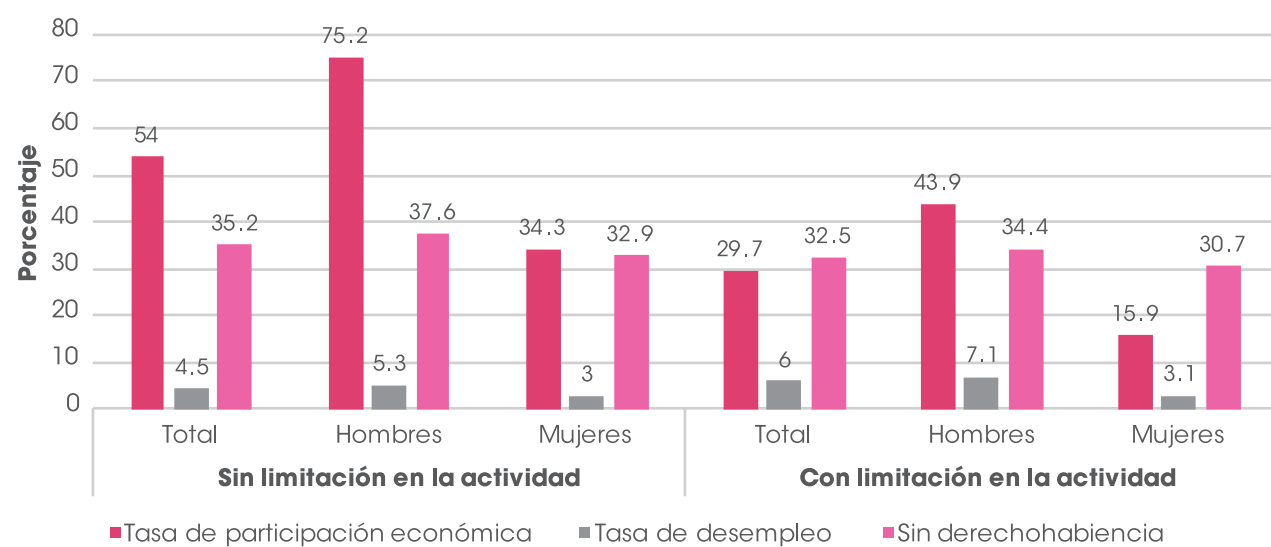
y Vivienda 2010 (STPS, 2016, p. 47) y datos del INEGI (ver gráfica 11).

El desempleo afecta más a la población con al menos una discapacidad respecto de la que no la presenta. Así, en 2010, mientras la tasa de desempleo en general era de 4.5%, al igual que la de quienes no tenían alguna discapacidad, este porcentaje se incrementaba a 6.0 en quienes sí la tenían. En el caso de las mujeres, el desempleo afectaba a 7% (Censo de Población y Vivienda, 2010).

Respecto de las personas con derechohabencia, 65.5% de los hombres y 69.1% de las mujeres con alguna discapacidad gozaban de ella, y fue poco menor el porcentaje con derechohabencia de las personas sin discapacidad, 62.2% hombres y 67% mujeres (ver gráfica 11) (Censo de Población y Vivienda 2010).



Gráfica 11. Porcentaje de la población ocupada según limitaciones en la actividad, 2010



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010.

## TRABAJADORES ASALARIADOS Y OCUPADOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

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

el acceso a la justicia y la acción colectiva en defensa de sus derechos sociales.

En 2017, los trabajadores asalariados en el sector agropecuario equivalían a 8.5% (3,015,740 trabajadores) del total de asalariados (INEGI, 2017b) (ver gráfica 12). En cuanto a sus percepciones, medidas en salarios mínimos, las tres cuartas partes de los trabajadores



asalariados agropecuarios (74.6%) percibían hasta dos SMG y la mitad solo hasta un SMG. Esos porcentajes eran mucho menores en los asalariados no agropecuarios (38.9 hasta dos SMG y solo 8.8 hasta un SMG) (INEGI, 2017b). A su vez, solo 12.9% de los trabajadores asalariados agropecuarios tenían seguridad social frente a 57.8% de los asalariados no agropecuarios que también accedían a esta (porque contaban con un empleo formal) (INEGI, 2017b).

Los ocupados en el sector agropecuario reportaron mayor presencia en localidades de menos de 2,500 habitantes (71.1%) y en cinco entidades federativas, donde superaban 5% del total de ocupados (Estado de México, 13.8; Jalisco, 7.0; Ciudad de México, 8.0; Veracruz, 6.0; y Puebla 5.2). Este grupo representó 2.6% del total de la población ocupada del país, de los cuales 46.1% eran trabajadores subordinados y remunerados frente a 72% de ocupados no agropecuarios con esa condición, que es la que posibilita un mayor disfrute del derecho al trabajo digno. Otra importante diferencia es que en el sector agropecuario prevalecía un mayor porcentaje de trabajadores sin pago que en el sector no agropecuario (12.7 frente a 3.3). También era mayor el porcentaje de trabajadores por cuenta propia (35.5 en el agropecuario frente a 20.1 en el no agropecuario) (INEGI, 2017b).

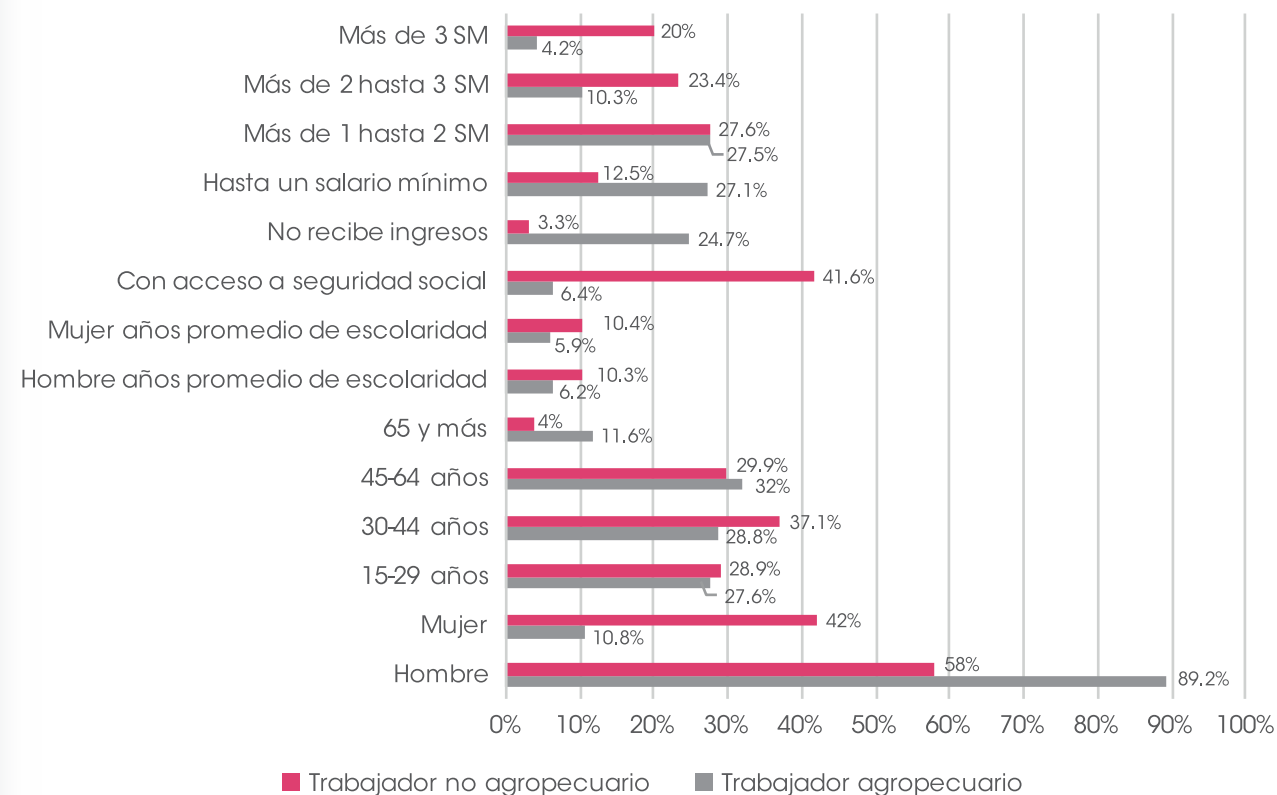
De los ocupados en el sector agropecuario, 89.2% eran hombres (frente a 58% de los

no agropecuarios) y cursaron en promedio 6.2 años de escolaridad (frente a 10.3 años en el caso de los no agropecuarios). No hay prácticamente diferencias en cuanto al grupo de edad de los más jóvenes (15-29 años) entre los dos sectores; sin embargo, mientras en el sector agropecuario el grupo de mayor presencia era el de 45-64 años (32.0 frente a 39.9% en los no agropecuarios), entre los no agropecuarios el grupo dominante era el de 30-44 años (37.1% frente a 28.8% en los trabajadores agropecuarios) (INEGI, 2017b).

Al igual que en los asalariados, más de la mitad de los trabajadores ocupados agropecuarios ganaban hasta dos SMG (54.6% frente a 40.1% en los no agropecuarios), muy pocos (14.5%), más de tres SMG, y 24.7% no recibieron ningún ingreso. Cabe señalar que este grupo estaba integrado tanto por trabajadores subordinados como por cuenta propia y empleadores que declararon no recibir pago alguno. En contraste, los no agropecuarios se ubicaron en mejor situación: 43.4% ganaban más de dos SMG, 5.8% más de cinco (frente a 1.3 en los agropecuarios) y solo 3.3% no recibieron ingresos (INEGI, 2017b).

Por último, de acuerdo con el acceso a la seguridad social por parte de los ocupados en el sector agropecuario, solo 6.4% lo tenía frente a 41.6% de los no agropecuarios (INEGI, 2017b) (ver gráfica 12).

Gráfica 12. Porcentaje de la población ocupada en el sector agropecuario y no agropecuario, 2017 (primer trimestre)



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre, 2017.  
Nota: Las categorías no suman 100% porque no se incluyó el valor no especificado.

Aunque las estimaciones difieren, se calcula que alrededor de un 1,800,000 personas laboran como jornaleros, peones o ayudantes con pago, lo que equivale a 4.1% de la PEA ocupada, de los cuales 92% son hombres con una media de edad de 36 años y un promedio de escolaridad menor que el resto de los ocupados (6.2 años frente a 9.1 años) (Encuesta Intercensal 2015).

El jornalero es la persona mayor de 15 años que siembra y cultiva el campo y realiza la

cosecha (INEGI, 2017a); su presencia equivale a un total de 2.2 millones, que representan 44% de los ocupados en el sector agropecuario. Tres características dificultan la medición y agravan la vulnerabilidad de este contingente: la alta movilidad, el trabajo familiar y el trabajo infantil<sup>74</sup> (alrededor de 660,000 menores entre 5 y 17 años trabajan en el sector agropecuario, según el Módulo de Trabajo Infantil de la ENOE).

De ellos, 56% ganan entre uno y dos salarios mínimos mensuales y 26%, menos de uno; el

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

promedio de ingreso es 2.1 veces más bajo que el promedio nacional, además de que 93.9% no gozan de prestaciones (Encuesta Intercensal 2015). Solo 2.6% del total de afiliados al IMSS son trabajadores del campo (Encuesta Intercensal

2015). En suma, se trata de un conjunto en el cual las brechas respecto a los asalariados son enormes, por lo que requiere urgente protección para acceder al trabajo digno, y que se consideren todos sus atributos.

## TRABAJADORES HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA

Las brechas en el disfrute del derecho al trabajo digno que se observa en las personas que trabajan en los sectores agropecuario-no agropecuario se repiten en las personas hablantes de lengua indígena respecto de quienes no lo son. En 2015, la tasa de participación de los hombres en esa condición fue de 74.3% y de 73.8% de los que no son hablantes de lengua indígena. En el caso de las mujeres hablantes de lengua indígena fue de 31.4% frente a 37.3% de las que no lo son (Encuesta Intercensal 2015) (ver gráfica 13).

Por grupo de edad y sexo, las mujeres de habla indígena que participan más son las de 30 a 44 años (39.5 frente a 41% de las que no son hablantes de lengua indígena). En los hombres de habla indígena se repite el grupo de edad en el que más participan (36.0 frente a 37.8% de los no hablantes de lengua indígena) (Encuesta Intercensal 2015). Las personas de habla indígena se insertan en el mercado laboral en menor porcentaje como empleadas u obreras con relación a las personas hablantes de lengua no indígena (55.2 frente a 67.3); en mayor medida como personas trabajadoras sin pago (6.1 frente a 1.8), como jornaleros o peones (7.7 frente a 4.0) o en trabajos por cuenta

propia (22.5 frente a 18.8) (Encuesta Intercensal 2015). Más de la mitad reciben menos de dos SMG (51.4 frente a 42.1), y 27.7% frente a 35.3%, entre dos y cinco SMG, en tanto que solo 4.4% reciben entre cinco y diez SMG frente a casi el doble (8.2) en el caso de las personas trabajadoras no hablantes de lengua indígena (Encuesta Intercensal 2015).

Si se consideran las personas que tienen acceso a prestaciones laborales, se advierte que en todos los casos (aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, servicio médico, reparto de utilidades, licencia o incapacidad con goce de sueldo, ahorro para el retiro y crédito para vivienda) las que hablan lengua indígena se encuentran en peor condición; por ejemplo, solo la mitad reciben aguinaldo (50.3% frente a 63.7%).

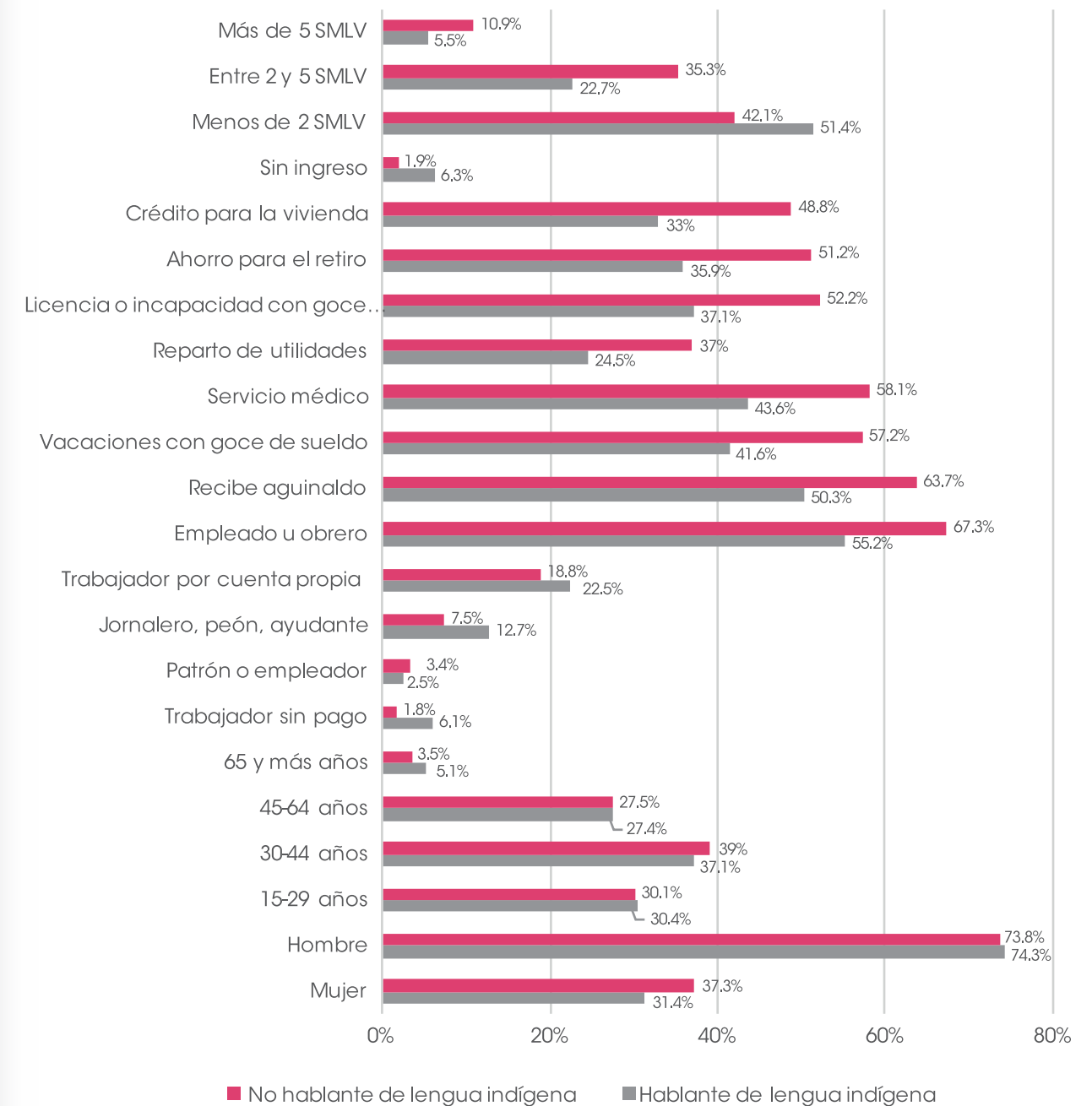
En todos los casos, el porcentaje de mujeres hablantes de lengua indígena que reciben prestaciones es mayor que el de los hombres, pero menos que el de las mujeres no hablantes de lengua indígena. Volviendo al aguinaldo, se observa que 57.9% de las mujeres hablantes de lengua indígena lo reciben frente a 46.6% de los hombres; en los no hablantes de lengua indígena, lo reciben 69.3% de las mujeres y

60.4% de los hombres (Encuesta Intercensal 2015) (ver gráfica 13).

Aunado a lo anterior, en la población indígena ocho de cada diez personas nunca han

aportado a la seguridad social, lo cual significa que no contarán con una pensión o jubilación contributiva al final de su vida laboral.

Gráfica 13. Porcentaje de la población ocupada según hablantes y no hablantes de lengua indígena, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Intercensal 2015.





## TRABAJADORES MIGRANTES

Sobre las condiciones laborales de las personas migrantes que retornan de Estados Unidos, más de la mitad tiene entre 25-39 años y una de cada tres es mujer. Los hombres que retornan tienen tasas de participación en la PEA más elevadas que los no migrantes (80% frente a 76%). Las mujeres que regresan participan en la PEA con tasas ligeramente menores que las no migrantes, 35 y 37%, respectivamente.

De 2000 a 2015, los salarios de los retornados se deterioraron; por ello, los ingresos promedio mensuales de los migrantes de retorno fueron ligeramente inferiores que los que percibieron los no migrantes. Los hombres ganaron más que las mujeres, pero esta brecha fue mayor en la población no migrante que en la migrante de retorno.

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

# CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES



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

Por otro lado, los principales problemas relacionados con este derecho radican, esencialmente, en la insuficiente atención para hacer efectivos los diferentes atributos del derecho, los cuales se traducen en brechas de cumplimiento frente a la población en general y entre diversos grupos. Se ha dado prioridad a objetivos ajenos a la política sectorial y se ha sacrificado el acceso de la población a un trabajo

digno y de calidad, en particular en cuanto a ingreso y seguridad social; las personas trabajan menos de lo que necesitan para obtener ingresos suficientes o más de lo que desearían; mala calidad de los empleos disponibles y lo que esto implica, es decir, bajos salarios, empleos inestables y sin garantía de protección frente a diversos riesgos; y falta de conocimiento sobre la existencia y los atributos del derecho al trabajo, lo cual impide exigir su cumplimiento.

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

De esta manera, las siete inseguridades asociadas al trabajo digno, incluyendo las dimensiones y subdimensiones de este derecho,

confirmaron la necesidad de adoptar o, en su caso, fortalecer estrategias en la política sectorial, coordinadas con otras políticas públicas para reducir las brechas de cumplimiento.

Las brechas en el acceso y disfrute del derecho se identificaron y midieron tanto en la población trabajadora en general (solo una minoría disfruta plenamente del derecho) como en aquellos grupos o regiones más afectados. Es claro que el país muestra una marcada segmentación, ya que las tasas más elevadas de crecimiento económico y mejores indicadores sociales en los estados del norte, centro y occidente, respecto a los del sur del país, ponen en evidencia un goce desigual del derecho, en especial en algunas de las

subdimensiones referentes a la disponibilidad y calidad del empleo.

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

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

## AMPLIAR EL ALCANCE DE LOS SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

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

a reproducir las condiciones de desventaja de las que provienen.

En ese sentido, el reto es ampliar el alcance de los servicios públicos de intermediación laboral y mejorar sus estrategias para asegurar el acceso a un trabajo digno, en especial para los grupos en situación de desventaja. Lo anterior, con la finalidad de favorecer una mejor vinculación entre los buscadores de empleo y las oportunidades de trabajo, incluyendo a jóvenes que ingresan al mercado laboral, desempleados que intentan reinsertarse en él o personas



desalentadas que abandonaron la búsqueda, pero están disponibles para trabajar.

Los datos presentados en el diagnóstico revelaron que la cobertura y la capacidad de vinculación entre buscadores y oferentes de empleos son limitadas y han tendido a deteriorarse.<sup>75</sup> Los medios informales son los más recurridos por quienes buscan empleo. El BID (2015) y la OIT (2016c, p. 148) sostienen que los medios informales, como amigos y familiares, reproducen las desigualdades iniciales, sobre todo cuando los desempleados se desenvuelven en medios precarios. Esto afecta en mayor medida a quienes pertenecen a los grupos socioeconómicos con mayores desventajas (por ejemplo, con menor escolaridad). Por lo anterior, fortalecer los servicios públicos de colocación o intermediación, ampliar su cobertura y lograr una mejor articulación con las empresas para hacer más eficiente la capacidad de captación de vacantes deben ser parte central de una política laboral que busque asegurar el acceso de la población a un trabajo digno y contrarrestar los factores que profundizan la desigualdad en el mercado laboral.

En esta nueva etapa se debería promover una mejor integración de las políticas públicas para llegar con mayor efectividad a los grupos que más lo necesitan. Se debe, por tanto, articular la creación de empleo formal (lo que depende de la política macroeconómica e industrial), la mejora de la empleabilidad

presente y futura de las personas (en estrecha coordinación con las políticas educativas) y el apoyo para el crecimiento de las empresas (ya que la calidad del empleo es mayor en las medianas y grandes que en las micro- y pequeñas), entre otras (OIT, 2016, pp. 147-148).

En el caso de los jóvenes, la política de intermediación debería robustecer también la capacidad de los sistemas de información y orientación vocacional, de tal modo que se promueva una selección más precisa de la carrera a partir de aptitudes, gustos y conocimiento de las oportunidades de quienes se gradúan. Además, de acuerdo con el BID (2015, pp. 224-226), se debería mejorar el desempeño de los programas de inserción laboral e implementar programas que garanticen a los aprendices un contrato con obligaciones y derechos de las partes (opción incluida en la reforma a la LFT, 2012), compromisos de contratación posterior y una capacitación de calidad, regulada y certificable.

Sin embargo, las leyes o programas que ofrecen beneficios al primer empleo no parecen una buena opción, ya que se ha encontrado, entre sus efectos adversos, que pueden desplazar a otros grupos de la posibilidad de ser contratados o llevar a la precarización del empleo de los jóvenes. Este riesgo es más probable que se presente cuando se recurre a contratos temporales o de aprendizaje sin los controles de sindicatos verdaderamente representativos,

problema que puede afectar en México a los jóvenes en estas modalidades de contratación.

Sin negar la importancia de evaluar la conveniencia de adoptar otros apoyos específicos para los jóvenes, como ya se mencionó, se recomienda en lo inmediato fortalecer con

mayores recursos a aquellos instrumentos que, como el subprograma Bécate, combinan los subsidios al desempleo con la intermediación y la capacitación, y que muestran efectos positivos en sus evaluaciones de impacto.

## INCREMENTAR LA CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES

Los déficits en materia de capacitación se dan en la vigilancia estatal del cumplimiento de la obligación que los empleadores tienen frente a sus trabajadores (incluyendo la falta de medios de verificación de la calidad de la que realmente se imparte) y por el reducido alcance de los programas públicos destinados a proporcionar formación profesional a la población. Por ello, una de las estrategias a implementarse es mejorar el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación y formación.

Es indispensable cerrar la brecha en capacitación, ya que una política de formación profesional, a lo largo de la vida, que incluya "la adquisición, actualización y el reconocimiento de las habilidades y capacidades de los trabajadores", es una medida más conveniente para propiciar una mayor estabilidad laboral que aumentar el costo del despido (BID, 2015, p. 187). Ello impulsaría, a su vez, el incremento de productividad y desalentaría la rotación laboral, la cual es tanto una consecuencia como

una causa de la falta (o baja) inversión en recursos humanos (BID, 2015, p. 238).

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

Todo lo anterior confirma la necesidad de diseñar una política sectorial integral enfocada a promover lo que el BID denomina "trayectorias de éxito", las cuales, necesariamente, parten de las oportunidades existentes para que un trabajador acceda desde el inicio a un empleo formal, con todos sus derechos, y obtenga, en particular, capacitación, beneficios por su contribución al incremento de la productividad y mayor estabilidad laboral (BID, 2015).

En cuanto a la capacitación en el trabajo (es decir, la formación de los trabajadores

<sup>75</sup> Solo dos de cada diez solicitantes lograron colocarse a través de estos servicios en 2016, cuando lo hacían tres de cada diez en 2001. Por el contrario, los servicios de colocación privados atendieron a 25.3% de los buscadores de empleo en 2017, y en 2009, solo 18.5%

activos), se recomienda vigilar que funcionen de manera adecuada las comisiones mixtas de capacitación, adiestramiento y productividad que deben formarse en las empresas, y hagan efectivo el derecho a la capacitación. Ello dependerá de que se resuelva antes el problema de la mala calidad de la representación colectiva de los trabajadores en esas y otras comisiones, lo que muestra, de nuevo, la interdependencia entre las diversas dimensiones del derecho al trabajo digno.

En lo referente a la capacitación para el trabajo (formación profesional), los especialistas coinciden en la necesidad de crear un "verdadero sistema de desarrollo de la fuerza laboral que permita lograr aprendizajes de calidad y pertinentes a lo largo de la vida".<sup>76</sup> Ello supondría al menos cuatro condiciones: contar con marcos institucionales orientados a ese objetivo; alinear la formación con los requerimientos del mercado laboral; disponer de mecanismos de verificación de la calidad del aprendizaje e incentivos para la formación; y perfeccionar los sistemas de información (BID, 2015). Otra cuestión para considerar es identificar los objetivos que se persiguen: equidad o eficiencia, para seleccionar el mecanismo de financiamiento, como subsidios del lado de la oferta para los servicios de formación públicos o privados, o subsidios del lado de la demanda; por

ejemplo, si se busca atender los requerimientos de formación de los grupos más vulnerables, la provisión del servicio será, necesariamente, gratuita y focalizada (BID, 2015).

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

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

<sup>76</sup> Por ejemplo, 69% de los empresarios de Brasil y 56.6% en Argentina consideran que la falta de habilidades de sus trabajadores es el principal obstáculo para la innovación, al igual que un alto porcentaje en la región manifiesta que tiene problemas para contratar los trabajadores que requieren (BID, 2015, p. 193).



Al respecto, es indispensable poner especial atención en los jóvenes, ya que ellos están más expuestos al impacto de las transformaciones tecnológicas en las actividades económicas que tenderán a suprimir puestos rutinarios y a la invisibilidad del trabajo en plataformas digitales; por ello, tendrán que enfrentarse a una creciente dificultad para encontrar empleo formal bien remunerado.<sup>77</sup> Esto confirma la importancia de colocar en el centro de la agenda de la política laboral la inserción de los jóvenes en empleos de calidad; por lo tanto, la creación de un sistema integral de formación orientado a mejorar las capacidades de los nuevos buscadores de empleo resulta urgente.

Sin duda, la coordinación con la Secretaría de Educación Pública será esencial, ya que se requerirá que estos jóvenes tengan acceso a la educación obligatoria de calidad que les permita asumir con éxito el imperativo de capacitarse de manera permanente y asumir nuevos retos a lo largo de sus trayectorias. Si no se les garantiza el acceso a un empleo digno, difícilmente podrá evitarse que muchos de los jóvenes desalentados encuentren opciones dentro de la ilegalidad.

<sup>77</sup> La mayor parte de la población mexicana entre 18 y 54 años con algún antecedente laboral (57.6%) no ha tenido acceso a la capacitación para el trabajo en toda su trayectoria; la carencia es mayor en las mujeres, cuyo porcentaje asciende a 61.1 frente a 53.4 de los hombres, y en el grupo de edad de los mayores de 45 años, al ser de 65.0 frente a 50.6 en los jóvenes de 18 a 29 años.



## PROMOVER EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE OFERTA LABORAL

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

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

## INCREMENTAR LA FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO

Las brechas principales en lo referente a la calidad del empleo se encuentran en la falta de contrato escrito (que influye en el acceso a prestaciones y se agrava en los establecimientos de menor tamaño); la informalidad debida a la falta de inscripción en la seguridad social (en 2017, solo 37% de los trabajadores ocupados y 53.7% de los asalariados estaban afiliados a alguna institución; esta situación aquejó más a los de menor escolaridad, los empleados domésticos, los jornaleros agrícolas, entre otros); la alta tasa de rotación laboral anual, que es de 60% y vulnera el derecho a la estabilidad laboral; y el aumento de la contratación temporal, que afecta en mayor medida a los

jóvenes que laboran en establecimientos de menor tamaño. Por su parte, la expansión de la subcontratación, más entre los hombres que en las mujeres, es un tema de gran preocupación para las autoridades laborales, aunque no hay aún resultados en la implementación de las nuevas reglas adoptadas en 2012 y existen presiones para derogarlas.

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

un fenómeno heterogéneo y complejo, es una de las acciones primordiales a emprender.

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

La magnitud del problema de la informalidad y la necesidad de convertir su atención en una prioridad se aprecia mejor en números absolutos. De acuerdo con el INEGI, en el trimestre de 2017, existía un total de 14,154,774 personas que trabajaban en el sector informal de la economía, como asalariados, empleadores, trabajadores por cuenta propia y los no remunerados; todos ellos informales y excluidos de la protección social a causa de su trabajo. En el trabajo doméstico remunerado se encontraban 2,348,816 personas en la misma situación; en empresas, gobiernos e instituciones, 7,366,619; y en el ámbito agropecuario, 5,779,959 empleados. Así, un total de

29,650,468 personas necesitaron alguna forma de intervención pública encaminada a lograr su protección en materia de salud y pensiones; esa cifra contrasta con los 22,209,427 que sí contaban con ello en virtud de su ocupación (INEGI, 2017b).

En cuanto a las brechas en el acceso a un empleo formal por parte de la población ocupada, son más profundas en los jóvenes y adultos mayores frente a la demás población; las mujeres frente a los hombres; los que trabajan en el sector primario frente a los que laboran en el secundario y el terciario; los trabajadores por cuenta propia frente a los asalariados; los menos escolarizados; y los que trabajan en unidades económicas de menor tamaño.<sup>78</sup>

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

Aunque puede haber razones, como la baja productividad, que frenen la formalización en

**78** De los ocupados, 57.2% no tienen un empleo formal, situación que afecta en mayor medida a los jóvenes (entre 15-29 años alcanza a 60.6% frente a 55.8% en los adultos), las mujeres (57.7% frente a 56.8% en el caso de los hombres) y es mucho más grave en el sector primario (88.4% en este sector frente a 50.7% en el secundario y 53% en el terciario), entre los trabajadores por cuenta propia (85.9% frente a 47.4% en los asalariados), los menos escolarizados (90.9% sin escolaridad, 80% con educación primaria, 64% con secundaria, 47.8% con nivel de preparatoria o escuela técnica y 26.2% con nivel de licenciatura y más) y en las unidades productivas de menor tamaño (88% ocupados informales en micronegocios con establecimiento; 33.2% en las empresas pequeñas, 11.3% en las medianas y 4.3% en las grandes).

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

En los otros casos, en los que el incumplimiento es menor, en particular en las empresas medianas y grandes y en el gobierno, la formalización a través del IMSS, la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social y la DGIFT debería alcanzarse con mayor facilidad, ya que, en general, se reúnen las condiciones para asumir esta obligación patronal y evitar la utilización de figuras como los contratos por honorarios, cuando estos encubran un trabajo subordinado que exige protección legal y acceso a la seguridad social.

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

En lo referente a las personas que trabajan como asalariadas, en las cuales la política sectorial tendría mayor capacidad de incidencia, se recomienda considerar la experiencia de Brasil, que muestra que la reducción del empleo informal exige un conjunto de medidas

articuladas de diversa índole: cambios en las políticas macroeconómicas que generen una mayor demanda de trabajadores en ocupaciones formales, mejoras en los niveles de escolaridad y políticas a nivel microeconómico, como la simplificación de trámites para las pequeñas y medianas empresas; y cambios en los métodos de inspección para focalizarla en la formalización del empleo, especialización de los inspectores según sectores y ajustes en los incentivos de los fiscalizadores (forma de remuneración de los inspectores basado en el desempeño individual y del conjunto del sistema).

Sin embargo, para fiscalizar empresas informales y micro y pequeñas empresas se requieren diagnósticos y estrategias específicas, incluyendo otras dependencias gubernamentales y actores sociales, ya que, por lo general, tienen niveles menores de productividad y mayor dificultad para cumplir con las normas (Berg, 2011, pp. 137-139).

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

Por otra parte, si se pretende reducir la informalidad en el empleo y, además, transitar hacia una economía formal, tomando en cuenta la marcada heterogeneidad de la estructura productiva y el hecho de que para muchas personas la informalidad se ha convertido en un modo de vida que abarca diversos aspectos, debería al menos considerarse la estrategia integral planteada por la OIT (2013) con ese propósito. Esta incluye pasos como el desarrollo local y rural; la ampliación de la

protección social independiente de la posición en el trabajo; la promoción de una mayor iniciativa empresarial, competencias profesionales y de gestión; la promoción de la igualdad; la organización, representación y el diálogo social; la mejora del marco normativo y del *enforcement*; y las estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad. Estos pasos dan idea de la dificultad que implica este reto y la necesidad de coordinar las diversas políticas públicas en torno a esta agenda.

## REDUCIR LA INESTABILIDAD LABORAL

Otro de los principales retos enunciados en el diagnóstico es reducir la inestabilidad laboral entre la población asalariada, ante las altas tasas de rotación laboral, fenómeno acentuado en quienes ocupan empleos informales.<sup>79</sup> El BID (2015, pp. 7-9) sostiene que la rotación da origen a un “círculo vicioso de empleos de mala calidad” en el cual diversos fenómenos se retroalimentan. Los empleos inestables se traducen en menores inversiones en capacitación y, por ende, en niveles más bajos de productividad, lo que, a su vez, favorece la informalidad, el desempleo y, ante las deficiencias en los servicios públicos de intermediación, la pobre vinculación entre demandantes y oferentes de empleo.

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

La incertidumbre afecta oportunidades en la vida del trabajador (al dificultarle formar una familia u obtener un crédito para la vivienda, lo que perjudica a los jóvenes en mayor medida). El diagnóstico reveló que, entre 2000 y 2016,

<sup>79</sup> En estudios de panel en América Latina se advierte que la probabilidad de perder un empleo informal es de dos a seis veces más alta que la de perder un empleo formal, independientemente del nivel de escolaridad o la edad del trabajador (BID, 2015).



aumentó el empleo eventual registrado en el IMSS, lo que afectó más a hombres que a mujeres. Esta tendencia se corresponde con el leve aumento de la población asalariada con contratos temporales entre 2009 y 2017. El número de personas que trabajan con base en relaciones de subcontratación se ha incrementado y es casi de 30% de los empleados en las unidades económicas de más de 250 y hasta 500 trabajadores (INEGI, 2014).

El personal subcontratado constituye un grupo particularmente vulnerable que requiere atención prioritaria para evitar que esta modalidad, en vez de utilizarse por razones de especialización, se asocie a contrataciones temporales, con menores costos laborales y mayor rotación e incertidumbre.<sup>80</sup>

La reforma a la LFT de 2012 apuntó a frenar esta tendencia y proteger la calidad del empleo, al establecer importantes restricciones al uso de esta modalidad de contratación, de ahí que sería prioritario avanzar con mayor rapidez en su implementación, ya que, como lo

reconocen las autoridades de la STPS, se trata de uno de los problemas más graves del mercado laboral que, además, causa enormes daños al fisco y al IMSS.<sup>81</sup>

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

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

**81** De acuerdo con el Subsecretario del Trabajo y Previsión Social, a pesar de los operativos llevados a cabo por esa dependencia, no se han logrado frenar las conductas ilegales que afectan los derechos de los trabajadores subcontratados a la par que se ha identificado la simulación de esquemas de contratación que están causando daños a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por 277,000 millones de pesos (datos del Programa de Ejemplaridad 2017, SHCP, citados por ese funcionario). Por tal motivo, esa dependencia propone incentivar las denuncias por parte de los trabajadores a sus empleadores, a través de la Profedet, para llegar a la justicia, así como aplicar "sanciones ejemplares" que podrían llegar a los cinco mil salarios mínimos. Estas acciones no solo irían en contra de las empresas, sino de sus abogados y asesores que ofrecen "esquemas de evasión y simulación", debido a que, hasta ahora, no han sido sancionados. De acuerdo con la firma Staffing Industry Analyst, existirían en México alrededor de 900 empresas de subcontratación, de las cuales solo 100 tienen inscripción en el IMSS y solo 40% pagan impuestos. La STPS plantea, al respecto, iniciar los procesos judiciales coordinadamente con la SHCP, el Infonavit y el IMSS. Ver Del Pilar (2017).

## INCREMENTAR EL SALARIO MÍNIMO CUMPLIENDO LOS REQUERIMIENTOS DE LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL

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

Esto último se desprende de la investigación de Negrete y Luna (2016), basada en la ENOE y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas-Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Sin embargo, los resultados de estos autores contrastan, hasta cierto punto, con los estudios que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos realizó a partir de la misma fuente y que concluyeron que los perceptores del salario mínimo no son, en su mayoría, los que contribuyen, principalmente, a los ingresos de los hogares. Es necesario dar un viraje en la política de salarios mínimos para iniciar, por fin, su postergada recuperación, ya que, como lo registra una amplia literatura, sus efectos van mucho más allá de un imperativo de justicia social.

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

Por ello, incrementar el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional es otra de las tareas importantes para, junto con la mayor productividad, alcanzar el objetivo de promover el empleo como el principal mecanismo de inclusión social y cubrir las exigencias del derecho al trabajo digno, al mismo tiempo que reducir la pobreza por ingresos.<sup>82</sup>

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

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

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



## PROMOVER LA REDUCCIÓN GRADUAL DE LA JORNADA LABORAL SIN PÉRDIDA DE INGRESOS

Como señala la OIT, la evidencia empírica muestra que trabajar más de 48 horas semanales afecta la salud y el bienestar del trabajador y su familia, además de frenar el aumento de la productividad e incrementar los riesgos en el trabajo. La jornada legal semanal fue fijada hace cien años; por ello, debería considerarse la conveniencia de reducirla con base en la productividad actual del trabajo. Una mayor flexibilidad en el uso del tiempo, a la luz de los requerimientos de las personas que trabajan, de tal modo que se les facilite elegir las horas

de trabajo y disminuir al máximo el tiempo de traslado, ayudaría, por ejemplo, a elevar la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

La negociación colectiva sería el mejor instrumento para esta adaptación, con el inconveniente de que solo 10 de los trabajadores podrían beneficiarse si se logra, dada su escasa cobertura. Por ese motivo, se debería iniciar un debate plural para analizar las ventajas de una reducción gradual de la jornada semanal de trabajo, a la par que se incrementa el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional. Como se observó en el diagnóstico, en 2017, casi 30% de los asalariados trabajan más de 48 horas semanales y la mitad de estos, más de 56 horas, a lo que debe sumarse el tiempo de traslado al trabajo y de este al hogar. Ello afecta la salud de las

personas que trabajan e impide la conciliación entre trabajo y familia.

Las prioridades en materia de horas de trabajo deben orientarse a garantizar el disfrute del tiempo libre y la obligación estatal de crear las condiciones para que las mujeres puedan desempeñar trabajos de tiempo completo en igualdad de condiciones que los hombres, lo que no sucede hoy. Favorecer un mejor reparto del empleo formal disponible, así como la conciliación entre el trabajo y la familia, entre otras ventajas, ayudaría a acortar la brecha en la participación de las mujeres en el mercado laboral (77.4% los hombres y 42.8% las mujeres) y su participación en jornadas reducidas (menos de 35 horas), con pérdida de ingresos. Como ya se comentó, resulta indispensable ampliar la cobertura y los horarios de las



guarderías del IMSS, así como las que están a cargo de la Sedesol y reformar las reglas que pudieran estar creando condiciones discriminatorias entre hombres y mujeres en el acceso a las guarderías.

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

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

Respecto a la manera de abordar un debate con la sociedad sobre la reducción de las horas de trabajo y la adopción de una mayor flexibilidad del tiempo de trabajo desde la perspectiva de las personas que trabajan, conviene considerar las diversas políticas adoptadas en otros países con el propósito de responder a la crisis mundial del empleo, y tomar en cuenta no solo las recesiones económicas, sino el efecto de los cambios tecnológicos sobre la cantidad

y calidad de los empleos. Se trata de estrategias conocidas como de "trabajo compartido", que incluyen medidas como la reducción del tiempo de trabajo, semanas más breves (de tres o cuatro días) o de las horas diarias (por ejemplo, el Convenio 47 de la OIT propuso, desde la Gran Depresión, una jornada de 40 horas), y utilizan diversos mecanismos para evitar la pérdida salarial.

Asimismo, dichas estrategias incluyen la protección del trabajo de tiempo parcial para evitar que esta modalidad afecte los derechos de los trabajadores, como el acceso a prestaciones o la capacitación en el trabajo. Si bien no debe descartarse el debate sobre la posibilidad de reducir la jornada de 48 horas semanales, fijada en la Constitución desde hace cien años, la negociación colectiva debería ser un instrumento esencial para promover este tipo de arreglos, de modo que traigan ventaja a los trabajadores y las empresas, y consideren los niveles de productividad y las características específicas de los sectores y centros de trabajo (LaJeneuse, 2011, p. 209; Lee y Mc Cann, 2011, p. 47).

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

## MEJORAR LOS MECANISMOS DE INSPECCIÓN LABORAL

Algunos problemas de la inspección del trabajo son la falta de recursos humanos capacitados,<sup>83</sup> la baja cobertura, la dispersión y las deficiencias del proceso sancionador. Esta área merece atención y convendría tener estrategias de mediano y largo plazo. En cualquier caso, la labor de inspección difícilmente logrará cerrar todas las brechas por sí misma si no se fortalece la capacidad de los trabajadores para denunciar a aquellos que violan sus derechos. En este aspecto se observa, de manera más clara, la necesidad de aprovechar los espacios institucionales para empujar acciones efectivas en temas de capacitación, fiscalización de la seguridad e higiene y la formalización del empleo, salarios mínimos suficientes y salarios vinculados a la productividad, así como reducción de jornadas, entre otras.

De acuerdo con el diagnóstico de la STPS sobre la instrumentación de la política laboral, el drástico aumento en las enfermedades profesionales se debería a los problemas que presenta el proceso sancionador y, por ende, a la falta de sanción adecuada por la violación a las normas de seguridad e higiene. Por ese

motivo, se argumenta que los patrones reinciden en las violaciones a dichas normas, a pesar del incremento drástico del monto de las sanciones en la LFT reformada en 2012. Por lo anterior, es indispensable mejorar los mecanismos de inspección laboral para prevenir, identificar, sancionar y reparar las violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo, lo que supone dotar a la Inspección Federal del Trabajo de los recursos materiales y humanos que permitan reducir los riesgos laborales.

Hay claridad en que el fortalecimiento de la inspección laboral podría ser limitado y significar, incluso, un alto costo con resultados menores; además, este mecanismo de inspección estaría solo cubriendo a la población que se encuentra trabajando en la formalidad; por ello, se debe analizar el uso de incentivos que motiven al empleador al cumplimiento cabal de la normativa del derecho al trabajo; es decir, no únicamente pensar en un esquema sancionador, sino que este deberá acompañarse de estrategias que busquen estimular al empleador a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores (formales o informales).

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

## MEJORAR LOS MECANISMOS DE JUSTICIA LABORAL

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

En el contexto de la reglamentación de la reforma constitucional al artículo 123, resultaría indispensable y urgente permitir una mayor deliberación y consulta pública acerca del nuevo modelo laboral, con garantías de pluralidad.<sup>84</sup> Desde el enfoque de derechos, la participación de la sociedad debería ser un factor ineludible para legitimar el diseño de las

reformas legales, de tal forma que realmente respondan a las necesidades y expectativas de los trabajadores y no sean regresivas.

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

Las nuevas bases constitucionales son promisorias, por lo cual deberían reglamentarse e implementarse sin permitir retroceso alguno, ya que posibilitarían un nuevo tipo de relación entre trabajadores, sindicatos, Estado y empleadores. Aparte de dar autonomía al órgano encargado de registrar los sindicatos y los contratos colectivos, exigen la votación personal, libre y secreta como condición previa a la celebración de los contratos colectivos para la elección de las dirigencias y la resolución de los conflictos intersindicales. Igualmente, se

<sup>84</sup> El 27 de abril de 2018, la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Senadores aprobó el Acuerdo por el que se aprueba la Metodología para la celebración de audiencias públicas, respecto al anteproyecto de dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Instituto Federal de Conciliación y Registro Laborales, y reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; esto, con la finalidad de enriquecer el trabajo legislativo con opiniones técnicas y la participación de los sectores obrero, patronal, gobierno, legislativo, academia y sociedad civil, en el cual se emiten diferentes disposiciones para avanzar en este tema.

exige que los sindicatos acrediten su representatividad para garantizar la libertad de negociación colectiva.

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

Por otra parte, para fortalecer la efectividad del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores y la responsabilidad estatal en su vigilancia, a través de la inspección del trabajo, deberían considerarse como prioritarias las siguientes medidas: ampliar el padrón de empresas registradas, incluyendo las unidades formales de menor tamaño; dar seguimiento a

las empresas con mal historial en la inspección; diseñar o, en su caso, actualizar los protocolos de inspección para vigilar el cumplimiento de los derechos de las personas que trabajan en condiciones de vulnerabilidad, por ejemplo, los subcontratados y los jornaleros agrícolas; e intensificar la elaboración de diagnósticos que conduzcan al diseño de campañas de formalización focalizadas, con la participación de los representantes de empleadores y trabajadores, en sectores y entidades federativas donde haya mayores porcentajes de empleo informal y mayor incidencia de riesgos de trabajo, de manera coordinada con otras autoridades (DGIFT, Dirección General de Fomento de la Seguridad Social, IMSS, inspección local, etcétera).

A pesar de que el desempeño de la inspección no depende solo del número de inspectores, México debe mejorar su situación, ya que ocupa el segundo lugar más bajo entre 63 países, al tener, a mediados de la década, únicamente 0.2 inspectores por cada 10,000 trabajadores, mientras que el promedio de la OCDE es de 0.7 por cada 10,000 trabajadores.

## CERRAR LAS BRECHAS EN EL ACCESO A EMPLEOS DE CALIDAD EN LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE DESVENTAJA

En el caso de las mujeres, la principal brecha está en la tasa de participación en el mercado laboral, ya que es la mitad de la de los hombres. Si bien esta brecha obedece a diferentes fac-

tores, algunos relacionados con la estructura del mercado de trabajo y las decisiones de las familias que no pueden modificarse por la política sectorial, como lo advierte la Evaluación





del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, 2013-2018 (CONEVAL, 2016), resulta necesario facilitar el acceso de las mujeres al servicio de guarderías, ampliar sus horarios y flexibilizar el tiempo de trabajo de acuerdo con las necesidades de las trabajadoras. Esta prioridad se fundamenta en el estudio de la Sedesol (2009), que muestra que el acceso a guarderías aumenta la probabilidad de que las mujeres destinen un mayor número de horas al trabajo remunerado.

En cuanto a los jóvenes, es necesario favorecer una inserción laboral en empleos formales, dado su impacto en su trayectoria laboral. De acuerdo con la OIT (2015), una buena inserción laboral inicial se traduce en una mejora de al menos 50% en las condiciones laborales a lo largo de la trayectoria. Vale la pena señalar que son los jóvenes quienes tendrán que enfrentarse a exigencias de competencias en sus empleos que hoy todavía no se conocen; por lo tanto, es prioritario que los programas de capacitación vayan más allá de mejorar su "empleabilidad" actual y aseguren su capacidad para aprender a lo largo de la trayectoria laboral.

Los jóvenes serán también quienes mayor probabilidad tienen de vincularse a empleos en las plataformas digitales, locales o globales. Por ese motivo, la política sectorial debe abrir el espacio de deliberación para encontrar la mejor manera de regular el trabajo en esas plataformas, ya que tienden a volver invisibles a los que laboran en ellas. En el mismo sentido, se requiere contar con políticas focalizadas

en los jóvenes más vulnerables, como los que presentan una menor escolaridad, carecen de experiencia o pertenecen a un estrato socioeconómico bajo.

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

En el caso de la población hablante de lengua indígena, poco más de la mitad es asalariada (55.2%) frente a 67.3% de la que no habla lengua indígena. Por eso, es importante favorecer su inserción en esa posición, ya que es la que asigna derechos en la legislación nacional. Para ello se requeriría focalizar las acciones de intermediación y capacitación hacia este

grupo. Poco más de la mitad de los ocupados ganan hasta dos salarios mínimos ante 42.1% de los que no hablan lengua indígena, por lo que también se verían favorecidos en mayor proporción con el incremento de los salarios mínimos. Por último, debe atenderse la brecha en las prestaciones laborales, ya que solo 35.9% tienen acceso al Sistema de Ahorro para el Retiro (que sería un indicador de formalidad) frente a 51.2% de la población ocupada no hablante de lengua indígena.

Respecto a las trabajadoras domésticas, es urgente reformar la LFT y la ley del IMSS para establecer la obligatoriedad de su inscripción en la seguridad social, ya que son objeto de un trato discriminatorio. Finalmente, en cuanto a los migrantes procedentes del sur con destino a Estados Unidos, la mayor participación se da en el sector primario, como trabajadores agropecuarios, mucho de ellos como jornaleros agrícolas, sin acceso a la seguridad social. La participación de los migrantes en este sector, sin embargo, ha venido decreciendo.

## COORDINAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO AL EMPLEO

Existe una marcada interdependencia entre las brechas en el acceso, disponibilidad y calidad del empleo que dificultan el pleno disfrute del derecho al trabajo digno y que afectan, de manera más marcada, a los grupos

en situación de desventaja. Esta interdependencia y la multiplicidad de factores que inciden en el estado actual del derecho al trabajo digno exigen una intervención pública coordinada a través de diferentes

instrumentos de política, que consideren cómo estos deben articularse y potenciarse para lograr sus objetivos y beneficiar al conjunto de la población trabajadora, la cual, a su vez, sirva para cerrar las brechas.

Estos problemas no pueden resolverse exclusivamente a través de la política sectorial; es esencial promover una mayor coordinación entre las diversas políticas públicas que inciden en el desarrollo (económica, industrial, social, educativa, etcétera) y colocar en el centro de la agenda pública el acceso de la población a empleos de calidad. De ahí que la política de trabajo y previsión podría volverse el eje articulador de aquellas políticas que inciden en la

cantidad y calidad de los empleos, al precisar la manera en que cada una de estas políticas puede y debe contribuir a lograr este objetivo.

Al respecto, se propone que la política sectorial de trabajo y previsión social se modernice y cobre un renovado protagonismo, de tal forma que el mercado de trabajo vuelva a ser el principal mecanismo de inclusión social y no un generador de pobreza y mayor desigualdad (entre empleadores y trabajadores, si se considera el grave deterioro del salario mínimo general, el cual es de los más bajos en la región). Hay que recordar que poco más de 30% de las personas que tienen un empleo formal siguen siendo pobres (Negrete y Luna, 2016).

## PROMOVER EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE DERECHOS LABORALES

Persiste el desconocimiento entre la población sobre los derechos sociales, especialmente, el derecho al trabajo, en lo referente a los atributos de un trabajo digno y remunerado. Los resultados de la encuesta del CESOP, en 2016, ilustran que seis de cada diez encuestados no habían escuchado hablar sobre los derechos sociales. Al respecto, la población urbana tuvo mayor conocimiento de ellos que la rural (49.8 y 44.2%, respectivamente). Entre los que contestaron de manera afirmativa sobre el conocimiento de los derechos sociales, solo 5.4% escucharon hablar del derecho al trabajo (CESOP, 2016). Asimismo, "tener un trabajo bien remunerado" y "ser tomado en cuenta para

las decisiones públicas" resultaron, según la percepción de los entrevistados, los de mayor incumplimiento (CESOP, 2016).

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

En suma, en el avance de los problemas identificados, todos relacionados con las dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo digno, se deberían concentrar los mayores recursos de la política sectorial. Ello dependerá, esencialmente, de la voluntad política para redefinir la política sectorial con la participación de la sociedad, y concebirla con base en derechos. Hará falta repensar, no tanto los objetivos de la política, que de una u otra forma ya se vinculan a las obligaciones estatales frente al derecho al trabajo digno, sino, sobre todo, los instrumentos mediante los cuales se quieren alcanzar.

A lo largo del documento se mostró, por ejemplo, que en vez de bajos salarios y cero huelgas, una alternativa mejor en un contexto democrático sería promover empleos de calidad que cierren las brechas entre diversos grupos de la población con formas más adecuadas de inserción al empleo, capacitación e incrementos de la productividad, así como los ingresos provenientes del trabajo. Solo así se generarían incentivos para la innovación, junto con mecanismos imparciales y oportunos de resolución de conflictos intersindicales y redistributivos.

De optarse por lo anterior, la política sectorial no podrá seguir supeditada a objetivos macroeconómicos (como el control de la inflación) ni a garantizar la gobernabilidad con métodos autoritarios o con la búsqueda de ventajas competitivas vía los bajos salarios. Especialmente, el viraje es urgente cuando la innovación tecnológica llevará sin remedio a la pérdida de importancia de los costos laborales

en los costos totales de producción. Menos aún, cuando el país requiere con urgencia reactivar su mercado interno, ante las amenazas que vienen enfrentando el proceso de globalización y la integración económica en el norte del continente, y transitar a una verdadera democracia en todos los ámbitos de la vida política y social.

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

El CONEVAL plantea la necesidad de establecer un esquema de protección social universal que reduzca las brechas más urgentes y promueva una mayor igualdad a los accesos básicos para toda la población, y que, de igual modo, fomente la formalización y la productividad; es decir, un sistema integral que ayude a proteger a los individuos y sus hogares, que esté coordinado de manera institucional y disponga de instrumentos para enfrentar los riesgos de largo y corto plazo (asociados a la salud, el trabajo, la vejez, la discapacidad y orfandad, así como a la insuficiencia de ingreso tanto para niños como para adolescentes, jóvenes adultos y adultos mayores) (CONEVAL, 2018).



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Abramovich, V. (2006).** Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11102-aproximacion-al-enfoque-derechos-estrategias-politicas-desarrollo>

**Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2005).** *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*. Recuperado de <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>

**Acosta, Carlos (2017, 30 de julio).** Más empleos formales... peor pagados. *Proceso*, pp. 27-29.

**Ahumada Lobo, Ívico (2014).** *Formación profesional y capacitación en México*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), serie Macroeconomía del Desarrollo, LC/L.3874.

**Alcalde, Arturo (2017, 9 de diciembre).** Una reforma laboral grotesca. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2017/12/09/politica/019a2pol>

**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (s.f.).** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

**Alza, Carlos (2014).** El enfoque basado en derechos, aplicación políticas públicas, en derechos humanos y políticas públicas. Manual. En Burgorgue, Maués y Sánchez (coords.). *Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Red de Derechos Humanos y Educación Superior. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/363069070/Carlos-Alza-El-Enfoque-Basado-en-Derechos-Aplicacion-Politicas-Publicas-2014>

**American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (2015).** *Fortalecería Convenio 98 de la OIT derechos de los trabajadores en México*. Recuperado de <https://afcio.org/press/releases/fortaleceria-convenio-98-de-la-oit-derechos-de-los-trabajadores-en-mexico>

**Analítica Consultores (Analítica) (2015).** *Evaluación de impacto de Bécate 2013-2015. Informe final*. México.

**Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL) (2017).** *Informe de la red de desigualdad de pobreza. Los mercados laborales, pobreza y desigualdad desde un enfoque de derechos humanos*. Puebla: Universidad Iberoamericana.

**Aviso de consulta pública del Proyecto de Norma Mexicana.** PROY-NMX-R-086-SCFI-2016. (2016a). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5464155&fecha=06/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5464155&fecha=06/12/2016)

**Balakrishnan, Radhika, Heintz, James y Elson, Diane (eds.) (2016).** *Rethinking economic policy for social justice*. Nueva York: Routledge.

**Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015).** *Empleos para crecer*. Washington.

**Bárcena, Alicia (2017).** *Mercado laboral, la llave para igualdad de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/articulos/2017-mercado-laboral-la-llave-igualdad-mujeres-america-latina>

**Becerra, Ricardo (2015).** ¿Cómo hacer más pobres a los pobres? En Miguel Ángel Mancera. *Del salario mínimo al salario digno*. México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.

**Bensusán, Graciela (2017).** El artículo 123 constitucional: de la activación selectiva a la desactivación institucional en el contexto del modelo económico exportador. En Alejandro del Palacio Díaz. *La Constitución a debate*. Un siglo de vigencia (versión preliminar). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

\_\_\_\_ (2016a). Aciertos, desaciertos y posibles mejoras en el diseño del seguro de desempleo en México. En Enrique Valencia y Gerardo Ordoñez. *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

\_\_\_\_ (2016b). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo*. Santiago de Chile: Cepal.

\_\_\_\_ (2015a). Can human rights based labour policy improve the labour rights situation in developing countries? A look at Mexico and the countries of Central America. En Adelle Blackett y Anne Trebilcock (eds.). *Research handbook on transnational labour law*. Cheltenham UK, Northampton MA, EUA: Edward Elgar Publishing.

\_\_\_\_ (2015b). Los mecanismos de fijación de los salarios mínimos en México en una perspectiva comparativa: el marco institucional y los interlocutores sociales. En Miguel Ángel Mancera. *Del salario mínimo al salario digno*. México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.

\_\_\_\_ (2013). *El enfoque de derechos en la política laboral y salarial: construcción de un marco metodológico para aplicarse en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México*. México: Subsele Regional de la Cepal en México, serie Desarrollo Social, LC/MEX/L.1135.

\_\_\_\_\_. (2008). *Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano*. Subsección Regional de la Cepal en México, C/MEX/L.86.

\_\_\_\_\_. (coord.) (2006). *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México: UAM-X/Editorial Miguel Ángel Porrúa.

\_\_\_\_\_. (2000). *El modelo mexicano de regulación laboral*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México/Universidad Autónoma Metropolitana/Fundación Friedrich Ebert Stiftung/Plaza y Valdés.

**Bensusán, Graciela y Alcalde, Arturo (2013)**. *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*. México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, serie Análisis, núm. 1.

**Bensusán, Graciela y Middlebrook, Kevin (2013)**. *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: Flacso/Clacso/UAM-X.

**Bensusán, Graciela y O'Connor, Elizabeth (2017, 23 de junio)**. *Innovation in policy-making in city governments: Openings to change minimum wage policy in Mexico City and Los Angeles*. International Meeting on Law and Society. Ciudad de México.

**Bensusán, Graciela y Subiñas, Marta (2017)**. Conflicts of representation and redistribution in the Mexican labour world. En Gisela Zaremborg, Valeria Guarneros-Meza y Adrián Gurza Lavalle. *Intermediation and representation in Latin America*. Switzerland: Palgrave Macmillan.

**Berg, Janine (2015)**. Labour markets institutions: The building blocks of just societies. En Janine Berg (ed.). *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century*. Geneva: ILO.

\_\_\_\_\_. (2011). Laws or Luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. En Sangheon Lee y Deirdre McCann. *Regulating for decent work. New directions in Labour Market Regulation*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.

**Bouzas, José Alfonso (coord.) (2007)**. *Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores*. México: UNAM.

**Campos, Raymundo (2015)**. La economía del salario mínimo. En Miguel Ángel Mancera. *Del salario mínimo al salario digno*. México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.

**Cardoso, Adalberto y Gindin, Julián (2009)**. *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*. Geneva: Industrial and Employment Relations Department, International Labour Office.

**Carrillo, Jorge, Bensusán, Graciela y Michelli, Jordy (coords.) (2017)**. *¿Es posible innovar y mejorar laboralmente? Estudio de trayectorias de empresas multinacionales en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/El Colegio de la Frontera Norte.

**Cebollada Gay, Marta (2017)**. *Hacer visible lo invisible. Formalización del trabajo del hogar remunerado en México: una propuesta de política pública*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2016)**. *Derechos Sociales. Encuesta territorial nacional*. México: Cámara de Diputados LXIII Legislatura.

\_\_\_\_\_. (2014). *Encuesta Nacional de Opinión Pública: Derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida en México (encuesta territorial)*. México: Cámara de Diputados LXII Legislatura.

**Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2015)**. *Justicia cotidiana. Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la OIT (CINTERFOR) (2000)**. *Módulos de formación para la empleabilidad y ciudadanía*. Recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/?q=taxonomy/term/3406>

\_\_\_\_\_. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar y caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la Cepal, LC/G.2432(SES.33/3). Santiago de Chile.

**Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal) (2007)**. Informe, consultado en <http://www.cerealdl.org/index.php/es/informes/condiciones-electronica/28-informe-cereal-2007>

**Chertorisvski, Salomón (2015)**. ¿Cómo se elaboró la propuesta de recuperación del salario mínimo? En Miguel Ángel Mancera. *Del salario mínimo al salario digno*. México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.

**COCOA Consulting & Coaching (2016)**. *Evaluación específica de costo-efectividad del Programa de Apoyo al Empleo (Bécate). Informe final de la evaluación*. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

**Collier, Ruth y Etchemendi Berins (2007)**. Down but not out: Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003-2007). *Politics & Society*, vol. 35, núm. 3, pp. 363-401.

**Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2011)**. *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*. México. Recuperado de <http://www.ipn.mx/defensoria/Paginas/inicio.aspx>



**Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016).** *Panorama social de América Latina*. Documento informativo. Santiago de Chile.

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2017).** *Informe de actividades (del 1 de enero al 31 de diciembre del 2016)*. México.

\_\_\_\_\_. (2015). *Salario mínimo y derechos humanos*. México.

**Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2015, 24 de marzo).** *Boletín Informativo Conasami*. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/stps/prensa/boletin-informativo-conasami>

**Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CPIDESC) (2012).** *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México. Recuperado de <http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Observaciones%20Grales.%20Comit%C3%A9%20de%20Derechos%20Econ%C3%B3micos%2C%20Sociales%20y%20Culturales.pdf>

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018).** *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Recuperado de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2018.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf)

\_\_\_\_\_. (2018a). *Evaluación estratégica de protección social en México* (segunda edición). Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>

\_\_\_\_\_. (2017). *Medición de la pobreza*. México. Recuperado de [http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx)

\_\_\_\_\_. (2016a). *Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, 2013-2018*. México.

\_\_\_\_\_. (2016b). *Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, 2013-2018*. México.

\_\_\_\_\_. (2015). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014–2015: Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. México.

**Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2011).** *Encuesta Nacional de Discriminación. Resultados generales*. México.

**Cowan, Kevin (2007).** ¿Estabilidad del empleo o del ingreso? Análisis del sistema de protección contra el desempleo en Chile. *Estudios Públicos*, núm. 105, pp. 173-202.

**Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Justicia Laboral.** (2017). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017)

**Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desindexación del salario mínimo.** (2016). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016)

**Del Pilar, María (2017).** Iniciarán procesos judiciales para frenar outsourcing ilegal. *El Economista*. Recuperado de [http://amech.com.mx/mailings/boletin\\_76/Eleconomista-principal.pdf](http://amech.com.mx/mailings/boletin_76/Eleconomista-principal.pdf)

**Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) (2007).** *Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*. México. Recuperado de <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/mexico-dcipu-coalition-sp.pdf>

**Diario Oficial de la Federación (2017).** Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017)

\_\_\_\_\_. (2016a). Aviso de consulta pública del Proyecto de Norma Mexicana PROY-NMX-R-086-SCFI-2016. México. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5464155&fecha=06/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5464155&fecha=06/12/2016)

\_\_\_\_\_. (2016b). Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016)

\_\_\_\_\_. (1931, 28 de agosto). Ley Federal del Trabajo. México.

**Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT) (2017).** Programa de Inspección 2017. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Ciudad de México.

**Elizondo, Carlos (2014).** *Salarios por decreto: el debate del mínimo*. México. Recuperado de <http://www.letraslibres.com/mexico/salarios-por-decreto-el-debate-del-minimo>

**Flores, Zenyazen (2016).** Conasami gasta 539 mdp en estudios sin metodología para fijar salario mínimo: ASF. *El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/conasami-gasta-539-mdp-en-estudios-sin-metodologia-para-fijar-salario-minimo-asf.html>

**Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) (s.f.).** Recuperado de <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

**Francese, Maura y Carlos Mulas-Granados (2015).** *Functional income distribution and its role in explaining inequality*. Washington: International Monetary Fund.

**Gaceta del Senado (2017).** Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Instituto Federal de Conciliación y Registro Laborales; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia de justicia laboral. México. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=77776>.

**García, Brígida (2011).** Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores. En María Edith Pacheco, Enrique de la Garza y Luis Reygadas. *Trabajos atípicos y precarización del empleo*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

**Gobierno del Distrito Federal (2014).** *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal*. Propuesta para un acuerdo nacional.

**Grau Crespo, Ariane y Molina Rojas, Noilin (2010).** Producción de la Campaña Regional contra la Flexibilidad, Aseprola, Centroamérica.

**Gualavisi, Melany y Oliveri, María Laura (2016).** *Antigüedad en el empleo y rotación laboral en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Hayter, Susan (2011).** Introduction. En Susan Hayter (ed.). *The role of collective bargaining in the global economy. Negotiating for social justice*. Geneva: ILO.

**Hayter, Susan y Weinberg, Bradley (2011).** Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality. En Susan Hayter (ed.). *The role of collective bargaining in the global economy. Negotiating for social justice*. Geneva: ILO.

**Hernández, G., Aparicio, R. y Mancini, F. (s.f.) (coords.).** *Estudio sobre pobreza y derechos sociales en México*. México: CONEVAL/IIS-UNAM (manuscrito inédito).

**ILOSTAT (2017).** *Key indicators of the labour market (KILM)*. Recuperado de [http://www.ilo.org/ilostat/faces/wcnav\\_defaultSelection;ILOSTATCOOKIE=PbODaB-NrVYggW\\_F7edSXkCLghV6G8qtc6cOZA6tJjb8PhonLI\\_bo!-475923543?\\_afLoop=7435444400511&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=null](http://www.ilo.org/ilostat/faces/wcnav_defaultSelection;ILOSTATCOOKIE=PbODaB-NrVYggW_F7edSXkCLghV6G8qtc6cOZA6tJjb8PhonLI_bo!-475923543?_afLoop=7435444400511&_afWindowMode=0&_afWindowId=null)

**International Labour Organization (ILO) (2016).** *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Geneva.

**Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2017).** *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2016-2017*. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informe-2016-2017>

\_\_\_\_ (2016a). *Memoria estadística 2016*. México. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2016>

\_\_\_\_ (2016b). *Informe al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2015-2016*. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20152016/21-InformeCompleto.pdf>

\_\_\_\_ (2014). *Empresas, trabajadores, riesgos de trabajo e indicadores por delegación, según tipo de riesgo, 2014*. Memoria estadística 2014. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2016>

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017a).** *Glosario*. México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/glosario/default.html>

\_\_\_\_ (2017b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

\_\_\_\_ (2017c). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2014/default.html>

\_\_\_\_ (2016). *Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer (8 de marzo)*. Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mujer2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mujer2016_0.pdf)

\_\_\_\_ (2014). *Censos económicos 2014*. México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>

\_\_\_\_ (1999). *Glosario de educación, capacitación y empleo*. Recuperado de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zWz6H0uynLIJ:www.beta.inegi.org.mx/app/glosario/api/glosario/Descarga/%3FCivGlo%3DENECE1999%-26Dominio%3Dfalse+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

**Kaplan, David, Martínez, Gabriel y Robertson, Raymond (2005).** *Worker- and job-flows in Mexico*. Instituto Tecnológico Autónomo de México/Instituto Mexicano del Seguro Social/Macalester College.



**LaJeneuse, Robert (2011).** Short time compensation as an employment stabilization policy. En Sangheon Lee y Deidre Mc Cann. *Regulation for decent work. New directions in laour market regulation*. United States: Palgrave Macmillan/ILO.

**Lamas, Marta (2017).** Trabajo doméstico: el misterio de la ratificación del Convenio 189. *Proceso.com.mx*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/480168/trabajo-domestico-misterio-la-ratificacion-del-convenio-189>

**Latinobarómetro (2016).** *Informe 2016*. Buenos Aires. Recuperado de <http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/Latinobar%C3%B3metro.pdf>

**Lee, Sangheon y Mc Cann, Deidre (2011).** New directions in labour regulations research. En Sangheon Lee y Deidre Mc Cann. *Regulation for decent work. New directions in laour market regulation*. United States: Palgrave Macmillan/ILO.

**Ley Federal del Trabajo. (1931, 28 de agosto).** *Diario Oficial de la Federación*, México.

**Mancera, Miguel Ángel (coord.) (2015).** *Del salario mínimo al salario digno*. México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.

**Márquez, Clara y Mora, Minor (2014).** Inequidades de género y patrones de uso del tiempo: exploración a partir del desempleo encubierto. En Brígida García y Edith Pacheco. *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en México*. México: El Colegio de México.

**Marshall, Shelley y Fenwick, Colin (2016).** Labour law and development: Characteristics and challenges. En Shelley Marshall y Colin Fenwick (eds.). *Labour regulation and development, socio-legal perspectives*. Geneva: Edward Elgar Publishing, UK/International Labour Office.

**Martcorena, Clara (2015).** *Negociación colectiva en la actualidad. La clase trabajadora frente a una nueva ofensiva patronal*. Argentina. Recuperado de <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2017/05/REVISTA-93-022-MARTICORENA.pdf>

**Martínez Puón, Rafael (2006).** Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, pp. 457-483.

**Masferrer, Claudia, Sánchez, Landy y Rodríguez, Mauricio (2017).** *Condiciones laborales de los migrantes de retorno de Estados Unidos*. México. Recuperado de <http://trades.colmex.mx/publicaciones.html>

**Mazza, Jacqueline (2013).** Connecting Workers to Jobs: Latin American Innovations in Labor Intermediation Services. *Latin American Policy*, núm. 2, vol. 4, pp. 269-284.

**Meléndez, Kristobal (2017).** Sistema de reparto: de los trabajadores a los pensionados. En Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) (ed.). *Pensiones en México: 100 años de desigualdad*. México.

**Moreno Brid, Juan Carlos y Garry, Stefanie (2015).** El salario mínimo en México: en falta con la Constitución mexicana y una aberración en América Latina. En Miguel Ángel Mancera (coord.). *Del salario mínimo al salario digno* (pp. 105-121). México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.

**Murayama, Ciro y Gómez, Rosa (2015).** *El mercado de trabajo en México. La opinión social sobre la precariedad laboral*. México: UNAM.

**Negrete, Rodrigo y Luna Ramírez, Lilia (2016).** ¿Cuál es el monto de trabajadores en México cuyas remuneraciones son un reflejo del salario mínimo? Realidad, Datos y Espacio. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 7, núm. 1, pp. 76-11.

**Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2017).** Indicadores. Recuperado de <http://oig.cepal.org/es/indicadores>

**OCDE/Banco de Desarrollo de América Latina/Cepal (2016).** El futuro del trabajo, las políticas y las ciudades. En *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento*. París.

**Organización Internacional del Trabajo (OIT) (s.f.).** *KILM 8. Empleo en la economía informal*. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_501585.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_501585.pdf)

\_\_\_\_ (2017a). *El futuro de la formación profesional en América Latina y El Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo: Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe/OIT/Cinterfor.

\_\_\_\_ (2016a). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Ginebra, Suiza.

\_\_\_\_ (2016b). *Panorama laboral 2016 para América Latina y el Caribe*. Lima, Perú.

\_\_\_\_ (2016c). *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

\_\_\_\_ (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?* Lima, Perú.

\_\_\_\_ (2014). *Panorama Laboral de América latina y el Caribe*. Lima, Perú.

\_\_\_\_ (2013). *La economía informal y el trabajo decente. Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra, Suiza.

\_\_\_\_\_. (2010). *Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas sociales en tiempos de crisis*. Chile.

\_\_\_\_\_. (2005). *Horas de trabajo: de lo fijo a lo flexible*. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017).** *Employment Outlook 2017*. París: OECD Publishing.

\_\_\_\_\_. (2016). *OECD employment outlook*. París: OECD Publishing.

**Ortiz Bueno, Andrés (2013).** *Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal*. Tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

**Pacheco, María Edith (2016).** Trabajo y pobreza. En G. Hernández, R. Aparicio y F. Mancini (coords.). *Estudio sobre pobreza y derechos sociales en México*. México: CONEVAL/IIS-UNAM (mimeo.).

**Pacheco, María Edith, De la Garza, Enrique y Reygadas, Luis (coords.) (2011).** *Trabajos atípicos y precarización del empleo*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

**Pacheco, María Edith y De la O, María Eugenia (2014).** La urgencia de una política integral de empleo en México (2000-2013). En Silvia Giorguli y Vicente Ugalde. *Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira*. México: El Colegio de México.

**Palma, José (2011).** *Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': The share of the rich is what it's all about*. Cambridge: Cambridge Working Paper in Economics.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015).** *Boletín de la Tendencia Laboral del Desarrollo Humano*, núm. 6.

\_\_\_\_\_. (2012). *Integración de los derechos humanos en las políticas y en los programas de desarrollo: experiencias del PNUD*. Recuperado de [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty/ciento20Reduction/Inclusivepor ciento20development/Humanpor ciento20Rightspor ciento20issuepor ciento20briefs/Spanish\\_Web\\_draft6.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty/ciento20Reduction/Inclusivepor ciento20development/Humanpor ciento20Rightspor ciento20issuepor ciento20briefs/Spanish_Web_draft6.pdf)

**Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (2013-2018).** Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. México. Recuperado de [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/anexo/PROGRAMASECTORIAL\\_STPS251113.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/anexo/PROGRAMASECTORIAL_STPS251113.pdf)

**Reyna, Julio (19/01/2016).** Ratificación de convenio 98 de OIT será “nociva” para México: Coparmex. *La Jornada San Luis*. Recuperado de <http://lajornadasanluis.com.mx/cultura/ratificacion-de-convenio-98-de-oit-sera-nociva-para-mexico-coparmex/>

**Rodríguez, Belén (2017).** Evalúan IP y Banxico impacto del mínimo. *Reforma*. Recuperado de <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx>

**Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2009).** *Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral*. México. Recuperado de [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico\\_PEI\\_VERSION\\_FINAL.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PEI_VERSION_FINAL.pdf)

**Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Sedesol y CONEVAL) (2014-2015).** *Informe de evaluación específica de desempeño 2014-2015*. México. Recuperado de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEDESOL/S174\\_PEI/S174\\_PEI\\_IE.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S174_PEI/S174_PEI_IE.pdf)

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2017).** Cuenta Pública. México. Recuperado de <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

**Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2017a).** *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Logros 2016*. México.

\_\_\_\_\_. (2017b). *5to Informe de Labores 2016-2017*. México.

\_\_\_\_\_. (2017c). *Conflictos laborales obrero-patronales en el ámbito de jurisdicción federal, 1994-2016*. Datos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) y la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet). México. Recuperado de [http://cdn.datos.gob.mx/public/presidencia/mexico-prospero/M4\\_480A.xlsx](http://cdn.datos.gob.mx/public/presidencia/mexico-prospero/M4_480A.xlsx)

\_\_\_\_\_. (2017d). *Resúmenes estadísticos e históricos del Servicio Nacional de Empleo*. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/stps/documentos/cifras-historicas-del-servicio-nacional-de-empleo#documentos>

\_\_\_\_\_. (2016). E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral, diagnóstico inicial. México.

\_\_\_\_\_. (2015a). *Diagnóstico del programa presupuestario. “Instrumentación de la política laboral P001”*. México.

\_\_\_\_\_. (2015b). Programa de Inspección 2015. México.

**Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (STPS-DGIFT) (2016).** Programa de Inspección 2016. México.



**Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC/ CEDLAS y Banco Mundial) (2016).** Estadísticas de empleo. Argentina. Recuperado de <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=21>

**Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2016).** Contradicción de tesis 291/2015 entre las sustentadas por los tribunales colegiados decimosexto en materia de trabajo del primer circuito, primero en materia de trabajo del decimosexto circuito y primero del decimonoveno circuito. México. Recuperado de [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2015/4/2\\_188170\\_3092.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2015/4/2_188170_3092.doc)

**Trabajo y Desigualdad (2017, 8 de septiembre).** Seminario sobre Trabajo y Desigualdades. México: El Colegio de México. Recuperado de <http://trades.colmex.mx/dstrabajo.html>

**Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto (s.f.).** Matriz de Indicadores para Resultados del Programa E-002 Procuración de justicia laboral. Recuperado de <http://nntp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?ciclo=2016&id=14E002>

**Valdivia, Marcela y Sánchez, Landy (2017).** *Protección laboral para los jornaleros agrícolas en México.* México. de <http://trades.colmex.mx/publicaciones.html>

**Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra (2013).** *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción.* México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

**Vigil, Almudena (2017).** Vacaciones en la economía global. Se debe de tener en cuenta las diferentes legislaciones a la hora de tomarse unos días de asueto. *El País.* Recuperado de [https://elpais.com/economia/2017/07/13/actualidad/1499956007\\_989333.html](https://elpais.com/economia/2017/07/13/actualidad/1499956007_989333.html)

**Weller, Jürgen (2007).** La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. *Revista de la Cepal*, vol. 92, pp. 61-82.

**Weller, Jürgen y Roethlisberger, Claudia (2011).** *La calidad del empleo en América Latina.* Santiago de Chile: Cepal, Macroeconomía del Desarrollo, series LC/L.3320-P, núm. 110.

**Yáñez, Sonia (2016).** *¿Tiempo de trabajo decente? La jornada laboral en América Latina e instrumentos y mecanismos de su flexibilización.* Santiago de Chile: Flacso-Chile, documento de trabajo núm. 1.

ANEXOS

CUADRO 1A. INDICADORES ESTRATÉGICOS (I TRIMESTRE), 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TASA DE PARTICIPACIÓN	TASA DE DESOCUPACIÓN	TASA DE TRABAJO ASALARIADO	TASA DE SUBOCUPACIÓN	TASA DE CONDICIONES CRÍTICAS DE OCUPACIÓN	TASA DE INFORMALIDAD LABORAL (TIL 2)
2009	59.1	5.0	62.3	8.0	12.2	53.9
2010	59.3	5.3	61.6	9.4	12.3	54.9
2011	58.7	5.2	62.4	8.2	12.0	54.4
2012	59.6	4.9	62.0	8.6	12.1	54.7
2013	59.3	4.9	62.9	8.2	11.8	53.9
2014	59.8	4.8	63.7	8.3	11.7	53.0
2015	59.2	4.2	64.0	8.1	12.2	52.8
2016	59.2	4.0	64.5	7.9	14.0	52.9
2017	59.2	3.4	64.8	7.1	14.4	52.7

Fuente: Elaboración propia con base en la información del INEGI. Consulta interactiva de datos. ENOE, México, 2017. Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/)

CUADRO 2A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO, 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
Población de 15 años y más	70.7	73.7	69.0	72.1	72.4	75.1
Población económicamente activa	59.1	59.2	78.7	77.4	41.6	42.8
Población ocupada	95.0	96.6	95.0	96.7	95.1	96.5
Población desocupada	5.0	3.4	5.0	3.3	4.9	3.5
<b>1. POBLACIÓN OCUPADA POR:</b>						
<b>1.1. Posición en la ocupación</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Trabajadores subordinados y remunerados</b>	<b>66.9</b>	<b>68.8</b>	<b>67.4</b>	<b>69.0</b>	<b>66.2</b>	<b>68.6</b>
Asalariados	93.0	94.2	91.3	92.6	96.0	96.8
Con percepciones no salariales	7.0	5.8	8.7	7.4	4.0	3.2
<b>Empleadores</b>	<b>4.4</b>	<b>4.7</b>	<b>5.7</b>	<b>6.1</b>	<b>2.2</b>	<b>2.3</b>
<b>Trabajadores por cuenta propia</b>	<b>22.7</b>	<b>22.0</b>	<b>22.6</b>	<b>21.8</b>	<b>22.9</b>	<b>22.2</b>
<b>Trabajadores no remunerados</b>	<b>5.9</b>	<b>4.5</b>	<b>4.3</b>	<b>3.1</b>	<b>8.7</b>	<b>6.9</b>

CUADRO 2A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO, 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
<b>1.2. Sector de actividad económica</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Primario</b>	<b>13.0</b>	<b>12.6</b>	<b>18.8</b>	<b>18.1</b>	<b>3.3</b>	<b>3.6</b>
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Secundario</b>	<b>24.6</b>	<b>25.5</b>	<b>29.3</b>	<b>30.6</b>	<b>16.6</b>	<b>17.2</b>
Industria extractiva y de la electricidad	3.9	3.0	4.4	3.5	2.3	1.5
Industria manufacturera	62.9	64.5	52.6	54.2	93.4	94.5
Construcción	33.2	32.5	43.0	42.3	4.2	4.0
<b>Terciario</b>	<b>61.7</b>	<b>61.4</b>	<b>51.1</b>	<b>50.7</b>	<b>79.5</b>	<b>78.8</b>
Comercio	32.0	30.6	30.4	29.5	33.9	31.7
Restaurantes y servicios de alojamiento	10.7	12.2	8.4	9.9	13.1	14.5
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	8.4	8.3	14.2	14.4	2.1	2.0
Servicios profesionales, financieros y corporativos	10.0	11.5	11.9	13.7	7.9	9.1
Servicios sociales	13.9	13.3	9.9	9.3	18.2	17.4
Servicios diversos	16.7	17.2	14.8	14.7	18.7	19.8
Gobierno y organismos internacionales	8.3	7.0	10.4	8.5	6.1	5.4
<b>1.3. Nivel de ingresos</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta un salario mínimo (SM)	12.7	14.4	9.6	10.7	17.8	20.4
Más de 1 hasta 2 SM	23.2	27.5	20.9	26.0	27.2	29.9
Más de 2 hasta 3 SM	20.5	21.6	22.5	24.5	17.3	17.0
Más de 3 hasta 5 SM	17.7	12.7	20.1	14.5	13.5	9.8
Más de 5 SM	10.4	5.2	11.9	6.1	8.0	3.8
No recibe ingresos	7.6	6.0	6.8	5.4	8.9	7.0
No especificado	7.9	12.5	8.3	12.8	7.3	12.1
<b>1.4. Duración de la jornada de trabajo</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ausentes temporales con vínculo laboral	3.0	2.2	3.1	2.1	3.0	2.5
Menos de 15 horas	5.9	5.7	3.5	3.3	9.8	9.7
De 15 a 34 horas	18.0	16.5	14.0	12.4	24.8	23.4
De 35 a 48 horas	43.8	46.0	44.6	46.6	42.6	45.1
Más de 48 horas	28.7	28.7	34.2	34.7	19.5	18.8
No especificado	0.6	0.8	0.6	1.0	0.4	0.5
<b>1.5. Cond. de acceso a las instituciones de salud<sup>1</sup></b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con acceso <sup>1</sup>	35.9	37.0	35.1	36.5	37.2	37.9

CUADRO 2A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO, 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
Sin acceso <sup>2</sup>	63.5	62.4	64.2	62.9	62.4	61.6
No especificado	0.6	0.5	0.7	0.6	0.5	0.5
<b>1.6. Ámbito y tamaño de la unidad económica</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Ámbito agropecuario</b>	<b>13.0</b>	<b>12.6</b>	<b>18.8</b>	<b>18.1</b>	<b>3.3</b>	<b>3.6</b>
<b>Ámbito no agropecuario</b>	<b>84.9</b>	<b>84.1</b>	<b>78.9</b>	<b>78.2</b>	<b>95.1</b>	<b>93.6</b>
Micronegocios	48.6	47.5	50.7	50.0	45.6	44.1
Sin establecimiento	54.3	55.7	58.1	59.4	48.4	49.9
Con establecimiento	45.7	44.3	41.9	40.6	51.6	50.1
Pequeños establecimientos	17.7	18.4	17.2	18.0	18.4	19.0
Medianos establecimientos	11.8	12.1	12.9	13.4	10.1	10.3
Grandes establecimientos	10.0	10.9	10.8	11.7	8.8	9.7
Gobierno	6.0	5.1	6.7	5.5	5.1	4.6
Otros	6.0	6.0	1.7	1.4	12.0	12.3
<b>No especificado</b>	<b>2.0</b>	<b>3.3</b>	<b>2.2</b>	<b>3.6</b>	<b>1.7</b>	<b>2.8</b>
<b>1.7. Distribución por tipo de unidad económica</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Empresas y negocios</b>	<b>49.6</b>	<b>52.2</b>	<b>55.4</b>	<b>58.4</b>	<b>39.7</b>	<b>42.2</b>
Empresas constituidas en sociedad y corporaciones	45.7	49.1	43.8	46.8	50.4	54.2
Negocios no constituidos en sociedad	54.3	50.9	56.2	53.2	49.6	45.8
<b>Instituciones</b>	<b>14.5</b>	<b>12.6</b>	<b>11.9</b>	<b>9.8</b>	<b>18.9</b>	<b>17.1</b>
Privadas	13.3	15.0	9.6	10.4	17.2	19.4
Públicas	86.7	85.0	90.4	89.6	82.8	80.6
Administradas por los gobiernos	94.6	93.8	94.6	94.0	94.5	93.6
No administradas por los gobiernos	5.4	6.2	5.4	6.0	5.5	6.4
<b>Sector de los hogares</b>	<b>35.2</b>	<b>34.7</b>	<b>31.9</b>	<b>31.3</b>	<b>40.9</b>	<b>40.3</b>
Sector informal	79.8	78.7	86.1	85.9	71.5	69.5
Trabajo doméstico remunerado	12.5	13.3	1.8	1.9	26.5	27.6
Agricultura de subsistencia	7.7	8.1	12.1	12.2	2.0	2.9
<b>Situaciones de carácter especial y no especificadas</b>	<b>0.7</b>	<b>0.5</b>	<b>0.8</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>0.4</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), México, 2017. <<http://www.beta.inegi.org.mx/entrabajo.html>> [Consultado 1 de septiembre de 2017].

1. Personas ocupadas que cuentan con atención médica que proviene de un derecho laboral.
2. Personas ocupadas cuya fuente laboral no les otorga atención médica como prestación social.



CUADRO 3A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
<b>2. TRABAJADORES SUBORDINADOS Y REMUNERADOS POR:</b>						
2.1. Sector de actividad económica	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Primario</b>	<b>8.1</b>	<b>8.4</b>	<b>11.8</b>	<b>12.2</b>	<b>1.8</b>	<b>2.3</b>
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Secundario</b>	<b>27.7</b>	<b>28.5</b>	<b>34.0</b>	<b>34.8</b>	<b>16.9</b>	<b>18.1</b>
Industria extractiva y de la electricidad	5.0	3.8	5.4	4.3	3.5	2.1
Industria manufacturera	62.9	66.5	54.9	58.2	90.5	92.9
Construcción	32.1	29.7	39.6	37.5	6.0	5.0
<b>Terciario</b>	<b>63.3</b>	<b>62.4</b>	<b>53.2</b>	<b>52.2</b>	<b>80.6</b>	<b>79.1</b>
Comercio	22.3	22.8	24.8	25.5	19.3	20.0
Restaurantes y servicios de alojamiento	8.7	9.9	7.8	9.2	9.8	10.6
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	9.7	9.5	15.6	15.7	3.0	2.8
Servicios profesionales, financieros y corporativos	10.7	12.2	11.5	13.5	9.8	10.8
Servicios sociales	18.8	17.4	12.9	11.7	25.5	23.7
Servicios diversos	17.7	18.2	12.6	12.6	23.5	24.3
Gobierno y organismos internacionales	12.0	10.0	14.7	11.9	9.0	7.8
No especificado	0.9	0.7	1.0	0.7	0.6	0.5
2.2. Nivel de ingresos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta un salario mínimo	8.3	10.2	6.5	7.8	11.5	14.1
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	26.7	31.6	24.0	29.9	31.3	34.5
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	25.3	25.8	27.2	28.6	22.0	21.2
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	21.0	14.2	23.0	15.4	17.6	12.1
Más de 5 salarios mínimos	11.0	5.4	11.7	6.0	9.8	4.4
No especificado	7.6	12.8	7.5	12.3	7.8	13.7
2.3. Duración de la jornada de trabajo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ausentes temporales con vínculo laboral	3.3	2.4	3.3	2.1	3.4	2.8
Menos de 15 horas	3.2	3.0	2.2	2.0	4.9	4.7
De 15 a 34 horas	15.3	13.3	11.7	9.3	21.6	19.9
De 35 a 48 horas	49.8	51.9	48.4	50.3	52.3	54.6
Más de 48 horas	27.7	28.6	33.7	35.3	17.4	17.6

CUADRO 3A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
No especificado	0.7	0.8	0.8	1.0	0.4	0.5
2.4. Cond. de acceso a las instituciones de salud	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con acceso <sup>1</sup>	53.5	53.7	52.0	52.8	56.0	55.2
Sin acceso <sup>2</sup>	45.7	45.6	47.1	46.5	43.3	44.2
No especificado	0.8	0.7	0.9	0.7	0.7	0.6
2.5. Prestaciones laborales (sin considerar el acceso a las instituciones de salud)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con prestaciones	61.1	62.8	58.1	60.3	66.2	66.9
Sin prestaciones	38.4	36.7	41.4	39.1	33.3	32.6
No especificado	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5
2.6. Disponibilidad de contrato escrito	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Con contrato escrito</b>	<b>50.8</b>	<b>52.5</b>	<b>48.6</b>	<b>50.9</b>	<b>54.6</b>	<b>55.2</b>
Temporal	16.1	17.4	15.8	17.1	16.5	17.8
De base, planta o por tiempo indefinido	83.5	82.1	83.7	82.4	83.2	81.7
Contrato de tipo no especificado	0.4	0.5	0.5	0.5	0.3	0.5
<b>Sin contrato escrito</b>	<b>48.3</b>	<b>46.6</b>	<b>50.4</b>	<b>48.1</b>	<b>44.6</b>	<b>44.0</b>
No especificado	0.9	0.9	1.0	1.0	0.7	0.8
2.7 Trabajadores subordinados y remunerados no agropecuarios por:						
2.7.1. Tamaño de la unidad económica	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Micronegocios</b>	<b>27.2</b>	<b>26.0</b>	<b>32.4</b>	<b>30.8</b>	<b>19.2</b>	<b>18.8</b>
Sin establecimiento	42.3	41.2	52.7	52.0	15.2	15.2
Con establecimiento	57.7	58.8	47.3	48.0	84.8	84.8
Pequeños establecimientos	23.3	23.7	21.6	22.2	26.1	25.9
<b>Medianos establecimientos</b>	<b>16.1</b>	<b>16.0</b>	<b>17.0</b>	<b>17.2</b>	<b>14.7</b>	<b>14.3</b>
Grandes establecimientos	13.7	14.5	14.3	15.1	12.8	13.5
<b>Gobierno</b>	<b>8.3</b>	<b>6.8</b>	<b>8.9</b>	<b>7.1</b>	<b>7.4</b>	<b>6.4</b>
Otros	8.1	7.9	2.1	1.7	17.3	17.0
No especificado	3.2	5.2	3.7	5.9	2.5	4.2

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), México, 2017. <<http://www.beta.inegi.org.mx/entrabajo.html>> [Consultado 1 de septiembre de 2017].

1. Personas ocupadas que cuentan con atención médica que proviene de un derecho laboral.
2. Personas ocupadas cuya fuente laboral no les otorga atención médica como prestación social.

CUADRO 4A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
<b>5. POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA</b>						
<b>Disponible</b>	<b>17.6</b>	<b>15.5</b>	<b>22.4</b>	<b>18.5</b>	<b>16.1</b>	<b>14.5</b>
Disponible para trabajar que ha desistido de buscar empleo	2.2	2.0	2.8	2.8	1.9	1.6
Disponible para trabajar que no busca empleo por considerar que no tiene posibilidades	97.8	98.0	97.2	97.2	98.1	98.4
<b>No disponible</b>	<b>82.4</b>	<b>84.5</b>	<b>77.6</b>	<b>81.5</b>	<b>83.9</b>	<b>85.5</b>
Con interés para trabajar, pero bajo un contexto que le impide hacerlo	10.8	8.0	5.3	3.8	12.4	9.4
Sin interés para trabajar por atender otras obligaciones	77.9	81.8	68.0	72.7	80.9	84.8
Con impedimentos físicos para trabajar	1.6	1.8	3.7	4.1	1.0	1.0
Otros	9.7	8.4	23.0	19.4	5.8	4.7

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), México, 2017. <<http://www.beta.inegi.org.mx/entrabajo.html>> [Consultado 1 de septiembre de 2017].

CUADRO 5A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
<b>4. POBLACIÓN DESOCUPADA POR:</b>						
<b>4.1 Grupos de edad</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
De 15 a 24 años	37.8	33.7	36.0	33.2	41.0	34.3
De 25 a 44 años	45.6	47.2	44.4	44.3	47.6	51.5
De 45 a 64 años	15.5	18.0	18.1	21.0	11.1	13.4
De 65 años y más	1.0	1.2	1.5	1.5	0.3	0.7
<b>4.2. Nivel de instrucción</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria incompleta	9.9	5.0	12.4	6.4	5.8	2.7
Primaria completa	20.9	13.8	23.0	16.0	17.3	10.3
Secundaria completa	37.9	33.6	36.0	33.9	41.0	33.2

CUADRO 5A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
Medio superior y superior	31.2	47.6	28.5	43.4	35.9	53.8
<b>4.3 Antecedente laboral</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con experiencia	91.3	88.8	93.6	91.2	87.3	85.0
Perdió o terminó su empleo anterior	58.4	54.9	65.9	62.5	44.5	42.6
Renunció o dejó su empleo anterior	30.4	37.1	21.5	28.1	46.8	51.5
Dejó o cerró un negocio propio	5.2	3.9	5.9	4.8	3.9	2.6
Otro	6.0	4.1	6.7	4.6	4.8	3.2
Sin experiencia	8.7	11.2	6.4	8.8	12.7	15.0
<b>4.4 Duración del desempleo</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta 1 mes	46.8	44.5	46.3	45.6	47.8	42.8
Más de 1 mes hasta 3 meses	36.0	35.5	37.1	34.2	34.2	37.6
Más de 3 meses hasta 6 meses	7.8	8.1	7.3	8.6	8.6	7.3
Más de 6 meses hasta 1 año	2.4	3.6	2.2	3.3	2.8	4.0
Más de 1 año	1.9	3.0	1.9	2.6	1.8	3.5
No especificado	5.0	5.3	5.2	5.6	4.8	4.9

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), México, 2017. <<http://www.beta.inegi.org.mx/entrabajo.html>> [Consultado 1 de septiembre de 2017].

CUADRO 6A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
<b>3. POBLACIÓN SUBOCUPADA POR:</b>						
<b>3.1. Condición de búsqueda de trabajo adicional</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con búsqueda de trabajo adicional	10.8	11.8	11.2	13.9	9.9	7.4
Sin búsqueda de trabajo adicional	89.2	88.2	88.8	86.1	90.1	92.6
<b>3.2. Nivel de instrucción</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria incompleta	20.6	15.1	20.5	15.7	20.7	13.7



CUADRO 6A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
Primaria completa	25.2	23.2	26.0	24.1	23.3	21.3
Secundaria completa	33.1	33.9	32.2	32.0	35.2	37.9
Medio superior y superior	21.1	27.7	21.3	28.0	20.7	27.1
No especificado	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1
<b>3.3. Posición en la ocupación</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Trabajadores subordinados y remunerados</b>	53.1	46.0	56.5	50.6	45.4	36.2
Asalariados	84.8	86.6	83.6	85.5	88.2	89.8
Con percepciones no salariales	15.2	13.4	16.4	14.5	11.8	10.2
<b>Empleadores</b>	4.9	5.0	5.9	6.0	2.6	3.0
<b>Trabajadores por cuenta propia</b>	36.4	43.1	33.7	39.2	42.6	51.3
<b>Trabajadores no remunerados</b>	5.5	5.9	3.8	4.2	9.3	9.4
<b>3.4. Sector de actividad económica</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Primario</b>	15.0	17.6	20.1	24.2	3.1	3.8
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Secundario</b>	28.8	24.1	32.3	28.8	20.8	14.1
Industria extractiva y de la electricidad	1.0	0.8	1.1	0.9	0.6	0.2
Industria manufacturera	56.6	48.0	45.0	36.6	97.9	96.7
Construcción	42.4	51.2	53.9	62.5	1.5	3.1
<b>Terciario</b>	55.7	58.0	47.0	46.5	75.7	81.9
Comercio	36.1	36.7	30.9	29.7	43.5	44.9
Restaurantes y servicios de alojamiento	11.1	13.3	8.4	9.7	14.9	17.6
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	9.7	8.2	16.0	14.5	0.8	0.6
Servicios profesionales, financieros y corporativos	10.1	10.9	12.6	14.1	6.6	7.1
Servicios sociales	7.0	5.6	5.5	5.1	9.1	6.2
Servicios diversos	23.7	23.7	23.9	24.6	23.4	22.6
Gobierno	2.2	1.7	2.6	2.3	1.6	1.0
No especificado	0.5	0.4	0.6	0.5	0.3	0.2

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), México, 2017. <<http://www.beta.inegi.org.mx/entrabajo.html>> [Consultado 1 de septiembre de 2017].

CUADRO 7A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
<b>4. PROMEDIOS Y MEDIANAS</b>						
Edad Promedio de la población económicamente activa Promedio	37.8	39.2	38.1	39.3	37.3	39.0
Años promedio de escolaridad de la población económicamente activa	9.1	9.8	8.8	9.6	9.5	10.3
Horas promedio trabajadas a la semana por la población ocupada	43.1	43.4	46.1	46.5	38.1	38.3
<b>Ingresos (pesos) por hora trabajada de la población ocupada</b>						
Promedio	28.6	34.6	29.0	34.6	27.9	34.6
Mediana	19.7	25.0	20.0	25.0	18.8	24.9
<b>Empleadores</b>						
Promedio	55.1	58.6	55.8	58.9	52.2	57.4
Mediana	32.3	36.4	32.6	37.0	31.3	35.7
<b>Trabajadores por cuenta propia</b>						
Promedio	25.8	33.6	27.1	34.1	24.0	33.1
Mediana	16.7	23.3	18.2	25.0	14.3	20.0
<b>Trabajadores por cuenta propia en actividades no calificadas</b>						
Promedio	23.0	30.5	23.6	30.2	22.2	31.0
Mediana	15.9	21.4	16.7	23.3	14.0	20.0
<b>Trabajadores subordinados y remunerados asalariados</b>						
Promedio	27.9	33.7	27.7	33.3	28.3	34.4
Mediana	20.0	25.0	20.0	25.0	19.9	25.0
<b>Trabajadores subordinados y remunerados con percepciones no salariales</b>						
Promedio	28.0	32.1	26.7	31.2	33.3	35.6
Mediana	18.8	22.9	18.8	22.9	19.2	22.2

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), México, 2017. <<http://www.beta.inegi.org.mx/entrabajo.html>> [Consultado 1 de septiembre de 2017].

CUADRO 8A. INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL MERCADO DE TRABAJO 2009-2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017
<b>5. TASAS</b>						
5.1. Tasa de participación	59.1	59.2	78.7	77.4	41.6	42.8
5.2. Tasa de desocupación	5.0	3.4	5.0	3.3	4.9	3.5
5.3. Tasa de ocupación parcial y desocupación	10.6	8.9	8.4	6.5	14.3	12.9
5.4. Tasa de presión general	8.8	6.7	9.3	7.2	8.0	5.8
5.5. Tasa de trabajo asalariado	62.3	64.8	61.5	63.9	63.5	66.4
5.6. Tasa de subocupación	8.0	7.1	8.9	7.8	6.5	6.1
5.7. Tasa de condiciones críticas de ocupación	12.2	14.4	12.4	15.3	11.9	13.0
5.8. Tasa de ocupación en el sector informal (TOSI 1)	28.1	27.3	27.4	26.9	29.2	28.0
5.9. Tasa de informalidad laboral (TIL 1)	58.6	57.2	58.6	56.8	58.7	57.7
5.10. Tasa de ocupación en el sector informal (TOSI 2)	32.3	31.2	33.8	32.8	30.2	29.0
5.11. Tasa de informalidad laboral (TIL 2)	53.9	52.7	51.2	49.8	57.7	56.6

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), México, 2017. <<http://www.beta.inegi.org.mx/entrabajo.html>> [Consultado 1 de septiembre de 2017].

CUADRO 9A. BRECHAS EN LOS INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO PARA HOMBRES Y MUJERES (I TRIMESTRE), 2017	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
	HOMBRES	MUJERES
Tasa de participación	77.4	42.8
Desempleo	3.3	3.55
Tasa de asalarización	63.9	66.4
Subocupación	7.8	6.1
Condiciones críticas de ocupación	15.3	13.0
Tasa de informalidad	56.8	57.7

"Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), México, 2017. <<http://www.beta.inegi.org.mx/entrabajo.html>> [Consultado 12 de septiembre de 2017]."



El CONEVAL ha realizado una serie de estudios sobre los derechos sociales. El propósito de este documento es contar con un diagnóstico en materia del derecho al trabajo que permita entender el grado de avance en el cumplimiento pleno del derecho social de los individuos en términos de la obligación del Estado de garantizar el disfrute, así como identificar las políticas públicas instrumentadas por el gobierno federal que contribuyen a ello.

# CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810,  
colonia Del Valle, alcaldía de Benito Juárez,  
CP. 03100, Ciudad de México.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval\_mx



[blogconeval.gob.mx](http://blogconeval.gob.mx)