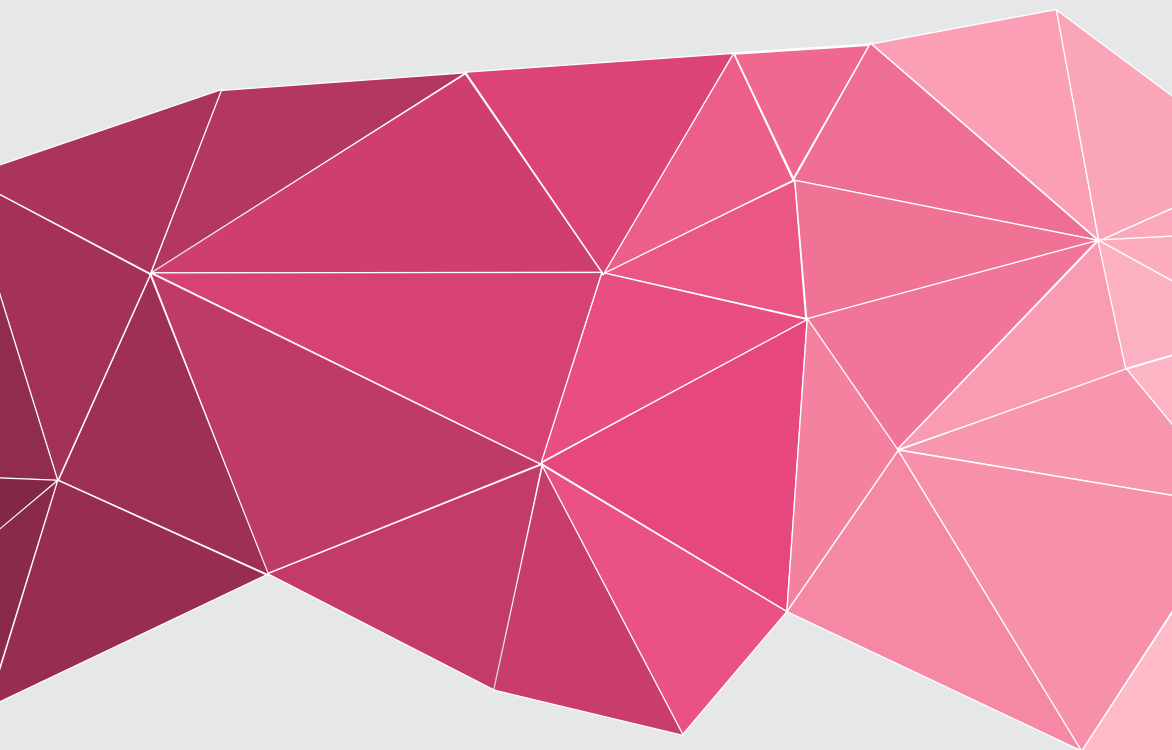


3



DISEÑO E IMPLICACIONES DE LA REFORMA LABORAL DE 2012

JESUSWALDO MARTÍNEZ SORIA
GABRIELA CABESTANY RUIZ





REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

3 DISEÑO E IMPLICACIONES DE LA REFORMA LABORAL DE 2012

AUTORES

JESUSWALDO MARTÍNEZ SORIA
GABRIELA CABESTANY RUIZ

COORDINADORES

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ
ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA
NOEL PÉREZ BENÍTEZ



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Miguel Barbosa Huerta
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya
SECRETARIO

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
SECRETARIO TÉCNICO

Junta Ejecutiva

Dr. Gerardo Esquivel Hernández
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012.

Autores: Jesuswaldo Martínez Soria
Gabriela Cabestany Ruiz

Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos

Número: 3

Primera edición, diciembre de 2016.
ISBN: 978-607-8320-50-9

Diseño de portada: Instituto Belisario Domínguez

Diseño de interiores: D3/Ana Karina Mendoza Cervantes, Daniel Prisciliano Estrella Alvarado
Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06020, Ciudad de México.

La presente edición es publicada por la Dirección General de Investigación Estratégica.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.


Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012*

- * En la elaboración de este estudio se contó con el apoyo técnico ofrecido por Adriana Vargas Flores y Leonardo González Sánchez y con el trabajo estadístico de Francisco Rodríguez Padrón. Asimismo, se actualizaron y ampliaron las líneas de estudio tratadas en el cuaderno de investigación “Alcance de la Reforma Laboral de 2012 y decisiones legislativas pendientes en la materia” y se tomaron en cuenta algunos estudios realizados en el área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad de la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD del Senado. Las versiones preliminares de esta investigación fueron presentadas en el seminario “Reformas estructurales: avances y desafíos” llevado a cabo en el Senado de la República en 2015, así como en las XI Jornadas de Economía Laboral celebradas en 2015 en la Universidad Autónoma de Barcelona, España, y en la 28ª Conferencia Anual de la *Society for the Advancement of Socio-Economics* (SASE) celebrada en 2016 en la Universidad de California, Berkeley. Los autores agradecen las observaciones y comentarios expresados por los participantes en los congresos internacionales, así como la dictaminación realizada por dos expertos anónimos del ámbito académico. El análisis y las opiniones sostenidos en la investigación son responsabilidad exclusiva de los autores.

Índice

Presentación	7
Introducción	11
1. Diagnóstico: Condiciones del mercado de trabajo que enfrenta la reforma	15
1.1 Déficit de empleo e informalidad	16
1.2 Segmentación laboral	22
1.3 Persistencia del bajo nivel salarial	23
2. Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012	39
2.1 Principales objetivos y medidas	39
2.2 Definición del <i>trabajo decente</i> y su incorporación en la legislación mexicana	43
2.3 Alcance de las medidas para reducir la informalidad y elevar el empleo	48
2.3.1 Régimen de subcontratación laboral	48

2.3.2 Contratos por temporada, periodos de prueba y capacitación inicial	51
2.3.3 Reducción de los costos por despido	53
3. Articulación de la Reforma Laboral de 2012 con otras reformas	57
3.1 Reflexión sobre la articulación de la Reforma Laboral con otras reformas y políticas públicas	57
3.1.1 Diseño y articulación del RIF con el sistema de seguridad social	59
3.1.2 Comparativa internacional	61
3.2 Reformas y decisiones legislativas pendientes	65
3.2.1 Trabajo legislativo sobre el seguro de desempleo	65
3.2.2 Consideraciones sobre el diseño del seguro de desempleo	69
4. Reformas laborales en el ámbito internacional	71
4.1 Algunas experiencias relevantes	76
4.2 Lecciones para México	82
Conclusiones	85
Fuentes de consulta	89



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, a través de las Direcciones Generales de Investigación Estratégica y de Finanzas, dedicó un año de trabajo a la elaboración del proyecto de investigación Reformas estructurales: avances y desafíos. Este estudio precursor analiza ocho de las reformas estructurales aprobadas en la recta final del sexenio anterior y durante el actual: Fiscal, Laboral, Financiera, Energética, Educativa, Político-Electoral, Derechos Humanos y Justicia Penal.

Las ocho investigaciones se motivaron y articularon a través de cuatro grandes preguntas: ¿Qué problemáticas sectoriales se pretenden resolver con cada una de las reformas? ¿Cómo se planteó lograrlo? ¿Qué tan factible es que se logren? ¿Qué elementos clave no fueron tomados en cuenta?

El estudio sistemático e integral de este paquete de reformas es relevante ya que fue un parteaguas que modificó sustancialmente pilares centrales de la Constitución y por tanto del proyecto de nación. Adicionalmente, permite dar seguimiento a la implementación de las decisiones del Poder Legislativo, con lo cual buscamos contribuir a fortalecer sus funciones de supervisión y control a los otros poderes del Estado.

Esta colección de cuadernos de investigación partió de varias premisas para adentrarse en el análisis de las reformas estructurales. En primera instancia, ninguna de las reformas puede entenderse de forma aislada. Sus impulsores las concibieron como componentes de un proyecto integral para modernizar al país, eliminar trabas para elevar la productivi-

dad, situarlo entre las economías competitivas a nivel global, fortalecer la vida democrática e incrementar la eficacia en el ejercicio de gobierno.

Esto no necesariamente significa que sus resultados sean congruentes entre sí. Las reformas no son productos armoniosos u homogéneos. Por el contrario, desde su dictaminación están marcadas por posturas políticas contrapuestas. En un congreso plural, su aprobación es resultado de múltiples rondas de negociación entre una constelación de actores con posturas e intereses diferenciados y grados de poder e influencia desiguales. La caja negra de las negociaciones explica en buena medida las diferencias entre la iniciativa original y el texto que finalmente se promulga.

De ahí la necesidad de realizar un análisis de consistencia de cada una de las reformas. Esto implica responder si sus exposiciones de motivos, diagnósticos, la legislación finalmente aprobada y los primeros resultados de su implementación guardan coherencia y están alineados entre sí.

Una conclusión es que contrario a una creencia arraigada según la cual los problemas del país están sobre-diagnosticados, estas investigaciones han detectado que las reformas no necesariamente parten de diagnósticos exhaustivos que identifiquen las causas de los problemas y ofrezcan alternativas de solución. En algunos casos, no existe información estadística e indicadores para conocer la magnitud y complejidad del problema. No es cosa menor: si no se parte de diagnósticos adecuados, difícilmente se lograrán tomar decisiones públicas informadas para atacar los problemas con precisión.

Una vez analizada la consistencia de cada reforma en sus propios términos, los cuadernos proceden a abordar la implementación como un campo de estudio específico. Se trata de la fase en que finalmente se ponen a prueba las reformas y se enfrentan con la realidad que pretenden modificar.

La implementación de cada reforma tiene que afrontar desafíos que escapan del control de las autoridades estatales, tales como actores y colectivos con poder para obstaculizar los cambios aprobados, o bien, procesos globales de distinta índole. El éxito o el fracaso de las reformas depende en buena medida de la capacidad para sortear esos factores externos con los recursos materiales e institucionales disponibles.

Finalmente, cada uno de los ocho cuadernos da seguimiento a los efectos de las reformas, entre los cuales se encuentran la creación de nuevas

instituciones, la puesta en marcha de políticas públicas y la armonización legislativa tanto de las leyes secundarias y locales, como en función de los compromisos contraídos por el Estado Mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales. Debe advertirse que los avances en la implementación de cada reforma se han registrado con velocidades, profundidades y ritmos propios.

La mecánica de trabajo del proyecto incluyó un seminario interno que sesionó durante un año. Los más de veinte investigadores que participaron en este proyecto cuentan con trayectorias académicas y profesionales en diversos campos como la sociología, la ciencia política, el derecho, las relaciones internacionales, la pedagogía, la economía y la actuaría, lo cual contribuyó a dotar a cada estudio de un enfoque multidisciplinario.

En el mismo sentido, sostuvimos sesiones para presentar avances del proyecto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y el Consejo Coordinador Empresarial. Posteriormente, convocamos a un seminario público de dos días en el Senado de la República, el cual contó con la participación de especialistas nacionales e internacionales en los distintos campos de las reformas. La pluralidad y el nivel de especialización de las personas que participaron en estos diálogos, sin duda enriquecieron los resultados del proyecto. Por último, los borradores de esta colección fueron sometidos a un proceso de doble dictaminación con reconocidos expertos en cada uno de los temas. Sus observaciones puntuales elevaron el rigor y la calidad de las investigaciones. Como siempre en estos casos, son los propios autores los responsables finales de lo expresado en cada estudio.

Agradecemos al Senado de la República, en especial a la Presidencia y el Comité Directivo del IBD, por otorgarnos todas las facilidades para que este proyecto llegara a buen puerto. Esperamos que Reformas estructurales: avances y desafíos contribuya a la toma de decisiones informadas por parte del Estado Mexicano y a que la sociedad disponga de estudios que le permitan conocer y examinar el desempeño de sus instituciones.

Gerardo Esquivel Hernández

Alejandro Encinas Nájera

Noel Pérez Benítez

La Reforma Laboral de 2012 constituye una decisión legislativa importante en el proceso de cambios impulsado por el Gobierno federal durante los últimos años. Este proceso, denominado oficialmente como reformas estructurales, ha tenido como principal objetivo mejorar el marco institucional y flexibilizar algunos mercados estratégicos para fortalecer las condiciones de crecimiento económico del país (OCDE, 2015; Banxico, 2013). Así, la mayor parte de las reformas buscaban modificar los términos de intercambio de algunos mercados en particular; por ejemplo el financiero, el energético, el de telecomunicaciones, además del laboral. Estas decisiones legislativas estuvieron acompañadas de reformas en dos ámbitos fundamentales: el sistema fiscal y el sector educativo.

Desde la perspectiva del Gobierno federal, este paquete de reformas induciría los cambios necesarios para elevar el crecimiento de la economía, lo que propició el reconocimiento de diversos actores internacionales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015) ha destacado la relevancia de implementar las reformas en su conjunto, pero también la conveniencia de acompañar su instrumentación con acciones que fortalezcan la consolidación del Estado de derecho, que transformen el sistema de justicia, y que se avance hacia la mejora en la calidad de las regulaciones.

Con la Reforma Laboral se buscó introducir cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo que contribuyeran a la generación de empleo,

la reducción de la informalidad y el crecimiento de la productividad laboral y la actividad económica. La Reforma Laboral, impulsada por el Poder Ejecutivo federal como iniciativa preferente ante el Congreso de la Unión, implicó la modificación de 361 artículos de la Ley Federal del Trabajo (LFT) de acuerdo con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (DOF, 2012). Estas modificaciones constituyen la reforma más amplia que haya tenido la LFT en las últimas décadas.

Con la puesta en marcha de la Reforma Laboral, se gestaron altas expectativas sobre el crecimiento económico, el aumento del empleo y la reducción de la informalidad. A principios de 2013, el Banco de México (Banxico, 2013) señalaba que “en la medida en que continúe el proceso de reformas estructurales,... el escenario para el crecimiento de México en el mediano plazo podría tornarse más favorable. ... En particular, se espera que la Reforma Laboral incremente la flexibilidad en ese mercado, promueva el empleo formal e impulse una mayor productividad laboral, con lo cual se prevé habría un impacto favorable sobre el crecimiento potencial de la economía.” De acuerdo con Banxico (2013) la Reforma Laboral podría tener un efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB que se estimaba entre 0.15 y 0.25 puntos porcentuales en promedio por año y se crearían alrededor de 370 mil empleos formales adicionales en promedio al año.

Asimismo, en el discurso del Gobierno federal se ha sostenido que los resultados están siendo notables. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2016) ha reportado que gracias a la reforma se ha creado empleo formal, ha aumentado el poder adquisitivo de los salarios y se ha favorecido la reactivación del mercado interno (se reporta que de cada 100 empleos formales creados, 63 perciben una remuneración mayor a dos salarios mínimos).

No obstante las expectativas generadas y la lectura positiva de los resultados de la reforma por parte del Gobierno federal, el ritmo de crecimiento de la economía se ha mantenido débil y las principales anomalías del mercado de trabajo persisten. Entre 2013 y 2015, la tasa media de crecimiento del PIB fue del 1.9%¹ y las perspectivas para 2016 y 2017

1 Ver reporte de Temas Estratégicos “Debilidades y perspectivas de la economía mexicana, 2015-2017” elaborado por el área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad de la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte35.pdf>

no superan el 3%, de acuerdo a la media de las expectativas de Banco de México (Banxico, 2016). A pesar de la tendencia positiva en el número de trabajadores registrados en el IMSS, que se incrementó en 1.3 millones de personas entre 2013 y 2015, este aumento se basa en la creación de puestos temporales de trabajo cuyo ritmo de crecimiento (4.9%) ha sido mayor al del empleo permanente (3.9%), lo que vulnera la estabilidad y la calidad del empleo. Asimismo, el déficit acumulado en la creación de empleo sigue aumentando (entre 2000 y 2015 se tiene un rezago de 8.6 millones de puestos de trabajo) y la informalidad laboral mantiene altos índices y sus variaciones recientes pueden representar sólo una restitución de los niveles previos a la crisis de 2009.

Entre las expectativas de la Reforma Laboral y la interpretación oficial de sus primeros resultados, por un lado, y el desempeño actual de la economía y del mercado de trabajo, por otro, se observan algunas discrepancias que representan una motivación especial para contribuir en el análisis de las decisiones legislativas tomadas y dar cuenta de los avances logrados con la instrumentación de las modificaciones a la LFT. Aunque la información estadística de la situación laboral disponible hasta el momento puede aportar evidencias parciales sobre el cumplimiento de los efectos esperados de la Reforma Laboral, es importante promover el análisis detallado de su impacto en la estructura económica y en el mercado laboral.

Para determinar los resultados de la Reforma Laboral y el cumplimiento de sus objetivos, es importante analizar: *a)* la definición, motivación e implicaciones de las decisiones legislativas tomadas, *b)* la correspondencia entre el diagnóstico, los objetivos de la reforma y el diseño e instrumentación de las medidas, y *c)* la articulación de la Reforma Laboral con otras decisiones legislativas y de política pública. Este estudio pretende avanzar en esa dirección y contribuir con el análisis y seguimiento de las decisiones legislativas tomadas en el Senado de la República.

En el proceso de deliberación parlamentaria de la Reforma Laboral, el Senado intervino, como cámara revisora, en el análisis, diseño y aprobación de las modificaciones a la LFT. Como responsable del control y seguimiento de las decisiones legislativas que impulsa, el Senado adquiere un papel relevante en la supervisión de los resultados de la Reforma Laboral.

Para cumplir con estas funciones, es importante que el Senado cuente con la información que le permita evaluar sus decisiones y promover los ajustes necesarios para elevar la eficacia de la intervención del Estado

en el mejoramiento del mercado de trabajo y la estructura económica del país.² Por ello, en esta investigación se propone analizar el alcance de la Reforma Laboral de 2012 y su articulación con otras decisiones legislativas y de política pública.

Los objetivos particulares del estudio son: *a)* ofrecer elementos de diagnóstico del mercado de trabajo que ayuden a identificar las principales anomalías y tendencias en las que debe intervenir el Estado, *b)* analizar el alcance de las principales medidas de la Reforma Laboral, en especial las dedicadas a reducir la informalidad y elevar el empleo, *c)* destacar la importancia de la articulación de las medidas laborales con otras reformas y decisiones de política pública y *d)* contrastar las decisiones legislativas tomadas en México con las reformas laborales implementadas en otros países.

El estudio se divide en cinco secciones. En la primera se presenta un análisis de los principales indicadores laborales que permiten diagnosticar las condiciones del mercado de trabajo e identificar, con ello, las tendencias y anomalías que se pretende atender mediante la reforma. En la segunda sección se describen los objetivos generales y las principales medidas de política de la Reforma Laboral, y se realiza un análisis sobre el alcance de las medidas para reducir la informalidad y elevar el empleo, en particular, las que se refieren al régimen de subcontratación laboral, los contratos por temporada, periodos de prueba y capacitación inicial y la reducción de los costos por despido. En la tercera sección, se expone el análisis sobre la articulación de las medidas incorporadas en la Reforma Laboral con otras decisiones de política, en particular con el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). En la cuarta sección se exponen algunas experiencias de reformas laborales en el ámbito internacional y se extraen lecciones relevantes para México. La última sección presenta las conclusiones del estudio.

2 De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el seguimiento y evaluación del diseño e instrumentación de las políticas públicas para la promoción del desarrollo ayudan a mejorar el desempeño y los resultados de la intervención del Estado. La medición y análisis del desempeño tienen como principales objetivos mejorar el aprendizaje colectivo en materia de desarrollo y asegurar la toma de decisiones con base en la información, lo que fortalece la responsabilidad de introducir los ajustes necesarios en el diseño e instrumentación de las políticas públicas cuando los resultados no son satisfactorios. Según el PNUD, el seguimiento se define como una función continua cuyo objetivo es proporcionar a los responsables de la política pública indicaciones oportunas de progreso, o de falta de progreso, en el logro de los resultados de una intervención en curso. Asimismo, la evaluación se define como un ejercicio selectivo que intenta evaluar de manera sistemática y objetiva los progresos hacia un efecto y su realización (PNUD, 2009).

1

Diagnóstico: Condiciones del mercado de trabajo que enfrenta la reforma

La iniciativa de Reforma Laboral presentada por el Poder Ejecutivo expone como principales argumentos que el marco jurídico ha quedado rebasado por distintas circunstancias demográficas, económicas y sociales, lo que indica la necesidad de modificarlo para incrementar la creación de empleos, elevar la productividad de los ya existentes y sancionar a quienes incurran en prácticas contrarias a la ley. Por otro lado se expresa la relevancia de corregir situaciones de discriminación y falta de equidad en las relaciones de trabajo, de mejorar la justicia laboral y de modificar las prácticas dentro de las organizaciones sindicales (Presidencia de la República, 2012).

A pesar de los esfuerzos en el diseño de la reforma, es posible que la realidad del mercado de trabajo exija un conjunto de regulaciones que no han logrado ser establecidas con dichas modificaciones o que han sido insuficientes para corregir las anomalías existentes. El mercado de trabajo en México se ha caracterizado por el déficit en la creación de empleo, las altas y persistentes tasas de informalidad, la segmentación laboral y los bajos niveles de remuneración, principalmente para los trabajadores con salario mínimo y para aquellos que trabajan en pequeños establecimientos, que cuentan con escasos años de escolaridad y/o que pertenecen a grupos de edad en situación de vulnerabilidad. De ser exitosas, las distintas medidas de la reforma llevarían a corregir sólo algunas de las dificultades presentes en el mercado laboral.

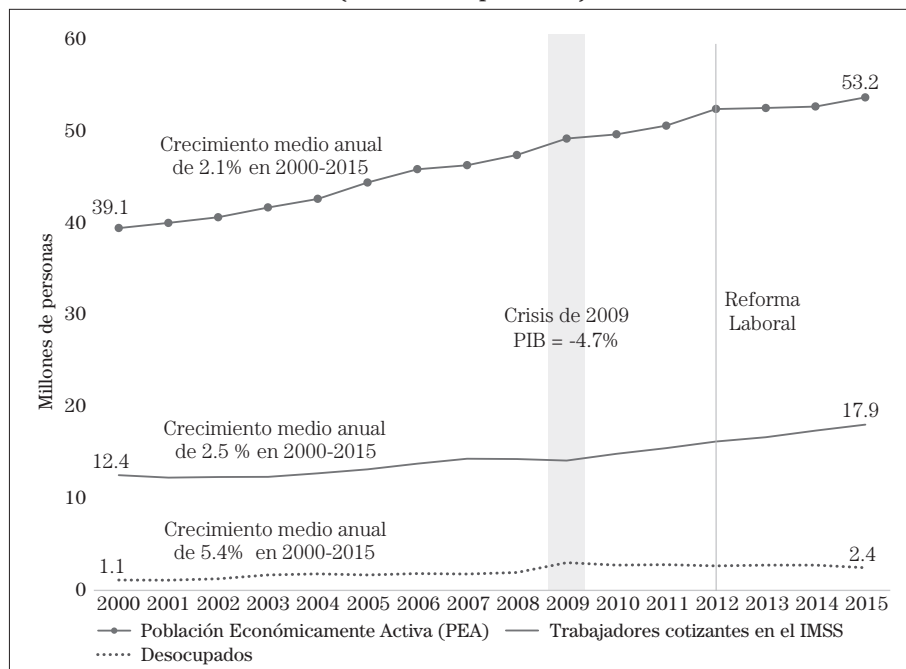
1.1 Déficit de empleo e informalidad

La necesidad de crear empleo en la economía mexicana se ha acentuado en las últimas décadas, pues la Población Económicamente Activa (PEA) creció durante varios años más rápido que la generación de nuevos empleos formales. De acuerdo con el Gobierno federal, entre 2007 y 2011 la PEA aumentó en 1 millón de personas cada año, mientras que los empleos formales crecieron en 220,000 por año (Presidencia de la República, 2007), lo que supone un déficit importante en la creación de puestos de trabajo (en torno a los 780,000 puestos).

Con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2016), se observa que, de 2000 a 2015, la PEA pasó de 39.1 a 53.2 millones de personas y creció a un ritmo ligeramente menor (2.1%) que la tasa de crecimiento promedio anual del número de ocupados que cotizan en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2.5%), que representa el principal indicador de empleo formal. Como se observa en la gráfica 1, la brecha entre ambas variables se ha venido ampliando a lo largo del periodo, aunque en los últimos años parece cerrarse ligeramente debido especialmente a una caída en el ritmo de crecimiento de la PEA, pues en los años 2014 y 2015 se registró un incremento atípico de apenas 107 mil y 157 mil personas respectivamente, lo que contrasta con el promedio anual de más de un millón que se había observado hasta 2013.³ Por su parte, la población desocupada ejerce una presión cada vez mayor sobre el mercado de trabajo, pues esta se incrementó en 1.3 millones de personas entre 2000 y 2015 y creció a un ritmo de 5.4% en promedio anual.

3 Estas variaciones atípicas reducen la presión que ejerce la PEA en el mercado de trabajo y facilitan la interpretación de resultados favorables al momento de valorar el déficit en la generación de empleo, sin embargo; este fenómeno no implica que este déficit se esté solventando mediante la generación de nuevos puestos de trabajo.

Gráfica 1. Población económicamente activa, trabajadores cotizantes en el IMSS y población desocupada, 2000-2015.
(Millones de personas)



Nota 1. Los datos de 2000 a 2004 provienen de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). La edad de trabajar se considera a partir de los 14 años.

Nota 2. Los datos de 2005 a 2015 provienen de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). La edad de trabajar se considera a partir de los 15 años.

Nota 3. Los datos sobre los trabajadores cotizantes en el IMSS corresponden a los *stocks* acumulados hasta el mes diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del BIE, la ENE y la ENOE del Inegi.

Si se toman en cuenta las mismas fuentes de información y los flujos anuales de la PEA y el registro del empleo en el IMSS, se observa que de 2000 a 2015 la PEA aumentó en promedio cada año en 939,589 personas y el número de trabajadores cotizantes al IMSS se incrementó en promedio anual en 363,085 ocupados, lo que produce un déficit de 576,504 puestos de trabajo al año durante todo el periodo. Si se toma en cuenta la cifra acumulada de 2000 a 2015, se tiene que la PEA aumentó en más de 14 millones de personas, mientras que la creación acumulada de empleo registrado en el IMSS fue de 5,446,273, lo que da como resultado un déficit acumulado en todo el periodo de 8,647,556 puestos de trabajo formal.

Estos déficits representan un rezago muy importante en la creación de empleo formal, aún sin considerar el *stock* anterior al año 2000.

La insuficiencia de empleo formal ha conducido a la búsqueda de actividades, como la informalidad o la migración y nuevas válvulas de escape como el regreso al campo (Samaniego, 2010), que permitan el sostenimiento de aquellos que no logran insertarse en el mercado de trabajo formal. Según Camargo (2013), entre 2007 y 2011, más de 780,000 personas buscaron cada año alguna ocupación en la economía informal o ilícita y otros emigraron hacia Estados Unidos para tener mejores oportunidades.

El hecho de que quienes no cuentan con empleo formal migren y se inserten en actividades incluso ilegales, refuerza el argumento probado por algunos autores (Esquivel y Ordaz-Díaz, 2008; Puyana y Romero, 2012), que indica que la existencia de un sector informal en la economía mexicana no es resultado de elecciones individuales maximizadoras de utilidad por parte de los trabajadores, sino más bien una condición estructural. El mercado laboral mexicano presenta características de segmentación y no de integración entre los sectores formal e informal y en él los trabajadores informales se encuentran en desventaja, tanto por su condición salarial, como por su carencia de acceso a las instituciones de seguridad social.

El debate en torno a la elección voluntaria de la actividad informal ha sido extenso en la literatura económica, en la que se encuentran evidencias que sostienen posturas opuestas. La hipótesis del sector informal deseable fue sostenida por Maloney (2003), quien señala que los trabajadores eligen la ocupación con base en la utilidad que supone un conjunto de condiciones salariales y no salariales, que puede ser relativamente comparable entre el sector informal y el empleo formal. De acuerdo con este autor, existen distintas razones por las que un trabajador estaría dispuesto a ingresar a la informalidad, por ejemplo la preferencia a recibir remuneraciones totalmente monetarias en lugar de obtener los beneficios de la seguridad social, sobre todo en los casos en los que los sistemas de salud y seguridad social se perciben como deficientes. Esta misma idea ha sido tratada con distintas perspectivas para sostener que la baja valoración por parte de los trabajadores sobre la calidad de los servicios públicos, les lleva a preferir actividades con ingresos monetarios en lugar de obtener prestaciones sociales (Levy, 2008).

Sin embargo, Fields (2005) advierte que la posibilidad de que un trabajador se encuentre en una situación en la que pueda elegir su ocupación, entre formal e informal, está reservada sólo para unos cuantos. En particular para aquellos que han logrado adquirir una experiencia y capital

suficientes como subordinados que les permita optar, en algún momento, por convertirse en trabajadores por cuenta propia.

No obstante la discusión teórica y las evidencias que aporta cada postura, no se puede descartar la posibilidad de que en el mercado laboral mexicano, al coexistir diferentes tipos de informalidad, una pequeña parte de trabajadores por cuenta propia esté dedicada a su actividad de manera voluntaria. Puede ser el caso de quienes aprovechan el capital de conocimientos y la red de conexiones adquiridos durante su trayectoria laboral para emprender un negocio y que durante un tiempo desarrollan su actividad productiva al margen de la normatividad.

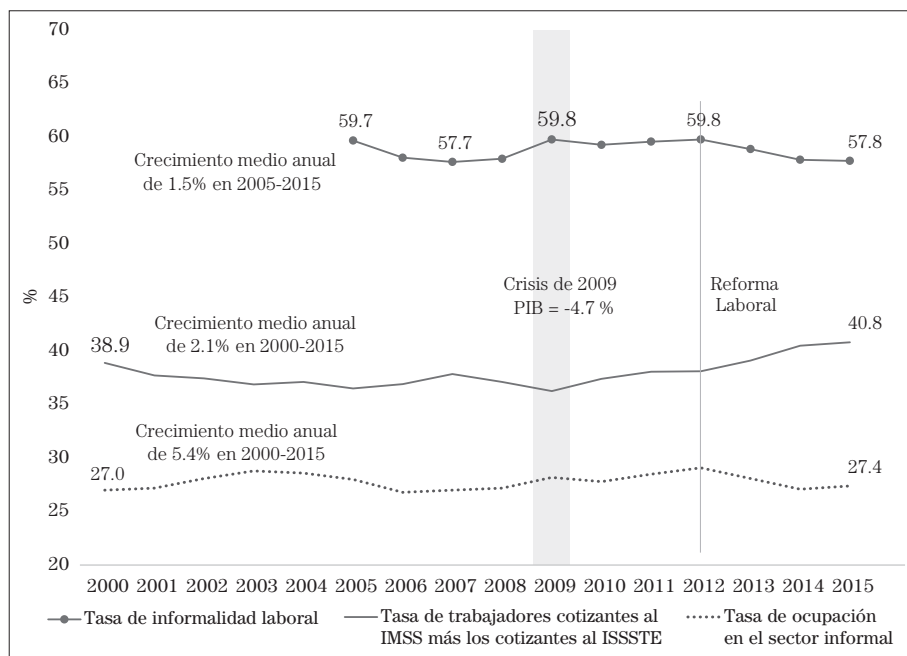
Aún considerando esta posibilidad, es incuestionable que la mayor parte de la ocupación informal está relacionada con la necesidad de subsistir ante las escasas oportunidades de empleo formal que se abren en el mercado, como resultado de los bajos ritmos de crecimiento de la economía nacional y de las irregularidades en el cumplimiento de la legislación fiscal, laboral y de seguridad social. Entre esta ocupación se encuentran los asalariados informales que son sujetos a las prácticas de incumplimiento regulatorio en las que incurren las empresas, y algunas instituciones del sector público, que afectan los derechos laborales.

Ya sea por voluntad propia o por exclusión del mercado de trabajo formal, los niveles de informalidad en México son especialmente altos y persistentes desde hace más de tres décadas. La información estadística del Inegi (2016) revela los altos niveles de empleo informal que se tienen en el mercado laboral mexicano (ver gráfica 2). Debido a un cambio metodológico en las mediciones de la ocupación informal hecho por el Inegi, se tiene registro desde 2005 de tasas de informalidad superiores a 57% (Tasa de Informalidad Laboral, TIL) respecto al total de la población ocupada, a diferencia de las mediciones anteriores que registraban tasas en torno a 27% (Tasa de Ocupación en el Sector Informal, TOSI).

A lo largo de los 10 años de registro, la TIL ha tenido tres momentos importantes (ver gráfica 2): *i*) después de su primera medición en 2005 (59.7%) la tasa se redujo hasta el 57.7% en 2007; *ii*) la crisis de 2009 elevó la informalidad al 59.8% y sus efectos mantuvieron la tasa a esos niveles durante cuatro años; y *iii*) después de 2012 las tasas han descendido hasta ubicarse en el 57.8% en 2015. El Gobierno federal afirma que este descenso reciente de la informalidad se debe a los efectos iniciales de la Reforma Laboral, y aunque es difícil confirmar las causas, también se puede explicar por la dispersión de los efectos de la crisis de 2009. Lo que resulta inobjetable es la elevada y estable informalidad observada en el largo plazo.

Aunque en 2015 la TIL disminuyó en 2 puntos porcentuales respecto de 2012, es aún prematuro señalar un cambio de tendencia en las variables de informalidad laboral. Esta disminución puede ubicarse entre el rango

Gráfica 2. Tasas de informalidad y de trabajadores cotizantes en el IMSS e ISSSTE, 2000-2015. (Tasas porcentuales)



Nota 1. La Tasa de Ocupados en el Sector Informal (TOSI1) representa a la población que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar.

Nota 2. La Tasa de Informalidad Laboral (TIL1) incluye a la población que labora en el sector informal y, además, a la población que labora en otras modalidades similares, como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.

Nota 3. Los datos de 2000 a 2004 provienen de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). La edad de trabajar se considera a partir de los 14 años.

Nota 4. Los datos de 2005 a 2015 provienen de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). La edad de trabajar se considera a partir de los 15 años.

Nota 5. Los datos sobre los trabajadores cotizantes en el IMSS corresponden a los *stocks* acumulados hasta el mes diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del BIE, la ENE y la ENOE del Inegi, de los anuarios estadísticos del ISSSTE y de los cubos dinámicos del IMSS.

de variaciones estándar del indicador y significar el retorno a los niveles de informalidad registrados antes de la crisis de 2009, pues de 2005 a 2007 la TIL ya se había reducido también en 2 puntos porcentuales. Asimismo, si la reducción de la informalidad laboral reciente se ha traducido en el crecimiento de empleo formal, es posible que sea a partir de la creación de puestos de trabajo temporal, pues el repunte de los trabajadores cotizantes a la seguridad social se explica fundamentalmente por el aumento en la contratación de trabajadores eventuales (ver gráficas 2 y 10).

La tasa de trabajadores inscritos en las principales instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) demuestra que el empleo formal representa alrededor de 40.0% de la población ocupada y su ritmo de crecimiento ha sido de 2.3% en promedio anual entre 2000 y 2015. Durante estos años, tanto las tasas de empleo formal como las de informalidad han registrado un comportamiento relativamente estable, lo que hace suponer que existen factores estructurales de la economía mexicana que mantienen sus niveles sin variaciones importantes. Entre estos factores, se puede señalar el desempeño económico, la productividad y la competitividad.

El déficit en la creación de empleo se explica fundamentalmente por el bajo nivel de crecimiento de la economía mexicana, que entre los años 2000 y 2015 registró una tasa real de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) de 2.3%. Este bajo ritmo de crecimiento ha implicado una capacidad reducida para incrementar la demanda de trabajo del sector productivo, que se ha convertido en la principal limitación para el aumento del empleo formal.

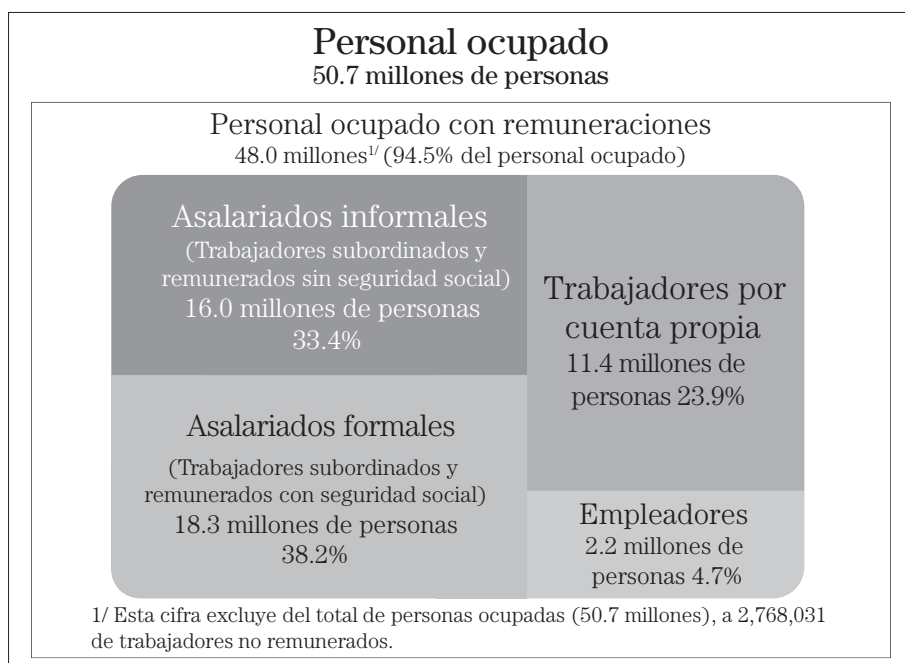
La debilidad de la economía mexicana está asociada a las condiciones de productividad y competitividad⁴ del sistema productivo. Según el Gobierno federal, las deficiencias en el mercado laboral restan competitividad a las empresas del país con respecto de otras economías en desarrollo. El Informe anual de competitividad global del Foro Económico Mundial analiza la competitividad económica de 144 países con un Índice de Competitividad Global (ICG) conformado por 12 pilares, entre ellos el que mide la Eficiencia del Mercado Laboral (EML). En este informe, México pasó del lugar 52 en 2007-2008, al lugar 58 en 2011-2012, y al 57 en 2015-2016 en el ICG y en el pilar de EML pasó del lugar 92 en 2007-2008, al lugar 114 en 2011-2012 y se mantuvo en el mismo sitio en 2015-2016 (FEM, 2008, 2012 y 2015).

4 El Foro Económico Mundial define competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país.

1.2 Segmentación laboral

Las condiciones económicas del país y la dinámica de la ocupación observadas durante las últimas décadas en México han facilitado el crecimiento de las actividades informales que fortalecen la segmentación del mercado de trabajo. Como se observa en el esquema 1, de los 50.7 millones de personas ocupadas en 2015, 94.5% (48.0 millones de personas ocupadas) obtiene ingresos y salarios.

Esquema 1. Composición del mercado de trabajo en México



Fuente: Elaboración propia con datos de 2015 de la ENOE, Inegi.

El personal ocupado con remuneraciones está segmentado conforme al tipo de empleo que desempeña (asalariados, trabajadores por cuenta propia y empleadores) y a su pertenencia al sistema de seguridad social. Con base en estos dos criterios, se tiene que sólo 18.3 millones de trabajadores son asalariados formales, lo que equivale a 38.2% del personal ocupado remunerado.

Asimismo, se registra un conjunto de asalariados informales (no inscritos en la seguridad social) que alcanza los 16.0 millones de trabajadores (33.4% respecto del personal ocupado remunerado). Este segmento de empleo es una expresión de las anomalías en la regulación laboral y en la aplicación de la ley, pues está constituido por trabajadores que dependen de patrones que no cumplen con la normatividad de la seguridad social y que sostienen relaciones laborales irregulares con los subordinados.

Por otra parte, se tiene a los trabajadores por cuenta propia, que representan 23.9% (11.4 millones de personas) del personal ocupado remunerado. Al no contar con seguridad social, son autoempleados que se consideran informales dedicados a actividades predominantemente de subsistencia y de baja productividad. Si a este segmento de ocupación se suma el grupo de asalariados informales, se advierte que 57.3% del mercado de trabajo se encuentra en la informalidad.⁵

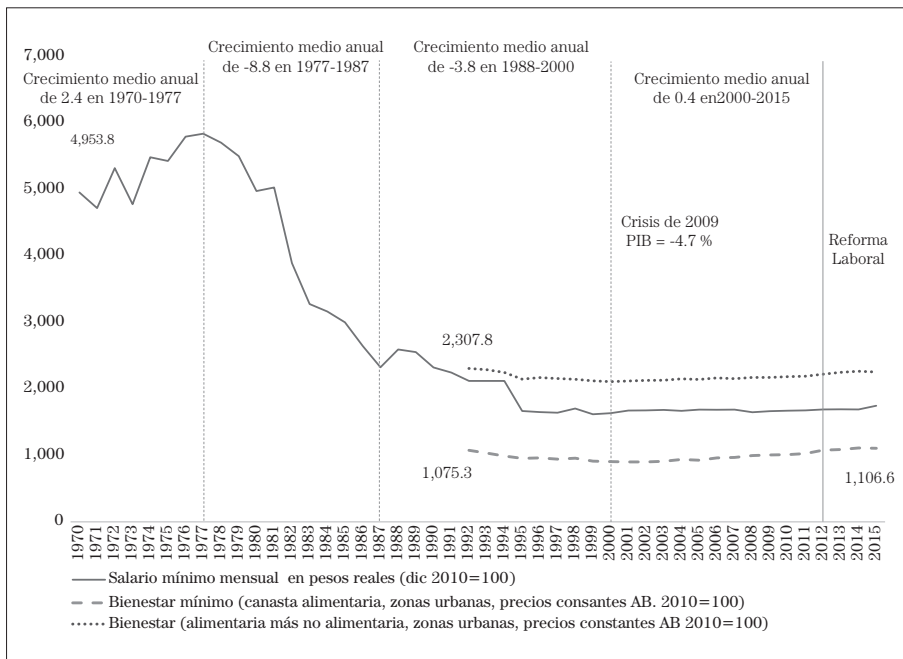
La segmentación observada en el mercado de trabajo de México supone la existencia de barreras a la movilidad de los trabajadores que dificultan o impiden el acceso a puestos de trabajo formal. Estas barreras están relacionadas con las diferencias salariales entre los trabajadores formales y los trabajadores asalariados informales y por cuenta propia (ver gráfica 4). La reducción de estas barreras representa un reto de la política laboral para facilitar el ingreso de un número mayor de personas al sistema de seguridad social.

1.3 Persistencia del bajo nivel salarial

El mercado de trabajo en México se ha caracterizado, desde hace ya varias décadas, por tener bajos salarios, cuyo principal referente es el nivel del salario mínimo. Desde los años 70 del siglo xx se ha registrado una fuerte tendencia decreciente del salario mínimo real (ver gráfica 3). Aunque esta remuneración había mostrado un crecimiento importante hasta 1976, entre 1977 y el año 2000 la tasa de crecimiento media anual (tcma) del salario mínimo real del país fue de -5.4%.

5 Esta cifra se acerca más a la TIL1 que a la TOSI1 (medidas de informalidad elaboradas por el Inegi, ver gráfica 2).

Gráfica 3. Evolución del salario mínimo real, 1970-2014.
(Pesos constantes de 2010)



Nota 1. Para los años en que existieron diferentes fijaciones de salario mínimo se usa el promedio de éstos.

Nota 2. Se usa el deflactor a diciembre de cada año.

Nota 3. La línea de bienestar mínimo equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes y la línea de bienestar equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. La comparación de las variables se realiza teniendo en cuenta que las líneas de bienestar están calculadas por persona. Sin embargo, si las estimaciones se realizan por hogar las limitaciones para satisfacer las necesidades básicas serán mayores entre más miembros del hogar dependan del salario mínimo de un trabajador.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) y de la Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (canastas básicas para todos los años en el mes de diciembre).

En este largo periodo de declive (1977-2000), se distinguen dos fases. Entre 1977 y 1987 (TCMA= -8.8%), el descenso del salario mínimo fue más drástico que el observado entre 1988 y 2000 (TCMA= -3.8%). Esta diferencia se explica por las medidas de control de precios, salarios y tipo de cambio instrumentadas por medio de los pactos económicos promovidos por el Gobierno federal a mediados de los años 80.

Las caídas pronunciadas del salario mínimo en 1977 y 1987 coinciden con fuertes devaluaciones del tipo de cambio real (1977=26.9%, 1986=52.3% y 1987=12.7%),⁶ lo que explica, junto con el fuerte proceso inflacionario que se había gestado en esos años, el entorno adverso que afectaba al nivel salarial.

A partir del año 2000 se logra frenar la caída del salario mínimo y se inicia una fase de estancamiento, en la que su valor es actualizado anualmente conforme a las variaciones de la inflación. Desde ese año se observa una mayor estabilidad en las variables de precios y tipo de cambio real, que evidencia la modificación del entorno de hiperinflación, vulnerabilidad del tipo de cambio y alta incertidumbre en los mercados, circunstancias que motivaron la instrumentación de estrategias de control de precios y salarios a finales de los años 80 y principios de los 90.

Por ello, los estrictos controles del salario mínimo pueden haber perdido vigencia en un contexto de estabilidad macroeconómica como el actual, en el que las tasas de inflación revelan un fuerte control mediante la política monetaria, el tipo de cambio se ha mantenido flexible y en bandas de flotación que evitan la volatilidad observada en décadas pasadas y los salarios no han dado muestra de variaciones que pongan en riesgo los costos de la actividad productiva.⁷ De hecho, los salarios promedio se han reducido desde la crisis de 2009 (ver gráficas 4, 6, 7 y 8).

La persistencia del bajo nivel de salario mínimo podría estar reflejando un fenómeno de histéresis. Es decir, que las causas que propiciaron el control de los salarios mínimos han desaparecido o se han modificado respecto del entorno que les dio origen, pero el fenómeno se conserva.

La persistencia de un nivel bajo de salarios mínimos en la economía del país, como la registrada en las últimas décadas, se traduce en una capacidad reducida en el gasto de los hogares, que a escala macroeconómica conduce a la contracción de la demanda agregada y al debilitamiento del mercado interno como motor de la actividad económica. Asimismo, esta

6 Un análisis más profundo de la relación entre la devaluación del tipo de cambio real y la caída del salario mínimo puede consultarse en el reporte de investigación “Debate en curso sobre el salario mínimo en México” del Instituto Belisario Domínguez.

7 En el informe trimestral de abril-junio de 2014 del Banco de México, se señala que los costos laborales en el trimestre estudiado no generaron presiones inflacionarias. Esto es parte del constante monitoreo de la relación salarios-inflación por parte de la institución. Ver Banxico (2014).

persistencia favorece las condiciones de pobreza y desigualdad del ingreso y genera distintos desequilibrios en el mercado de trabajo.

Sociedad de bajos salarios

La persistencia del bajo nivel del salario mínimo se convierte en un factor que debilita los niveles de ingreso de las familias y refuerza la elevada vulnerabilidad social. En particular, se pueden advertir los siguientes efectos:

- Se pierde el poder adquisitivo de los trabajadores con salario mínimo, pero también de los segmentos laborales de bajos ingresos cuya remuneración (aunque superior al salario mínimo) está influida por la fijación legal del salario mínimo. Con ello se limita la capacidad para satisfacer las condiciones básicas de consumo y bienestar.
- Se vulnera la capacidad económica y patrimonial de los trabajadores con salario mínimo (y de bajos salarios), lo que facilita su inserción en condiciones de pobreza.⁸ En la gráfica 3 se aprecia cómo el nivel del salario mínimo por trabajador se ubica por debajo de la línea de bienestar por persona definida por el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval),⁹ aunque se encuentra por encima de la línea de bienestar mínimo de una persona.¹⁰
- Se pierde la capacidad del salario mínimo como instrumento de política de desarrollo social y de redistribución del ingreso, con el que se garanticen recursos suficientes para la subsistencia de la población en condiciones de vulnerabilidad y se reduzca la desigualdad.
- Se incrementa la desigualdad del ingreso y se acentúa la desigualdad social, por lo que se configura una sociedad en la que predominan

8 Un posible efecto del aumento en el ingreso de algunos trabajadores (que podrían superar la línea de bienestar) es su potencial salida de los programas sociales (CBO, 2014). Lo anterior sería un efecto adicional del aumento de los salarios cuyos impactos, tanto en el ingreso de las familias como en el gasto de gobierno en los programas sociales, valdría la pena considerar.

9 La comparación de la gráfica 3 se realiza teniendo en cuenta que las líneas de bienestar están calculadas por persona. Sin embargo, si las estimaciones se realizan por hogar, las limitaciones para satisfacer las necesidades básicas serán mayores entre más miembros del hogar dependen del salario mínimo del trabajador.

10 La línea de bienestar mínimo equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes y la línea de bienestar equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

los estratos de bajos ingresos que enfrentan consecuencias directas en sus niveles de salud, alimentación, educación, cultura, etcétera.

- Se vulneran las fuentes de financiamiento del sistema de seguridad social, al mantener bajas las cuotas y contribuciones provenientes del salario mínimo. El promedio diario del salario base de cotización al IMSS refleja lo anterior, en el periodo 2005-2015 fue de 240.4 pesos en términos reales, mientras que el salario promedio diario en industrias como la extractiva y de la electricidad en el mismo periodo fue de 321.85 pesos.¹¹

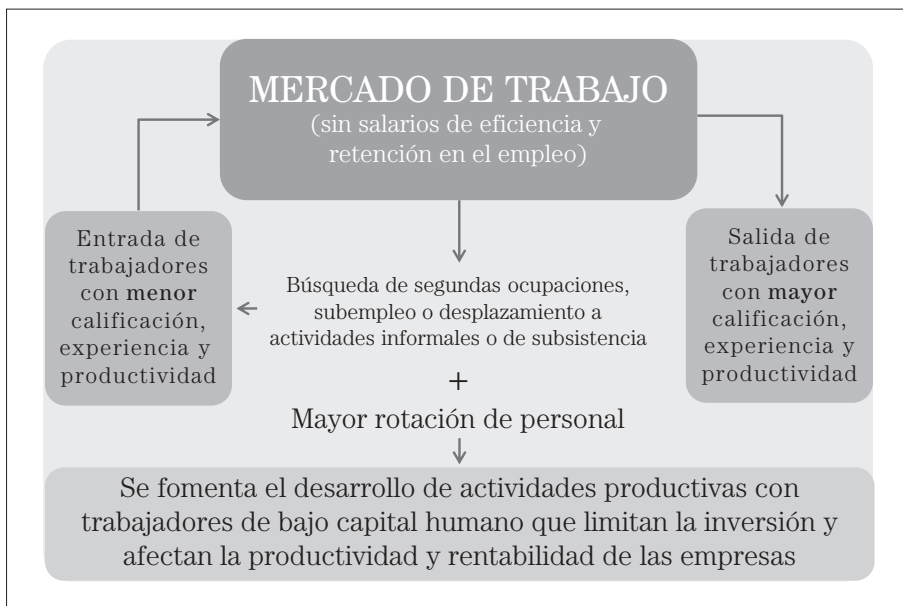
Mercado de trabajo

Las relaciones y efectos que tiene el salario mínimo en el mercado de trabajo han sido ampliamente estudiados por la literatura económica (McConnell et al., 2003; Meixide, 1988; Recio, 1997). Entre los principales efectos que genera la persistencia de un bajo nivel del salario mínimo, destacan los siguientes:

- Se produce un efecto de contención en el crecimiento de los salarios contractuales o de mercado (superiores al salario mínimo) que no se fijan directamente por la determinación legal e institucional del salario mínimo, sino por un conjunto de factores relacionados con las características de los trabajadores (educación, experiencia, edad, etcétera), con los tipos del puesto de trabajo (cargo, responsabilidad, requerimientos técnicos, exposición al riesgo, etcétera), con las características de los mercados y empresas (tamaño de empresa, actividad productiva, intensidad de capital, uso de tecnología, concentración y competencia de los mercados, etcétera), y otros determinantes salariales, como los institucionales (sindicatos, regulaciones del mercado, sistema de seguridad social, etcétera).
- Se deterioran las condiciones económicas de los trabajadores con salario mínimo (y de bajos salarios), lo que obliga a la búsqueda de segundas ocupaciones o su desplazamiento a actividades informales de subsistencia. Por lo que la persistencia de los bajos salarios mínimos se convierte en un factor que induce incrementos en los niveles de informalidad laboral (ver esquema 2).

11 El cálculo se realizó con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Esquema 2. Efectos en el mercado de trabajo del bajo nivel de salario mínimo



Fuente: Elaboración propia.

- Se favorece una alta densidad de puestos de trabajo con bajos salarios que conduce a la precarización del mercado de trabajo. Esta alta densidad debilita, en particular, las relaciones laborales en el mercado de trabajo formal, pues se vuelven más irregulares e inestables.
- Se incrementa la demanda de trabajo de bajos salarios, lo que implica la contratación de personal con menores niveles de calificación, experiencia y productividad. Asimismo, se pierden incentivos para la incorporación y retención en el mercado laboral de trabajadores de mayor calificación, experiencia y productividad. Estas condiciones impiden la asignación eficiente del empleo en los mercados.
- Se fortalece el desarrollo de actividades productivas basadas en trabajadores de bajo capital humano que limitan la inversión en maquinaria y tecnología, con consecuencias negativas en la productividad y rentabilidad de las empresas.
- Se registra una mayor movilidad laboral en los empleos de salario mínimo, derivada de entradas y salidas más rápidas del mercado

de trabajo, lo que supone estancias laborales cortas que afectan la dinámica de la producción. Esta situación limita la implementación de estrategias de adiestramiento y capacitación laborales, lo que induce una pérdida relativa en los niveles de productividad y competitividad de las empresas e incrementa los costos de contratación y selección de personal.

De acuerdo con la teoría de los salarios de eficiencia (Shapiro y Stiglitz, 1984), para evitar los efectos negativos sobre la productividad y rentabilidad de los negocios, las empresas con buena posición en los mercados están dispuestas a ofrecer remuneraciones mayores que el mínimo para retener a los trabajadores más calificados. Es decir, en los mercados se encuentran mecanismos para elevar los salarios y mantener, con ello, los niveles de productividad. En ese sentido, una política de recuperación del salario mínimo, promovida por el Estado, podría también generar incentivos para elevar la productividad en los mercados.

Análisis del comportamiento de otros salarios

Las características deseables para el mercado laboral, que están en concordancia con la agenda internacional en la materia, incluyen alcanzar el empleo pleno y productivo con condiciones de trabajo decente para todos. Las remuneraciones adecuadas por el trabajo realizado son un elemento esencial del trabajo decente, y en nuestro país, los salarios han presentado un deterioro sostenido en las últimas tres décadas, sin que los mercados hayan facilitado su recuperación, ni se hayan implementado intervenciones oportunas para revertir este proceso. La caída de las remuneraciones en los años más recientes ha supuesto el descenso de la participación de los salarios en el ingreso nacional (Moreno-Brid, et al., 2016; OIT, 2014b; Ros, 2015; Samaniego, 2014).

De acuerdo con la literatura (Bortz y Águila, 2006; Samaniego, 2014; Ros, 2015), la crisis de la década de los ochenta impactó de manera importante el mercado de trabajo sin que se logaran los anteriores niveles de desempeño. Según los estudios citados, en estos años se produjo un deterioro acelerado de los salarios reales; los salarios medio y mínimo perdieron casi la mitad de su poder adquisitivo entre 1980 y 1988. En los años noventa, se llevaron a cabo importantes cambios estructurales con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). A pesar de que se observaron algunas mejoras en el salario medio al inicio de la década, con la crisis de 1995 éstos volvieron a caer

y se dio una pérdida considerable de puestos de trabajo. Posteriormente, en los primeros 10 años del siglo XXI, se mantuvo un bajo nivel de creación de empleo formal con la desaceleración de la actividad del sector manufacturero y la crisis de 2009, que provocó una pérdida de empleos aún más pronunciada en este sector.

El contraste empírico de los salarios reales de los trabajadores en México en años recientes, permite notar una constante desaceleración en su crecimiento, tendencia que ha sido ampliamente señalada en la literatura internacional (OIT, 2013; 2014). El análisis del ingreso promedio mensual de las personas ocupadas por posición en la ocupación revela que los empleadores son el grupo ocupacional con mayores ingresos, mientras que los trabajadores por cuenta propia junto con los informales presentan el peor desempeño. Cabe destacar que los ingresos obtenidos por los empleadores no son salarios sino remuneraciones al capital, por lo que no son directamente comparables con los otros grupos de asalariados cuyos ingresos representan remuneraciones al trabajo. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, sus ingresos representan tanto remuneraciones al trabajo como al capital, dado que cuentan con sus propios insumos productivos.

Los empleadores contaron con remuneraciones mensuales promedio de \$9,653 en términos reales en el periodo 2005-2015. Sus ingresos mostraron un comportamiento decreciente en el periodo 2005-2015, con una tasa de crecimiento medio anual (TCMA) de -3.2%. La desaceleración más pronunciada de las remuneraciones se observa en el periodo 2005-2010 (TCMA de -0.05%), con un comportamiento más estable en el periodo 2011-2015 (TCMA de -0.01%), lo que sugiere el importante impacto de la crisis económica de 2009 en los ingresos de este grupo.

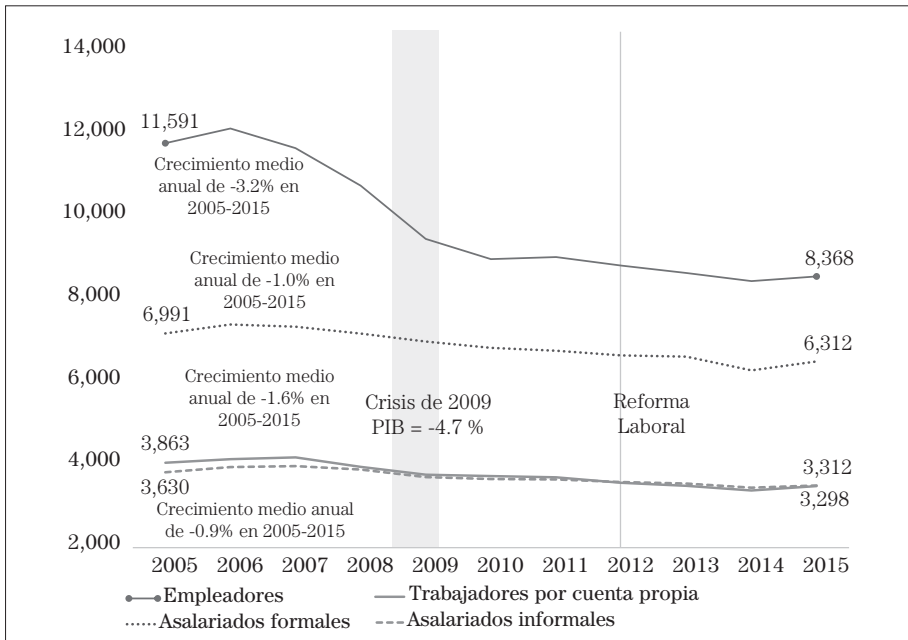
Los trabajadores formales, tuvieron un ingreso mensual promedio de \$6,695 en el periodo 2005-2015. Las remuneraciones mensuales promedio de los trabajadores formales han tenido un comportamiento estable aunque también decreciente en los años estudiados (TCMA = -1.0%). Que no se observen efectos pronunciados de la crisis económica en los ingresos de estos trabajadores, indica que su condición de formalidad es relevante para reducir su vulnerabilidad ante choques externos. A pesar de lo anterior, se presenta una caída sostenida en el tiempo de los salarios del sector formal, que se asocia con la tendencia a la precarización de los empleos formales que se ha documentado en la literatura internacional (OIT, 2013; 2014) y con prácticas como la

contratación de trabajadores con jornadas de trabajo incompletas o de empleo parcial. Aunque la tendencia a la baja de los salarios del sector formal se ha documentado para diferentes países, el salario medio sigue siendo considerablemente más bajo para las economías emergentes que para las economías desarrolladas, aunque esta disparidad se ha ido reduciendo lentamente (OIT, 2014b).

En cuanto a los trabajadores informales y por cuenta propia, éstos tuvieron ingresos inferiores y cercanos entre ambos grupos \$3,513 y \$3,578 respectivamente (ver gráfica 4). Sus ingresos mensuales promedio también mostraron un comportamiento decreciente en el periodo, con TCMA de -0.9% para el primer grupo y -1.6% para el segundo. La caída en los salarios de estos trabajadores, que se encuentran en la parte más baja de la distribución de ingresos, resulta preocupante puesto que no cuentan con elementos asociados al trabajo decente, como la protección social y la garantía de otros derechos laborales, que señalan los organismos internacionales. Las políticas públicas implementadas hasta el momento no parecen haber logrado avances sustanciales en la protección de los ingresos de los trabajadores informales y por cuenta propia.

Las brechas salariales entre los trabajadores informales y por cuenta propia frente a los trabajadores formales así como las de éstos frente a los empleadores permiten argumentar que el mercado de trabajo mexicano está segmentado. Los únicos grupos que presentan características de competencia son el de trabajadores informales frente a los trabajadores por cuenta propia, sin embargo, parece complejo que los trabajadores de estos dos grupos alcancen los ingresos que tiene un trabajador formal y que éste a su vez consiga los ingresos equivalentes a los de un empleador.

Gráfica 4. Ingreso promedio mensual de las personas ocupadas por posición en la ocupación, 2005-2015.
(Pesos constantes de 2010)



Nota 1. Se consideran únicamente los registros de quienes reportaron tener ingresos mayores a cero.

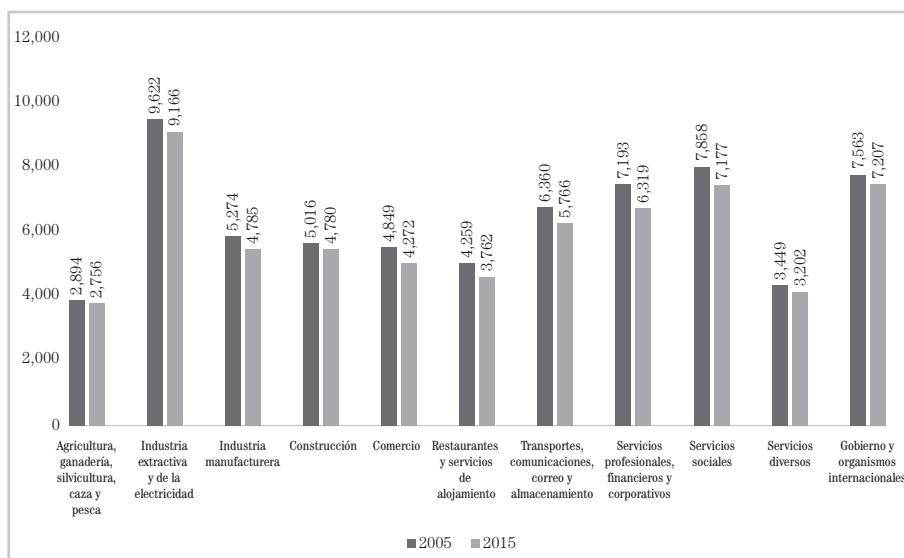
Nota 2. Se usa el deflactor para septiembre de cada año, teniendo como base (diciembre 2010=100).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015-III.

La ocupación en distintas ramas de la actividad económica resulta relevante para explicar el nivel salarial de los trabajadores (ver gráfica 5). En el periodo 2005-2015 las personas ocupadas en la industria extractiva y de la electricidad fueron las que tuvieron los mayores ingresos, \$9,655 en promedio, seguidos por los trabajadores de gobierno y organismos internacionales, con \$7,493. Por otra parte, los trabajadores del sector primario (que realizan actividades relacionadas con la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) tuvieron el peor nivel de remuneración \$2,810, seguidos por los trabajadores de establecimientos que prestan servicios diversos \$3,411 y por aquellos empleados en restaurantes y servicios de alojamiento \$4,087. Los empleados de la industria manufacturera y de la construcción se encuentran en la parte media de la distribución, con salarios reales promedio de \$5,018 y \$5,020 respectivamente.

La industria extractiva y de la electricidad presentó el comportamiento más variable en los niveles salariales, probablemente por ser una actividad ligada a los precios internacionales de las materias primas. En ramas como la de los servicios profesionales, financieros y corporativos así como en los transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento se nota un claro impacto de la crisis de 2009.

Gráfica 5. Ingreso promedio mensual de las personas ocupadas por rama de actividad, 2005-2015. (Pesos constantes de 2010)



Nota 1. Se consideran únicamente los registros de quienes reportaron tener ingresos mayores a cero.

Nota 2. Se usa el deflactor para septiembre de cada año, teniendo como base (diciembre 2010=100).

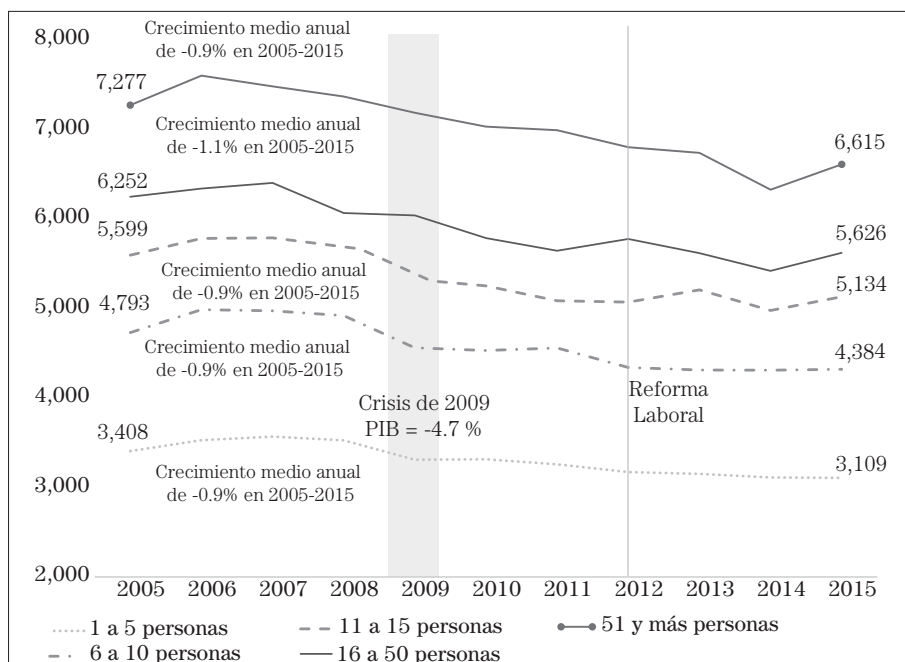
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015-III.

Las cifras sobre los ingresos según el tamaño de unidad económica muestran que los trabajadores ocupados en grandes establecimientos tienen los mayores ingresos en toda la distribución, y que éstos disminuyen paulatinamente conforme disminuye el tamaño de la unidad (ver gráfica 6). Para el periodo 2005-2015 los ingresos promedio en términos reales de los subordinados en unidades económicas de 51 y más personas fueron

de \$7,042, mientras que en unidades de 16 a 50 personas se tuvieron ingresos de \$5,910, en las de 11 a 15 trabajadores fueron de \$5,355, en las de 6 a 10 personas de \$4,658 y en las de 1 a 5 personas de \$3,316.

En las unidades económicas de todos los tamaños, el ingreso promedio mensual de los trabajadores tuvo un comportamiento decreciente en el periodo 2005-2015. En las empresas de 51 y más personas no se observan efectos de la crisis de 2009, mientras que, a menor tamaño de la unidad económica la vulnerabilidad ante choques externos aumenta.

Gráfica 6. Ingreso promedio mensual de las personas ocupadas por tamaño de unidad económica, 2005-2015. (Pesos constantes de 2010)



Nota 1. Se consideran únicamente los registros de quienes reportaron tener ingresos mayores a cero

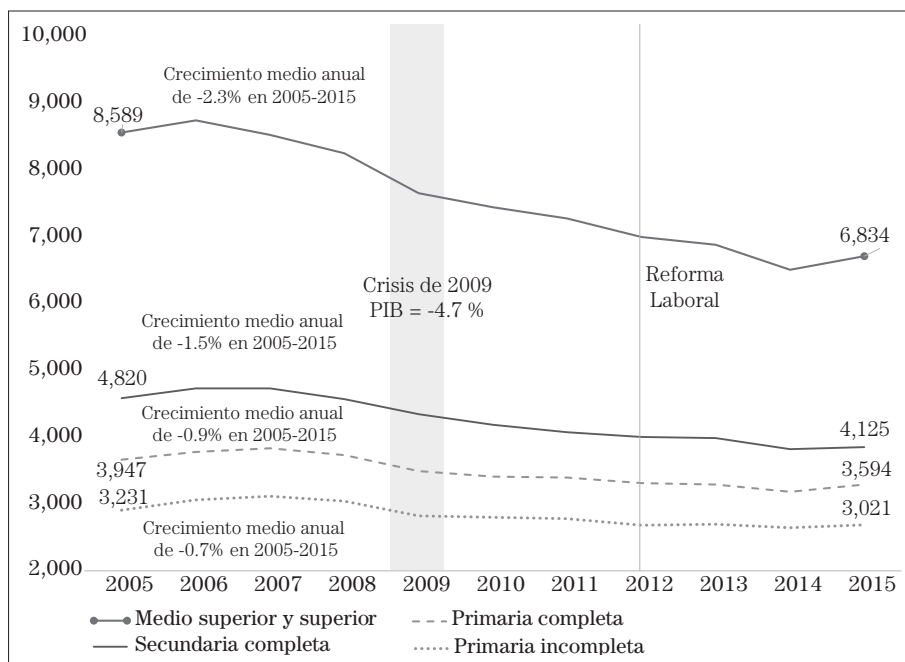
Nota 2. Se usa el deflactor para septiembre de cada año, teniendo como base (diciembre 2010=100)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015-III.

Si se considera el nivel educativo de los trabajadores, se observa que los salarios tuvieron un comportamiento decreciente en el periodo 2005-2015 para todos los niveles de formación, y que los trabajadores con mejores ingresos son aquellos que tienen mayor nivel educativo (ver gráfica 7). En el periodo 2005-2015 los ingresos promedio de los trabajadores con nivel medio superior y superior fueron de \$7,673, los de aquellos con secundaria completa fueron de \$4,514, los de quienes contaron con primaria completa, de \$3,782 y los de aquellos con primaria incompleta de \$3,166. Esta tendencia es constante en toda América Latina, donde los trabajadores no calificados tienen los mayores índices de pobreza y los trabajadores más educados tienen mejores resultados (BM, 2015).

El comportamiento decreciente de los salarios fue más acelerado para los trabajadores con mayores niveles educativos. Los salarios de aquellos con nivel educativo medio superior y superior bajaron con una TCMA de -2.3%, los de quienes cuentan con secundaria completa disminuyeron con una TCMA de -1.5%, los salarios de los trabajadores con primaria completa cayeron con una TCMA de -0.9% y los de aquellos con primaria incompleta bajaron con una TCMA de -0.7%. Este comportamiento se ha documentado en la literatura (OIT, 2013; 2014), donde se hace énfasis en la particular precarización de puestos de trabajo para las ramas que emplean personal más calificado y que normalmente ofrecen mejores salarios (por ejemplo en los servicios financieros y las comunicaciones). Se ha señalado también la progresiva sustitución de empleos de niveles medios y altos por trabajos con baja remuneración.

Gráfica 7. Ingreso promedio mensual de las personas ocupadas por nivel de instrucción, 2005-2015.
(Pesos constantes de 2010)



Nota 1. Se consideran únicamente los registros de quienes reportaron tener ingresos mayores a cero

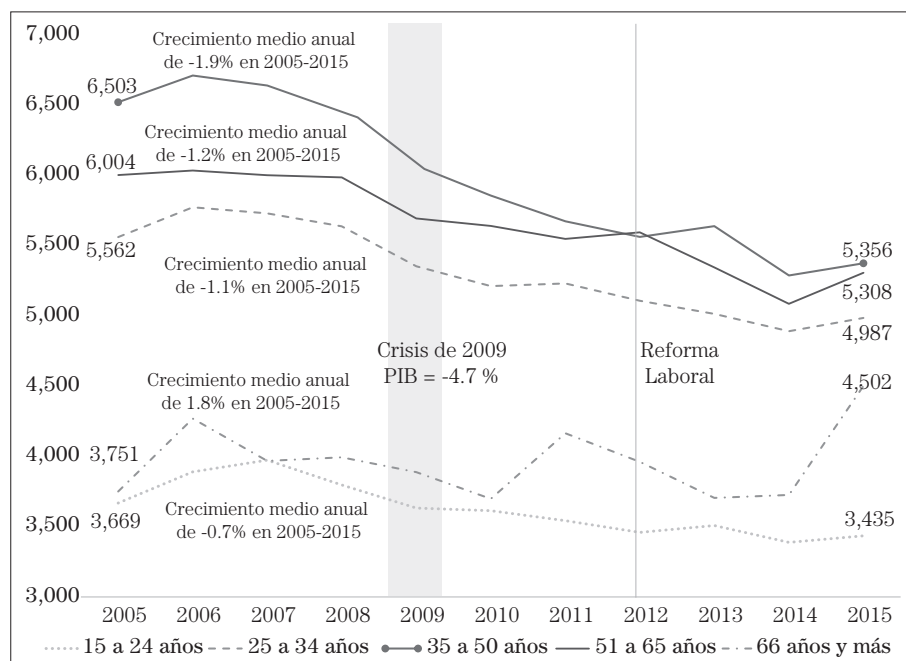
Nota 2. Se usa el deflactor para septiembre de cada año, teniendo como base (diciembre 2010=100)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015-III.

El análisis por grupos de edad muestra que los jóvenes de 15 a 24 años junto con los adultos mayores de 66 años o más cuentan con los ingresos más bajos, de \$3,628 y \$3,967, respectivamente en promedio para el periodo 2005-2015. El grupo con los ingresos más elevados es el de quienes se encuentran entre los 35 y 50 años de edad, con ingresos promedio de \$5,951 en el periodo, seguidos por el grupo de entre 25 y 34 años de edad, con ingresos promedio de \$5,319 y el de 51 a 65 años, con \$5,660 (ver gráfica 8). La introducción de políticas para remediar la situación de los ingresos bajos entre los jóvenes sería relevante para revertir la situación de desventaja que vive este grupo poblacional, que

es particularmente vulnerable ante ciertos fallos de mercado (Alaimo et al., 2015; OCDE, 2012; OIT, 2014).

Gráfica 8. Ingreso promedio mensual de las personas ocupadas por grupos de edad, 2005-2015.
(Pesos constantes de 2010)



Nota 1. Se consideran únicamente los registros de quienes reportaron tener ingresos mayores a cero

Nota 2. Se usa el deflactor para septiembre de cada año, teniendo como base (diciembre 2010=100)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2015-III.

El deterioro de los salarios en términos reales para las personas de todos los grupos de edad, niveles de instrucción y posiciones ocupacionales, revela una tendencia contraria a la deseable de acuerdo con lo establecido por la noción de trabajo decente. En nuestro país los salarios no han estado en concordancia con el desempeño de mercado, los salarios mínimos, los del sector manufacturero y los salarios promedio de cotiza-

ción en el IMSS, han estado por debajo de la productividad del trabajo al menos desde 1995.¹²

Las políticas públicas existentes, incluyendo las intervenciones asociadas a la Reforma Laboral de 2012, parecen no ser suficientes para atender distintas anomalías relacionadas con los salarios.

El mercado laboral mexicano presenta características de vulnerabilidad ante las crisis económicas, que han afectado los niveles salariales en distintos momentos de la historia, concretamente la crisis financiera internacional de 2009 en los años más recientes. Al parecer, los empleos creados no cuentan con la suficiente protección para enfrentar los choques externos y el mercado tampoco está logrando ajustarse de manera adecuada ante los mismos, lo que sugiere la pertinencia de introducir políticas de carácter contra-cíclico. Las políticas actuales, tampoco parecen resolver de manera adecuada las anomalías existentes respecto a ciertos grupos particularmente vulnerables en el mercado laboral, como los jóvenes o los trabajadores informales. Problemas como el deterioro constante de los salarios, la persistencia de los ingresos bajos en grandes sectores de la población y la amplia desigualdad salarial requerirían intervenciones de política puntuales para contribuir con la mejora de las condiciones del mercado laboral.

Ante esta problemática, en la literatura especializada (Cabral, 2015; Campos, 2014; Fairris et al., 2008; Kaplan y Novaro, 2006; Krozer et al., 2015; Marinakis y Velásquez, 2010; Moreno-Brid et al., 2014; 2016; OIT, 2014b), se recomiendan instrumentos de política puntuales para corregir anomalías en el mercado de trabajo, entre ellos destacan el fortalecimiento de la negociación colectiva como medida para disminuir la desigualdad salarial, la utilización del salario mínimo como política activa, el diseño de políticas tributarias y salariales progresivas y medidas de formalización de empresas y trabajadores para ampliar la base tributaria y la protección social. A pesar de que la Reforma Laboral de 2012 consideró algunos de estos elementos para mejorar las condiciones del mercado de trabajo, por ejemplo mediante las regulaciones asociadas a la negociación colectiva, destaca la ausencia de modificaciones legislativas en materia salarial.

12 Ver gráfica “Productividad del trabajo, salario mínimo real, salario medio real manufacturero y salario real promedio de cotización 1972-2010” en, Política de recuperación del salario mínimo en México y el Distrito Federal (GDF, 2014 p. 44).

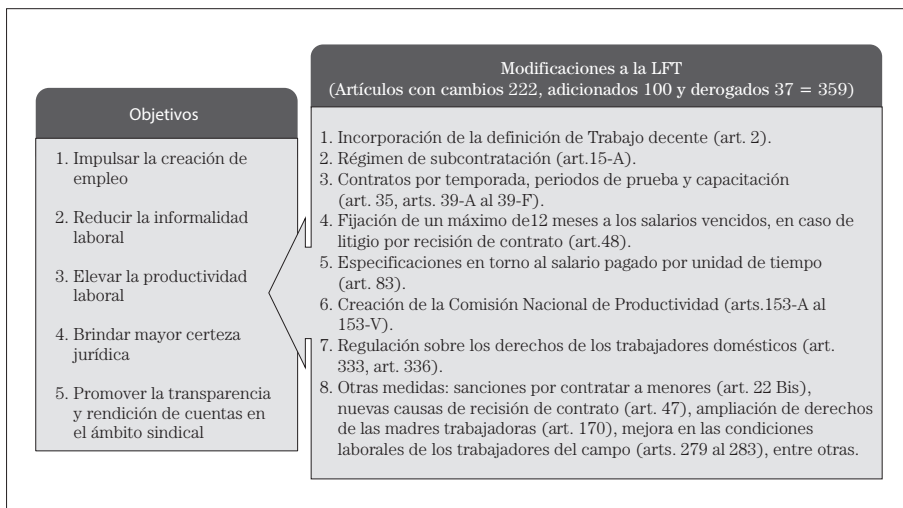
2

Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012

2.1 Principales objetivos y medidas

La Reforma Laboral aprobada por el Poder Legislativo en noviembre de 2012 contiene un conjunto de medidas de política pública que pretenden modernizar el marco normativo para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y las condiciones de crecimiento económico del país. Los principales objetivos establecidos en la reforma fueron promover la generación de empleo, reducir la informalidad laboral, brindar mayor certeza jurídica a los sectores productivos, elevar la productividad y fortalecer el entorno de transparencia y rendición de cuentas entre los distintos agentes del ámbito laboral (ver esquema 3).

Esquema 3. Principales objetivos y medidas de la Reforma Laboral de 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (Diario Oficial de la Federación 30 de noviembre de 2012).

Estos objetivos generaron altas expectativas entre los distintos agentes económicos y sociales que valdría la pena ajustar, pues para alcanzarlos se requieren condiciones que rebasan el ámbito de incidencia de la Reforma Laboral. Por ejemplo, la creación de empleo depende de factores predominantemente productivos que impulsen la demanda de trabajo como la inversión privada y pública, la competitividad, apertura y expansión de las empresas, la dinámica de la demanda de los mercados externos e internos, etcétera. Por tanto, el resultado positivo de los cambios legales inducidos en el mercado de trabajo dependerá, por una parte, de la evolución favorable de la situación económica del país y, por otra, del diseño e instrumentación de las medidas establecidas por la reforma.

Aunque los objetivos generales de la reforma atienden asuntos relevantes del mercado de trabajo en México, no se consideraron otros aspectos igualmente importantes para mejorar el funcionamiento del mercado laboral y fortalecer las condiciones de desarrollo económico. Por ejemplo, habría convenido plantear algún objetivo sobre la recuperación de los bajos salarios pues, como ya se señaló anteriormente, la persistencia del bajo nivel de los salarios en México se ha convertido en un factor que

provoca deficiencias en el mercado de trabajo y debilita el mercado interno como motor de crecimiento.

Si bien la mayor parte de los salarios se encuentra determinada por un extenso número de factores de mercado (McConnell et al., 2003; Meixide, 1988; Recio, 1997), la intervención del Estado en el marco normativo del salario mínimo ayudaría a evitar su estancamiento reciente, mejorar el sistema de incentivos para elevar la productividad laboral y reducir la informalidad.¹³

Por otra parte, entre los objetivos de la Reforma Laboral no se tiene en cuenta el fortalecimiento del sistema de seguridad social, de cuya inscripción depende el carácter formal de las relaciones de trabajo. Aunque las reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1997 y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) en 2007 pretendieron solventar los desequilibrios financieros y ampliar la cobertura de beneficiarios (Scott, 2005; BM, 2005), los resultados parciales de estas decisiones revelan la necesidad de crear nuevos mecanismos que fortalezcan el sistema y las condiciones de bienestar de los trabajadores.

En ese sentido, con la Reforma Hacendaria y Social impulsada por el Gobierno federal en 2013, se propusieron iniciativas para la creación de un seguro de desempleo y la pensión universal. Aunque estas iniciativas se encuentran aún en análisis y dictaminación en el Senado de la República, se reconoce la importancia de mejorar el sistema de seguridad social. Diversos estudios sobre seguridad social advierten que el esquema actual presenta deficiencias importantes relacionadas con la fragmentación institucional, la incapacidad para garantizar el ejercicio de los derechos sociales a toda la población, la reproducción de desigualdades sociales, desequilibrios en su esquema de financiamiento, entre otras.¹⁴

Los esfuerzos legislativos previos, aunque también posteriores, a la Reforma Laboral de 2012 dan cuenta de la importancia de integrar el diseño

13 Otro aspecto que habría convenido regular con la Reforma Laboral es la situación de los altos salarios del sector público para elevar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los servidores públicos, evitar ineficiencias en el uso de los recursos públicos y ayudar en la reducción de la desigualdad salarial.

14 Un diagnóstico amplio sobre la problemática de la seguridad social en México y la necesidad de reformarla pueden consultarse en el libro de Martínez, et al., (2015) *Situación actual y reforma de la seguridad social en México* publicado por el Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/varias/seguridad_social.pdf

e instrumentación de las regulaciones laborales con medidas que intervienen en ámbitos relacionados con la actividad productiva, la seguridad social y la hacienda pública. Por ejemplo, para cumplir con el objetivo de reducir la informalidad, es conveniente la articulación de la normatividad laboral con decisiones legislativas en materia fiscal y de seguridad social, entre otras. El Régimen de Incorporación Fiscal es un instrumento que ejemplifica una posible articulación.¹⁵

La ausencia de objetivos y medidas para mejorar las condiciones salariales y la seguridad social en la Reforma Laboral de 2012 pone en riesgo el alcance de las decisiones legislativas para promover el desempeño del mercado de trabajo y el crecimiento económico.

Las principales medidas consideradas en la Reforma Laboral se refieren al reconocimiento del régimen de subcontratación y su regulación para evitar relaciones informales de trabajo, la introducción de contratos por temporada,¹⁶ periodos a prueba y capacitación, que pretenden facilitar el ingreso de trabajadores al mercado laboral y la fijación de un máximo de 12 meses en el pago de salarios vencidos en caso de litigio que supondría la reducción de costos por despido.

Otras medidas consideradas se refieren a la regulación sobre los derechos de los trabajadores domésticos, las especificaciones en torno al salario pagado por unidad de tiempo y las nuevas causas de rescisión de contrato. Asimismo, se encuentran algunas medidas que pretenden regular las relaciones de trabajo, como el fortalecimiento de algunas obligaciones patronales, la inclusión de nuevas causas de rescisión de contrato, la especificación de sanciones en la contratación de menores de 14 años, entre otras.

De manera especial, llama la atención la reforma al artículo 2 de la LFT que introduce el concepto de *trabajo decente*, pues el reconocimiento de esta condición tiene implicaciones muy importantes en toda legislación laboral, en la operación de las instituciones de protección al trabajo y en el funcionamiento mismo de las relaciones laborales en los mercados.

15 En este trabajo se ofrece una reflexión inicial sobre sus posibles alcances y limitaciones del Régimen, ya que contempla el acceso a la seguridad social (IMSS) para los trabajadores que decidan formalizar su situación laboral mediante este esquema fiscal, pero el proceso de incorporación a la seguridad social no es automático sino voluntario.

16 Los contratos por temporada ya estaban considerados en la LFT antes de la reforma de 2012 bajo la figura de contratos por tiempo determinado.

2.2 Definición del *trabajo decente* y su incorporación en la legislación mexicana

El concepto de *trabajo decente* fue formulado en 1999 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se define como el “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social” (OIT, 1999). En la “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa” (OIT, 2008), se institucionaliza el concepto de trabajo decente y se formulan las directrices de política para avanzar hacia su cumplimiento. En el mismo documento y en la literatura especializada (Espinoza, 2003; Ghai, 2003; Ruiz y Galhardi, 2013) se reconocen cuatro dimensiones del mismo:

1. Promoción del empleo: se refiere a la creación de un marco económico e institucional donde las personas puedan trabajar de manera productiva en aras de su realización personal y del bien común, donde existan perspectivas de empleo e ingreso para todos y donde la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y social.
2. Protección social: indica la seguridad social y protección de los trabajadores, incluye la necesidad de ampliar la seguridad social para todas las personas y la adaptación de su alcance y cobertura a la par de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos. Implica también contar con condiciones saludables y seguras en el trabajo y la garantía de una justa distribución de los frutos del progreso, lo que incorpora la necesidad de un salario mínimo para todos los que tengan empleo.
3. Derechos en el trabajo: apunta la importancia de respetar, promover, y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Incorpora los derechos de negociación y libertad sindical e implica que la violación de los derechos fundamentales en el trabajo no puede utilizarse como ventaja comparativa legítima.
4. Diálogo social: denota la relevancia de fomentar la participación para la generación de acuerdos respecto a las políticas nacionales e internacionales que inciden en el empleo, además de facilitar la eficiencia de la legislación y las instituciones laborales en particular respecto al reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción

de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo.

La incorporación del concepto de *trabajo decente* en la legislación mexicana, en el artículo segundo de la LFT, incluye la siguiente definición: “se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; 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; 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 o decente 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” (DOF, 2012).

Si bien esta definición normativa tiene elementos que corresponden con las cuatro dimensiones señaladas por la OIT, su inclusión en la LFT tiene implicaciones jurídicas, de política pública y algunas relacionadas con la medición y seguimiento de los avances, que resulta pertinente atender para que su adhesión pueda traducirse de manera efectiva en mejoras en las condiciones de los trabajadores y en la dinámica del mercado de trabajo.

Entre las necesidades a atender se encuentra por ejemplo, el de la remuneración adecuada, presente tanto en la definición de la OIT como en la legislación nacional mediante la figura del salario remunerador. A pesar de que en México se reconoce la importancia de establecer un salario mínimo, como ya se señaló anteriormente, éste ha registrado una fuerte tendencia decreciente en términos reales desde mediados de los años 70 hasta la fecha (ver gráfica 3). Dicha situación tiene importantes efectos económicos y sociales, como la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores con salario mínimo (cuyos ingresos se encuentran incluso por debajo de la línea de bienestar estipulada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL), contribuye con la persistencia de la desigualdad del ingreso y vulnera las fuentes de financiamiento del sistema de seguridad social al mantener bajas las cuotas y contribuciones provenientes de estos trabajadores.¹⁷

17 El debate sobre las consecuencias negativas de la persistencia de los bajos niveles salariales se abordó en la sección 1.3 presentada con anterioridad.

En consecuencia, una política de recuperación del salario mínimo, que facilite la restitución de la capacidad de ingreso de otros salarios que también han permanecido estancados, sería pertinente en la creación de condiciones favorables para la instrumentación del *trabajo decente* como disposición normativa.

Por otro lado, en la propuesta de la OIT se incorpora la necesidad de ampliar la seguridad social para todas las personas, lo que implica que esta dimensión del concepto de *trabajo decente* es válida “tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos y los que trabajan a domicilio” (Ghai, 2003 p. 125). Esta condición está lejos de cumplirse, ya que México carece de un sistema de seguridad social con cobertura universal y con prestaciones sociales integrales y equitativas (el sistema de seguridad social se encuentra altamente fragmentado y desarticulado tanto en el diseño como en la operación de las instituciones que imparten los servicios públicos en este rubro, lo que refuerza situaciones de desigualdad y discriminación).¹⁸

Al respecto sería relevante la realización de una reforma integral al esquema actual de protección social capaz de subsanar sus deficiencias relacionadas con la fragmentación institucional, la incapacidad de garantizar los derechos sociales a toda la población, la contribución con la reproducción de desigualdades sociales y los desequilibrios en su esquema de financiamiento. Es conveniente tener en cuenta que el sistema mexicano de seguridad social suponía la continua incorporación de trabajadores, y sus familias a las instituciones públicas que proveen servicios de salud y prestaciones sociales, como resultado del crecimiento económico y la generación de empleo, lo que asumía una conexión favorable entre la dinámica del mercado de trabajo y el sistema de seguridad social;¹⁹ sin embargo esta conexión parece haberse agotado en las últimas décadas.

Asimismo, tanto en la definición de la OIT como en la que se incorpora en la LFT, se reconoce que el *trabajo decente* supone condiciones de equidad y no discriminación para los diferentes grupos de trabajadores, lo cual no se cumple para ciertos grupos vulnerables en nuestro país, por ejemplo los jornaleros agrícolas o los trabajadores domésti-

18 Se recomienda consultar Martínez, et al., 2015.

19 En la obra “Situación actual y reforma de la seguridad social en México” publicada por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, se profundiza sobre la situación actual del sistema mexicano de seguridad social y sobre su relación con el mercado de trabajo.

cos. La situación de estos grupos implica la adopción de esfuerzos legislativos y de política particulares para avanzar hacia las condiciones laborales deseadas.

Entre los diferentes grupos vulnerables en situación de alta precariedad laboral se encuentra el caso de los trabajadores domésticos, cuyas condiciones de trabajo no corresponden con los criterios del *trabajo decente*. Al respecto, en algunos estudios (Cebollada, 2016; IBD, 2015), se sostiene que la manera como se incorpora el trabajo del hogar en las leyes mexicanas es incompleta e incluso discriminatoria respecto a los derechos de otros trabajadores. El capítulo XIII de la Ley Federal del Trabajo, que es particular para los trabajadores domésticos, se incorporan medidas especiales que están contrapuestas con artículos generales de la misma ley o con el texto constitucional. Mientras que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está reconocida la jornada laboral máxima de 8 horas (y de 7 horas en el turno nocturno), para los trabajadores del hogar la LFT reconoce una jornada laboral de hasta 12 horas de trabajo sin consideración del pago de horas extra, derivada de la modificación del artículo 333 de dicha ley en el marco de la reforma de 2012. Asimismo, se establece la posibilidad de un pago en especie particularmente elevado (50%), que está por encima de lo recomendado por las instituciones internacionales como la OIT, además de ser una forma de remuneración que no se considera como tal para otros trabajadores y que corresponde, más bien, a una forma pre-capitalista de establecer las relaciones laborales.²⁰

Se ha señalado también (Cebollada, 2016; IBD, 2015) que las condiciones para la incorporación en el sistema de seguridad social representan otra desventaja para los trabajadores domésticos. La Ley del Seguro Social establece explícitamente en su artículo 13 que estos trabajadores podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio de manera voluntaria, por lo que el goce de prestaciones para ellos queda sujeto a la buena intención de sus patrones. Este grupo de trabajadores se encontraría en desventaja incluso al ser dado de alta en este esquema voluntario, puesto que se contempla su cobertura en riesgos de trabajo, enfermeda-

20 Desde un punto de vista teórico, Recio (1997) señala que en las economías capitalistas modernas el papel del trabajo asalariado es central. Esta forma de trabajo se define como una actividad mediante la cual la mayoría de la población obtiene sus medios de subsistencia del intercambio de su capacidad laboral por dinero. En este sentido, el pago en especie no corresponde con las características contemporáneas del mundo del trabajo, por lo que permitirlo en la legislación nacional, o ser recomendado por los organismos internacionales, enquina en el mercado laboral prácticas de remuneración que afectan el beneficio de los trabajadores.

des, permiso de maternidad, retiro e invalidez, pero quedan excluidos de prestaciones como el ahorro para vivienda, especificación que también se deriva de la reforma de 2012 mediante la modificación del artículo 146 de la LFT. Esta problemática pone de manifiesto la importancia de crear un régimen especial dentro de la seguridad social para lograr la incorporación obligatoria y en términos de equidad para algunos grupos de trabajadores que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Por ello, se advierte que la Reforma Laboral no resolvió de fondo las inconsistencias presentes en la legislación mexicana respecto a los trabajadores domésticos. Además de las modificaciones a los artículos 333 y 146 de la LFT antes mencionadas, se modificó el artículo 336 que reconoce el derecho al descanso semanal de día y medio ininterrumpido, que podría ser insuficiente si se considera que las jornadas semanales podrían superar las 40 horas si la duración de la jornada diaria excede las 8 horas de trabajo. Se estipuló también, en el artículo 998, que se multará al patrón que no facilite la asistencia a una escuela primaria al trabajador doméstico que carezca de instrucción, lo cual representa un avance en la protección de los derechos de estos trabajadores, pero no corrige por completo las irregularidades en el reconocimiento de sus derechos laborales.

Ante las anomalías presentes en la legislación mexicana para los trabajadores domésticos se ha recomendado (Cebollada, 2016; IBD, 2015), la ratificación del Convenio 189 de la OIT, por parte del Senado de la República, y la consecuente armonización legislativa. El convenio estipula que “todo miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente” (artículo 6), además de que se deberán adoptar medidas “a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad” (artículo 14).

En estricto sentido, el reto adquirido con el reconocimiento legal del *trabajo decente* es transformar el derecho establecido como principio en la LFT en derecho ejercido en la práctica de las relaciones laborales. Con ello, el Estado ha adoptado el compromiso de diseñar e instrumentar los mecanismos pertinentes para que los trabajadores obtengan el beneficio material de la disposición jurídica, que hasta el momento representa sólo un avance legal en la política pública de protección laboral. No es

un avance menor, es una disposición fundamental en la regulación del mercado de trabajo pero su verdadero impacto depende de las acciones que el Estado emprenda para hacer cumplir la ley.

2.3 Alcance de las medidas para reducir la informalidad y elevar el empleo

Si bien los objetivos que se pretende lograr con la Reforma Laboral son favorables para mejorar la economía nacional y el mercado de trabajo, las medidas que se establecieron para cumplirlos tienen un alcance limitado y, en algunos casos, resultan controversiales. Estas limitaciones en el diseño de las medidas dificultan el cumplimiento de las grandes expectativas que se le han atribuido a la reforma y, más bien, es posible que los efectos sean solo parciales.

Entre las principales medidas adoptadas por la Reforma Laboral (que se observan en el esquema 3), destacan las destinadas a reducir la informalidad y promover el empleo, como el régimen de subcontratación, la introducción de contratos temporales, a prueba y de capacitación y el límite en el pago de salarios vencidos que supone una reducción de costos por despido.

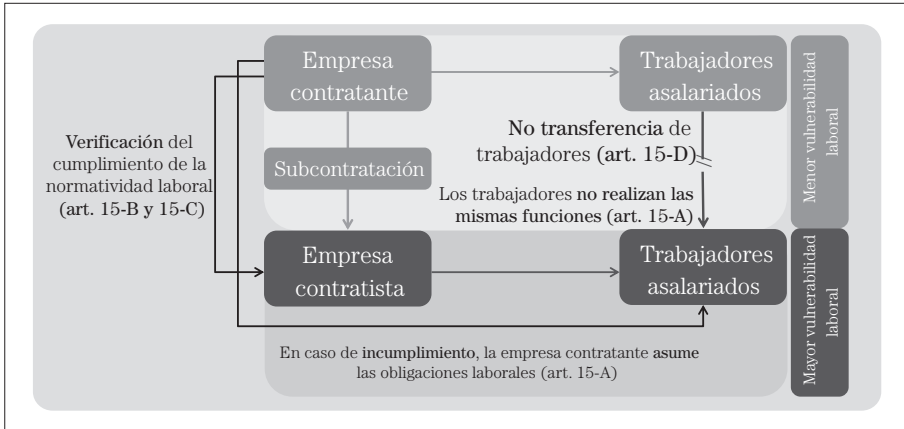
2.3.1 Régimen de subcontratación laboral

Para regular la actividad informal basada en las prácticas de subcontratación, se reconoce ésta como una relación productiva en un régimen que se norma mediante el artículo 15 (fracciones de la A a la D) (LFT). Las relaciones de subcontratación se presentan cuando un patrón (o empresa), denominado contratista, ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores a favor de una empresa contratante, que fija y supervisa las tareas del contratista.

La norma indica que el trabajo subcontratado no deberá desarrollar el total de sus actividades en el centro de trabajo del contratante, deberá ser especializado y no podrá realizar tareas similares a las que realiza el resto de los trabajadores al servicio del contratante (ver esquema 4). Si no se cumplen estas tres condiciones, el contratante se considerará como el patrón de los trabajadores subcontratados y asumirá las obligaciones de ley, incluidas las de seguridad social. En ningún caso se permitirá la transferencia de trabajadores de la empresa contratante a la contratista

para reducir derechos laborales. La relación de subcontratación deberá establecerse por escrito y la empresa contratante deberá cerciorarse permanentemente, desde la celebración del contrato, de que el contratista cumpla la normatividad laboral.

Esquema 4. Relaciones de subcontratación



Fuente: Elaboración propia.

Con esta decisión legislativa se logra iniciar un marco de regulaciones para reducir la informalidad relacionada con la subcontratación que desde los años ochenta se ha venido consolidando como una actividad recurrente en los encadenamientos productivos de las empresas. Asimismo, representa un instrumento pionero en las políticas públicas en la materia y significa un avance legal que permitirá fortalecer las atribuciones y la operación de las dependencias de protección laboral. Según el Gobierno federal, con esta medida los subcontratistas están obligados a cumplir con las aportaciones a la seguridad social (Presidencia de la República, 2012). Se pretende, con ello, evitar que la subcontratación facilite relaciones de trabajo informales y que los patrones, tanto contratistas como contratantes, asuman una responsabilidad mayor en el cumplimiento de la legislación laboral.

Sin embargo, los resultados de esta medida dependerán de las capacidades institucionales y de la existencia de mecanismos eficaces para verificar su cumplimiento, como pueden ser las tareas de inspección y fiscalización de las dependencias responsables. Desafortunadamente, las

deficiencias en la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las normas representan un fallo continuo del sistema laboral mexicano y ponen en riesgo el alcance de los objetivos de este instrumento normativo.

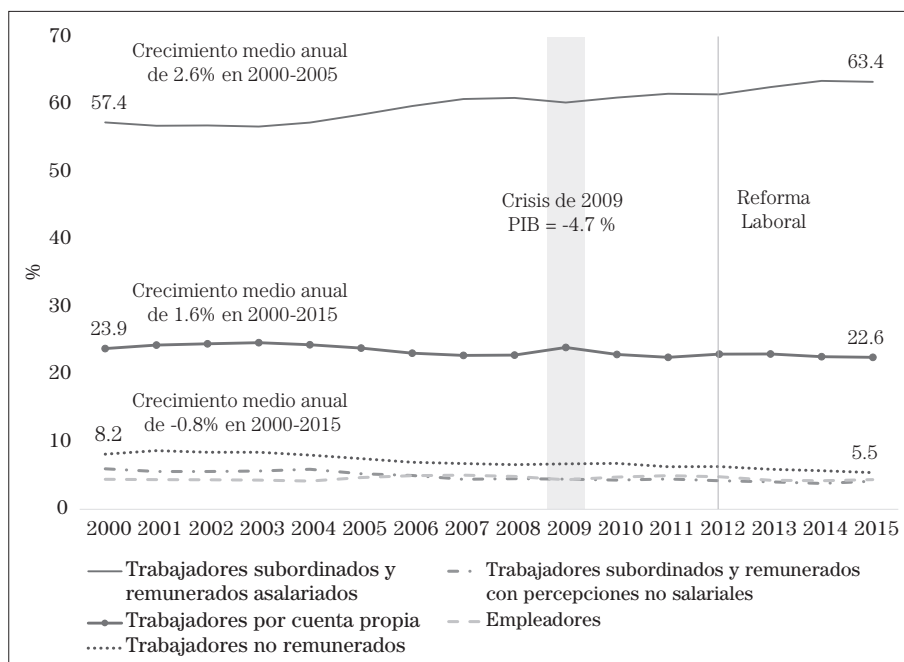
En ese sentido, la reforma legal del mercado de trabajo por sí sola no promoverá más y mejores empleos si no está acompañada de medidas que promuevan el cumplimiento de la ley (OCDE, 2012). Al respecto, Ben-susán (2006) encuentra que las autoridades mexicanas son altamente ineficientes para inspeccionar el cumplimiento de la legislación laboral, por lo que las empresas frecuentemente subregistran trabajadores con la intención de evadir el pago de las prestaciones.

Por otra parte, es importante advertir que el régimen de subcontratación incide solo en una parte de la actividad informal, ya que existen otras fuentes de informalidad que no están siendo atendidas con la reforma. Por ejemplo, los trabajadores asalariados informales que dependen de un patrón directo y no se encuentran registrados en el sistema de seguridad social, ya sea por mantener una relación laboral irregular o por estar encubiertos en un régimen de pago por honorarios profesionales.

Asimismo, no se tiene una regulación adecuada para los trabajadores por cuenta propia (o autoempleados) que no tienen seguridad social y se dedican a actividades de baja productividad, con apoyos familiares, desvinculadas de la economía formal y que son predominantemente de subsistencia, pues obtienen ingresos inestables. A diferencia de las economías desarrolladas,²¹ la mayor parte del autoempleo en México no tiene perspectivas sustentables de negocio y su dimensión es elevada, casi una cuarta parte de la población ocupada (22.6% en 2015) (ver gráfica 9).

21 El autoempleo en las economías desarrolladas se vincula más a actividades incipientes de negocios que posteriormente se convertirán en empresas y su dimensión no excede de 12.0% de la población ocupada. Conforme a las estadísticas de 2011 del Banco Mundial (BM, 2016) en Alemania y Estados Unidos la población autoempleada (conformada por empleadores, trabajadores por cuenta propia y miembros de cooperativas, en la medición del BM) representó 11.7% y 6.8% del total de los ocupados, respectivamente; mientras que en México, esa misma población ascendió a 33.7%.

Gráfica 9. Distribución de la población ocupada por posición en la ocupación, 2000-2015.
(Tasas porcentuales)



Nota 1. Los datos de 2000 a 2004 provienen de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). La edad de trabajar se considera a partir de los 14 años.

Nota 2. Los datos de 2005 a 2015 provienen de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). La edad de trabajar se considera a partir de los 15 años.

Fuente: Elaboración propia con datos del BIE, la ENE y la ENOE del Inegi.

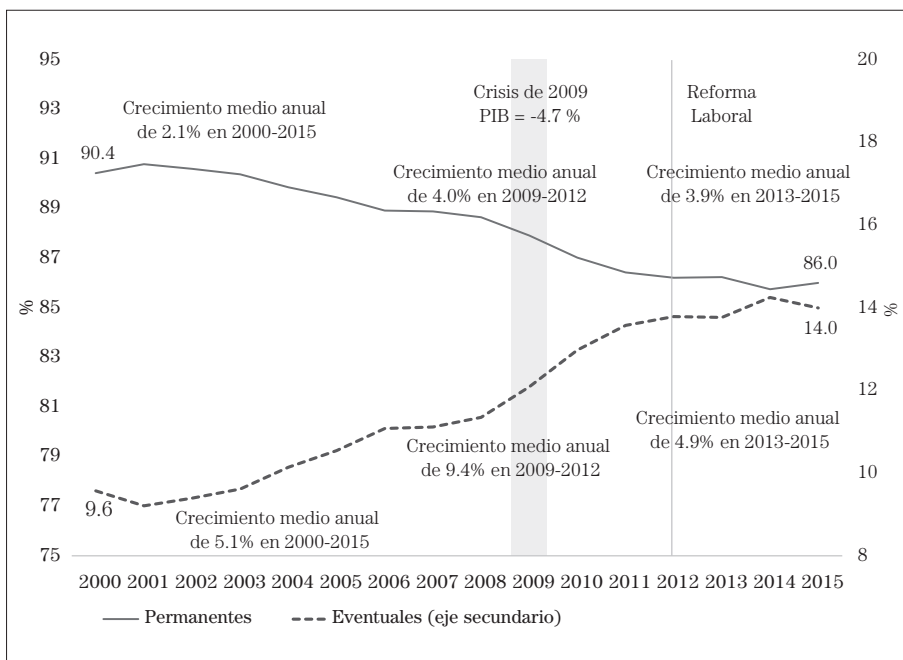
2.3.2 Contratos por temporada, periodos de prueba y capacitación inicial

Los contratos por temporada, periodos de prueba y capacitación inicial, establecidos en el capítulo II del título segundo de la LFT serán reconocidos cuando no se prorroguen en más de dos ocasiones o por más de 180 días. Según el Gobierno federal (Presidencia de la República, 2012), este tipo de contratos permite valorar las competencias de los trabajadores, principalmente jóvenes, y generaría condiciones para incorporar a un mayor número de personas en puestos de trabajo formal.

Este instrumento de política pretende flexibilizar las condiciones de ingreso al mercado de trabajo y se ha utilizado ya en otros países con resultados diversos (consultar la sección 4 sobre las reformas laborales en el ámbito internacional). En opinión de Ros (2013), la reforma se concentró en flexibilizar el mercado laboral, lo que significa que el nivel de empleo se ajustaría a las necesidades de producción de las empresas, mediante contratos temporales, eliminación de los sindicatos y disminución de los costos de seguridad social y despido.

La aplicación de esta medida implica que, a partir de 2013, se estaría observando un crecimiento de la contratación eventual y una reducción en las tasas de informalidad; sin embargo, no se aprecia un cambio significativo en el comportamiento de estas dos variables a partir de ese año (ver gráficas 2 y 10).

Gráfica 10. Ocupados con registro ante el IMSS clasificados por contrato permanente o eventual. (Tasas porcentuales)



Nota 3. Los datos sobre los trabajadores cotizantes en el IMSS corresponden a diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos de los cubos dinámicos del IMSS.

El efecto que más destaca en la evolución de los empleados con contrato temporal es el propiciado por la crisis de 2009, que modificó la tendencia que hasta ese año se tenía, incrementando desde entonces el ritmo de crecimiento de este tipo de contratación. De 2000 a 2015, el crecimiento medio anual fue de 5.1%, en tanto que, de 2009 a 2012, el crecimiento fue de 9.4%. Entre 2013 y 2015 la tasa se reduce al 4.9% y se observa un repunte de la temporalidad en 2014 (que recae en 2015), aunque prácticamente se conservan los mismos niveles en ambos tipos de contratación. En los hechos, la crisis de 2009 acentuó las tendencias de los dos tipos de contratación más que los efectos iniciales de la Reforma Laboral, lo que ha significado una pérdida relativa de ocupación permanente.

Con las nuevas facilidades para contratar temporalmente, lo deseable sería que esta forma de contratación creciese sin afectar la estabilidad en los niveles de empleo permanente. Sin embargo, dadas las tendencias recientes, lo que cabría esperar es una transferencia (o conversión) de empleo permanente a temporal, lo que no supone la creación de nuevas fuentes de trabajo. En ese sentido, se corre el riesgo de perder fuentes de trabajo estable y aumentar las irregulares, lo que contribuiría a la precarización del mercado laboral.

La evidencia internacional sugiere que las reformas laborales concentradas en la flexibilidad laboral no generan mayor empleo. Autores como Ortiz (2013), Eichhorst (2011) y Cappellari et al. (2012) analizaron los impactos de la flexibilización del mercado de trabajo en España, Alemania e Italia, y concluyen que este tipo de reformas favorecen la sustitución de trabajadores permanentes por temporales, sin que ello genere mayor empleo o mejoras en el ingreso de los trabajadores. En la sección 4 sobre reformas laborales en el ámbito internacional se profundiza sobre las reformas enfocadas en la flexibilidad.

2.3.3 Reducción de los costos por despido

Con la Reforma Laboral, se reconoce la necesidad de mejorar la impartición de justicia y la conciliación entre trabajadores y patrones. Las modificaciones al artículo 48 de la LFT pretenden reducir la extensión de los periodos de litigio laboral y los costos derivados del pago de salarios vencidos. En caso de una sentencia favorable al trabajador, estos salarios deberán pagarse desde la fecha del despido hasta por un periodo máximo de doce meses, lo que representa un límite en los costos por despido, cuestión que no estaba determinada en la ley anterior.

En opinión del Gobierno federal, estas modificaciones disminuirán los obstáculos para crear más empleos formales (Presidencia de la República, 2012). Sin embargo, el debate sobre la rigidez en el mercado laboral y los costos que representan los mecanismos de despido es extenso y controversial.

Por ejemplo, la literatura empírica no ha encontrado pruebas sólidas sobre la relación entre los costos de despido y la tasa media de desempleo (Bentolila y Jansen, 2012), por lo que no se tiene la certeza de que la reducción en estos costos eleve los niveles de ocupación. Asimismo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha encontrado que la disminución en este tipo de costos perjudica particularmente a los jóvenes y a las mujeres (OCDE, 2004).

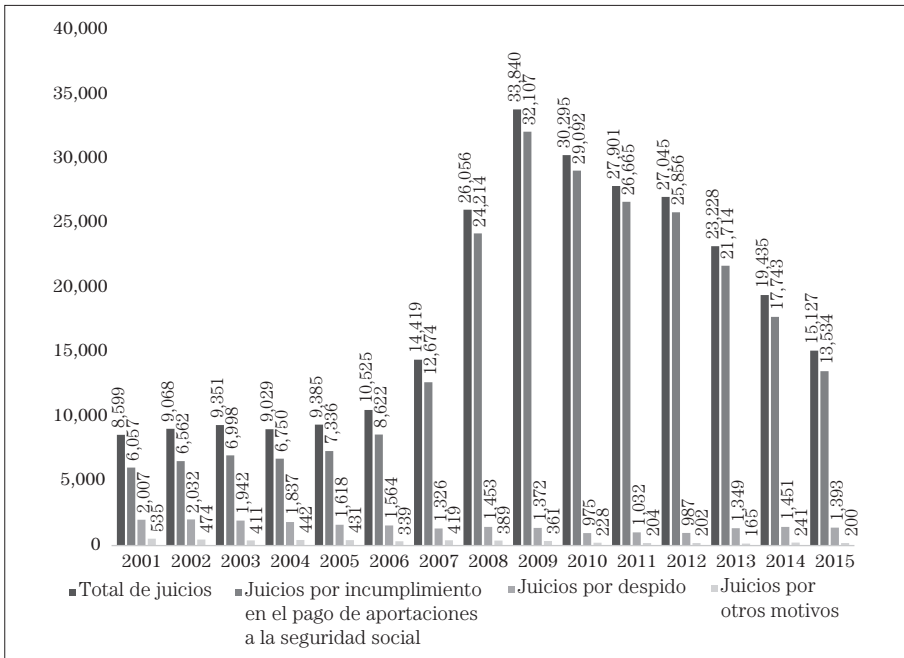
Aunque los costos de despido dificultan el ajuste en la organización de las empresas ante las fluctuaciones de la economía, también representan una barrera a la salida de trabajadores del mercado de trabajo, lo que evita una elevada destrucción de empleo en épocas de recesión.

La previsión del empresario en la cobertura de los costos de despido ante una situación económica desfavorable hace que estos costos representen también una barrera a la entrada del mercado laboral, ya que se desincentiva la contratación de trabajadores. Sin embargo, esta conducta genera estabilidad en los niveles de empleo, ya que este se incrementa con relativa prudencia en las expansiones económicas y se reduce menos en las recesiones. Si el diseño de la política laboral induce una fuerte reducción en los costos de despido, lo que debe esperarse es un incremento en los flujos de destrucción y creación de empleo, y con ello, un comportamiento más inestable de los niveles de ocupación, especialmente en los tiempos de crisis.

Por otra parte, cabe señalar que la incidencia de conflictos laborales ocasionados por despido alcanza solo 8.2% en promedio del total de juicios laborales interpuestos ante la Junta de Conciliación y Arbitraje (ver gráfica 11). La mayor parte de los juicios está asociada al incumplimiento de los patrones sobre las prestaciones legales, el pago de aportaciones establecidos por el sistema de seguridad social o a desacuerdos con los trabajadores en las condiciones laborales. Los juicios por despido han disminuido en términos relativos y absolutos desde 2001. Entre ese año y 2007, se registraron anualmente en promedio 1,761 juicios por despido (17.5% del total de juicios laborales), pero los juicios registrados entre 2008 y 2015 disminuyeron a 1,252 por cada año (4.9% del total de los juicios).

En la evolución de los juicios laborales también se observa un drástico incremento en el número total de juicios a partir de 2008, que alcanza un máximo histórico en 2009 con 33,840 conflictos totales, 32,107 de

Gráfica 11. Juicios laborales interpuestos ante la Junta de Conciliación y Arbitraje



Nota 1. Se agruparon los juicios como de incumplimiento en el pago de aportaciones a la seguridad social los relacionados con: aguinaldo, aportaciones, pago de reparto de utilidades, pensión IVCM riesgos de trabajo, prestaciones de la Ley Federal del Trabajo y prestaciones de seguridad. En la categoría de Otros se incluyeron los juicios por: condiciones generales de trabajo, medidas disciplinarias, no laborales, preferencia de derechos, rescisión de contrato, rescisión por acoso, retención salarial, retiro voluntario y otras instancias.

Fuente: Elaboración propia con información de las estadísticas de la STPS.

ellos por incumplimiento de los patrones en prestaciones y aportaciones de la seguridad social. Estas cifras pueden estar asociadas a la pérdida de capacidad que tuvieron las empresas para atender sus obligaciones ocasionada por la crisis. Asimismo, es posible que la liquidación de la compañía de Luz y Fuerza del Centro en 2009 y la quiebra de Mexicana de Aviación en 2010 hallan generado conflictos que impactaron en el cre-

cimiento de los juicios laborales en esos años. La tendencia de reducción de conflictos es clara desde entonces, aunque los que se han ido incrementando desde 2008 hasta 2013 son los propiciados por desacuerdos con los trabajadores.

Ante estas circunstancias, se advierte que la crisis económica, el incumplimiento de las empresas con sus obligaciones laborales y las decisiones de cierre de grandes empresas son factores de mayor impacto en el número de juicios laborales que las rigideces relacionadas con los mecanismos de despido.

Las empresas, por tanto, destinan un esfuerzo mayor en la atención de casos relacionados con el incumplimiento de la normatividad de la seguridad social que el dedicado a los juicios por despido. En 2010 el total de juicios relacionados con la seguridad social fueron casi 30 veces más que los juicios por despido y en 2015 la proporción fue de 9.7 a uno.

Cabe esperar, entonces, que el costo en el que incurre el sector privado como resultado de los conflictos relacionados con la seguridad social sea mayor al derivado de los juicios por despido, a menos que el costo medio de un juicio por despido sea diez veces mayor que el costo medio de un juicio por incumplimiento con las regulaciones del sistema de seguridad social.

En ese sentido, la medida de control sobre la conflictividad laboral tendrá un alcance limitado pues no se focaliza en el ámbito que produce un mayor número de litigios y el efecto de la regulación en los costos en los que incurre una empresa al despedir a sus trabajadores, dependerá de la relación entre el costo medio de los juicios por despido respecto al costo medio de los juicios relacionados con la seguridad social.

3

Articulación de la Reforma Laboral de 2012 con otras reformas

3.1 Reflexión sobre la articulación de la Reforma Laboral con otras reformas y políticas públicas

Aunque la Reforma Laboral representa un conjunto de medidas que por sí mismas pueden generar efectos en el mercado de trabajo, es importante advertir que la efectividad y los resultados de las nuevas regulaciones pueden ser mayores si se logra su articulación con otros instrumentos de política pública. En particular, el paquete de *reformas estructurales* contempla distintos mecanismos cuyo diseño e instrumentación conviene articular con los de la Reforma Laboral.

Esquema 5. Articulación de la Reforma Laboral de 2012 con otras medidas



Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, para mejorar los resultados en la creación de empleo y el crecimiento de la actividad productiva es fundamental que las decisiones tomadas con la reforma financiera faciliten el acceso al financiamiento por parte de las micro y pequeños empresas, en especial a los trabajadores por cuenta propia que tienen negocios potencialmente sustentables.

La reforma a los sistemas de salud y de seguridad social puede convertirse en la decisión legislativa más importante para reconfigurar el mercado de trabajo e inducir efectos de crecimiento productivo y de reducción en la informalidad. De acuerdo con la literatura,²² las reformas recientes no han logrado restablecer la conexión favorable entre las dinámicas de ocupación y el funcionamiento de la seguridad social, por lo que es pertinente promover la construcción de un sistema universal de seguridad social que sea integrado institucionalmente y su cobertura esté desvinculada a la condición laboral de las personas. Asimismo, sería conveniente la aprobación de las medidas como la pensión universal y el seguro de desempleo, que fueron incorporadas en la Reforma Hacendaria y Social de 2013 pero cuya aprobación sigue pendiente.

22 Una revisión de las discusiones más relevantes puede verse en Martínez, et al, 2015.

Sería relevante también avanzar hacia una política de recuperación del salario mínimo y en general, considerar la política salarial como un instrumento para la regulación del mercado de trabajo.

Por otra parte, el diseño de la política fiscal podría generar mayores flujos de inversión pública a la actividad económica nacional y establecer políticas anti cíclicas para atenuar los impactos de las fluctuaciones económicas. Asimismo, la Reforma Fiscal de 2013 fortaleció las fuentes tributarias del financiamiento público e introdujo el Régimen de Incorporación Fiscal, que pueden ser mejorados en su diseño para elevar la progresividad y la recaudación fiscales y reducir la informalidad.

3.1.1 Diseño y articulación del RIF con el sistema de seguridad social

El Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) es una medida creada en el marco de la Reforma Hacendaria de 2013 con la finalidad de facilitar y promover el registro y control de los micro y pequeños negocios y disminuir con ello la informalidad, lo que según el discurso oficial (SHCP, 2015), fomentaría el crecimiento empresarial y la productividad. La disposición está diseñada para incorporar a la hacienda pública a las personas físicas con actividades empresariales cuyos ingresos no excedan los dos millones de pesos al año y que obtengan retribuciones por la venta de productos (por ejemplo de abarrotes, papelería, frutería, entre otros), la prestación de servicios no profesionales (como los de herrería, plomería, carpintería), a través del arrendamiento de propiedades, por intereses e incluso por sueldos o salarios y por asimilados a salarios.

Los incentivos fiscales que se ofrecen a los nuevos contribuyentes consisten en un descuento en el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que será del 100% durante el primer año con una disminución paulatina del 10% anual (por lo que contarían con un descuento de 90% el segundo año, de 80% el tercero, de 70% el cuarto y así sucesivamente). Adicionalmente, se contempla una reducción del 100% en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que correspondería a estos contribuyentes por sus operaciones, siempre y cuando sus ingresos anuales en el ejercicio inmediato anterior no excedan los trescientos mil pesos. Las obligaciones contempladas para los contribuyentes que se incorporen a la hacienda pública mediante el régimen consisten en:

- Registrar en medios electrónicos (señalados en el artículo 28 del código fiscal de la federación) los ingresos, egresos, inversiones y deducciones de cada ejercicio
- Presentar declaraciones fiscales de manera bimestral y hacer el pago de los impuestos correspondientes
- Entregar comprobantes fiscales a sus clientes (en operaciones menores a \$250 se entregará el comprobante únicamente a solicitud del receptor del servicio)
- Efectuar el pago de las erogaciones relativas a compras e inversiones (con monto superior a los \$5,000) mediante transferencia electrónica de fondos desde cuentas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero
- En el caso de existir erogaciones por concepto de salarios, los contribuyentes deberán efectuar las retenciones en los términos que indica el artículo 111 de la Ley de Impuesto sobre la Renta y hacer las declaraciones y pagos correspondientes a la hacienda pública de manera bimestral

En relación a los beneficios que otorga pertenecer al RIF se ha señalado la posibilidad de cobrar con terminales bancarias, y la oportunidad de inscribirse en distintos programas que permitirían tener acceso al financiamiento para la operación del negocio (NAFIN), de acceder a créditos del INADEM o de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), de recibir apoyos al consumo para los trabajadores (FONACOT), de tener acceso a educación financiera y a productos financieros (BANSEFI) además de poder beneficiarse de los servicios proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

La formalización mediante el RIF contempla, para los trabajadores incorporados, la posibilidad de inscripción al IMSS. Los incentivos que se ofrecen para lograr la inscripción de nuevos trabajadores a la seguridad social consisten en pagos preferenciales a través de un subsidio, hasta por 10 años, en el pago de las cuotas obrero patronales al seguro social y las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. El porcentaje de descuento se ha estipulado en un 50% para los dos primeros años, 40% en los dos subsecuentes, 30% en los dos posteriores y así sucesivamente hasta llegar al año 10. Los trabajadores afiliados a

la seguridad social mediante este esquema contarán con prestaciones de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y el servicio de guarderías infantiles.

Si bien la medida representa una mejora importante en el registro fiscal de los micro y pequeños negocios y ofrece un esquema de subsidios atractivo para aquellos que se encuentran al margen de la normativa hacendaria, el registro empresarial a través del RIF no se traduce automáticamente en la formalización de los trabajadores. Este proceso sigue siendo un acto voluntario de los patrones que pueden aprovechar el esquema de subsidios que ofrece el IMSS, pero no existe una disposición en el RIF para garantizar que el registro fiscal se convierta en la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, lo que limita el impacto de la norma para reducir la informalidad. Para corregir esta deficiencia es conveniente incluir en el RIF un mecanismo que vincule de manera obligatoria el registro fiscal con la incorporación de los trabajadores a la seguridad social.

Aunque la política de subsidios es un instrumento útil para facilitar el registro fiscal, representa un costo importante pues la hacienda pública no recauda la tributación empresarial establecida en el RIF. Esto es particularmente perjudicial en el caso de la seguridad social, ya que el IMSS se ve obligado a ofrecer los servicios y prestaciones a los trabajadores que se inscriban mediante este proceso sin obtener las contribuciones fiscales correspondientes.

3.1.2 Comparativa internacional

Existen algunas experiencias internacionales relevantes en la implementación de políticas que han buscado incorporar a la hacienda pública y a la seguridad social, a los trabajadores informales. Entre ellas destacan el Régimen *Auto-Entrepreneur* de Francia, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) en España, el Régimen de Autónomos en Uruguay, y el Régimen de trabajadores por cuenta propia en Colombia.

El Régimen *Auto-Entrepreneur* (FED, 2016; SPF, 2016; Portal del Emprendedor en Francia, 2016) tiene por objetivos el de formalizar a los trabajadores por cuenta propia y el de incentivar a los desempleados a realizar este tipo de actividades laborales. El esquema está diseñado para la incorporación de personas con actividades comerciales (como la venta de bienes y servicios por ejemplo de productos alimenticios, de

alojamiento turístico, de mobiliario u objetos), y de aquellos que pres-
ten servicios profesionales, personales, domésticos o de mantenimiento
y que no estén vinculados a ninguna firma o empresa. Para pertenecer a
este régimen, los ingresos anuales no deben superar los 32,100 euros al
año en el caso de prestación de servicios y los 80,000 euros al tratarse de
actividades comerciales.

En cuanto a las condiciones fiscales, este esquema considera el pago del
impuesto sobre la renta y de las cotizaciones de la seguridad social con
base en las cifras de venta de cada negocio o actividad, para la prestación
de servicios el gravamen consiste entre un 21% y un 23%, mientras que
para las actividades comerciales éste es de 13%. El régimen exime del pago
de IVA en las facturas emitidas por las actividades realizadas y las obliga-
ciones deben ser cumplidas una vez pasado el primer año de actividad. La
pertenencia al régimen *Auto-Entrepreneur* de Francia implica de manera
automática, que los contribuyentes puedan beneficiarse de las prestacio-
nes de la seguridad social, como la asistencia sanitaria, las pensiones de
invalidez, incapacidad temporal, viudez y jubilación. La única diferencia
en cuanto a los derechos de otros trabajadores consiste en que bajo este
esquema no se otorga de manera automática el seguro de desempleo.

El RETA en España (BOE, 2015; Ministerio de Empleo y Seguridad So-
cial de España, 2016) está dirigido a los trabajadores mayores de 18 años
que realicen una actividad lucrativa sin contar con contrato. Involucra
a todas las personas en situación de trabajo autónomo y considera un
sistema especial para los trabajadores agrícolas. Las condiciones fiscales
para los trabajadores incorporados mediante este esquema consisten en
el pago del impuesto sobre la renta para las personas físicas (IRPF) (los
contribuyentes pueden elegir entre el Régimen de Estimación Directa
Simplificada, el Régimen de Estimación Directa Normal y el Régimen de
Estimación Objetiva),²³ en caso de ejercer la actividad con una sociedad
mercantil se deberá tributar por el impuesto de sociedades en lugar de
por el IRPF. En cuanto al Impuesto al Valor Agregado (IVA) los traba-
jadores autónomos deberán pagar a Hacienda la diferencia entre el IVA
que hayan repercutido y cobrado a sus clientes y el que hayan soporta-
do por sus compras a proveedores. El régimen obliga a los trabajadores

23 El Régimen de Estimación Directa Simplificada se aplica para aquellos cuyo monto anual de activi-
dad económica sea menor a los 600,000 euros al año, el Régimen de Estimación Directa Simplificada
para quienes superen esta cantidad en su actividad anual y el Régimen de Estimación Objetiva o por
módulos que regula únicamente ciertas actividades y que estipula montos de actividad económica
diferenciados por actividad pero menores a los 600,000 euros al año (desde 150,000 hasta 450,000
euros). Las diferentes modalidades implican diferencias en cuanto a los gastos deducibles.

autónomos a cotizar en la Seguridad Social desde su primer día de actividad, y los trabajadores pertenecientes a este régimen cuentan con las mismas prestaciones respecto a otros grupos de trabajadores. La base de cotización se calcula dependiendo de la edad del trabajador y los años cotizados, asimismo se estipulan topes mínimos y máximos como base de las cotizaciones (de 893 euros mensuales y 3,642 euros mensuales).

El Régimen de Autónomos en Uruguay (Bertranou, 2007; Amarante y Perazzo, 2013; DGI, 2016; BPS, 2016) es una medida de incorporación fiscal para los trabajadores independientes. Mediante esta disposición los trabajadores incorporados quedan sujetos al Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) en el que, a efectos de cálculo, se tienen en cuenta todos los ingresos originados por la prestación de servicios personales siempre que dichos ingresos no estén computados en otros esquemas tributarios (como el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas IRAE o el Impuesto a las Rentas de los No Residentes IRNR). Los participantes del Régimen de Autónomos deberán pagar también el IVA. Existen algunas deducciones aplicables a la carga impositiva, por un lado, existe una deducción anual del 50% para el padre o la madre, por cada hijo menor de edad a cargo así como deducciones por cada hijo con discapacidad a cargo.

En cuanto a la protección social del trabajador independiente, en Uruguay existen tres regímenes por los que ellos pueden hacer sus aportaciones a la seguridad social. Los esquemas son los siguientes:

- a. Régimen general para unipersonales. Mediante esta modalidad los trabajadores están protegidos por un primer pilar de protección social con beneficios definidos (régimen de reparto), administrado por el sector público, y participan en un segundo pilar de beneficios definidos de ahorro individual obligatorio (régimen de capitalización), administrado por entidades privadas. La ley prevé también un tercer pilar, similar al segundo, pero de ahorro voluntario.
- b. Régimen Monotributo. Prevé un tratamiento de carácter especial para empresas de muy pequeña dimensión económica (no aplica para personas físicas). En esta modalidad las empresas pagan un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales (excepto los de importación) y de las cotizaciones a la seguridad social. Los trabajadores de estas empresas acceden por esta vía a todas

las prestaciones de la seguridad social con excepción del seguro de desempleo.

- c. Profesionales universitarios. Los profesionales universitarios se encuentran amparados en dos instituciones: la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) y la Caja Notarial de Seguridad Social, y su actividad es regulada por el Banco Central del Uruguay. La primera Caja incluye a los graduados universitarios que realizan libre ejercicio de su profesión, salvo los notarios que poseen su propio instituto de seguridad social.

En el caso uruguayo, a diferencia de los dos anteriores, no existe un mecanismo de vinculación automático entre el Régimen de Autónomos y las distintas modalidades de incorporación a la seguridad social.

En Colombia existe el Régimen de trabajadores por cuenta propia (Min-Hacienda, 2014; Corte Constitucional, 2014) que está diseñado para todos aquellos trabajadores que obtengan al menos el 80% de sus ingresos de actividades económicas como la agricultura, silvicultura y pesca, el comercio, la minería y la provisión de algunos servicios.²⁴ En relación con las obligaciones fiscales, los trabajadores por cuenta propia podrán hacer sus contribuciones a la hacienda pública mediante el “Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS)”, que es un sistema de determinación simplificado del impuesto sobre la renta aplicable únicamente a este conjunto de trabajadores. La incorporación a la seguridad social se considera como voluntaria, los trabajadores por cuenta propia se podrán afiliar a las Cajas de Compensación Familiar, aportando un pago mensual equivalente al 2% de sus ingresos reales con una base mínima de dos salarios mínimos. A diferencia de otros grupos de trabajadores, quienes se incorporan mediante esta modalidad no cuentan con el subsidio monetario, que es un subsidio otorgado por los empleadores. En el esquema colombiano la vinculación entre la incorporación fiscal y la seguridad social tampoco se da de manera obligatoria ni existe algún mecanismo automático para lograrla.

La experiencia internacional permite extraer algunas lecciones relevantes para México. Por un lado, se observa que en los casos europeos los esquemas de incorporación fiscal incluyen mecanismos de vinculación obligatoria con la seguridad social, mientras que en los latinoamericanos,

24 El catálogo completo de las actividades consideradas se puede consultar en el Capítulo II del título V del Libro Primero del Estatuto Tributario.

incluyendo a México, no existe dicha disposición. La evidencia de otros países con programas similares refuerza la importancia de revisar y mejorar el diseño del RIF para lograr una articulación conveniente entre el esquema fiscal y la seguridad social.

Por otro lado, en la mayoría de los casos considerados, se observa que los países cuentan con regímenes especiales de incorporación para grupos particulares como los trabajadores del hogar, los trabajadores agrícolas o las empresas de muy pequeña dimensión económica. La consideración de regímenes especiales de formalización podría dar una protección mucho más efectiva a distintos grupos vulnerables, que en nuestro país, cuentan con condiciones particularmente desfavorables en el mercado de trabajo.

3.2 Reformas y decisiones legislativas pendientes

En el diseño de la Reforma Laboral de 2012, no se contempló una serie de regulaciones sobre la ocupación y la seguridad social que habrían ayudado a mejorar el desempeño del mercado de trabajo y a cumplir con los objetivos de creación de empleo, crecimiento de la productividad y reducción de la informalidad.

En esta sección se analiza una medida de política laboral, el seguro de desempleo, que pretende fortalecer distintos ámbitos del mercado de trabajo. Esta decisión legislativa permanece pendiente de dictaminación y aprobación por parte del Congreso de la Unión, en particular de la Cámara de Senadores. En este caso, se revelan necesidades de regulación que no fueron atendidas en la Reforma Laboral de 2012.

Aunque es importante reactivar el trabajo parlamentario para concluir este proceso de deliberación, es también una oportunidad para realizar mejoras sustantivas al diseño del seguro de desempleo que garantice la eficacia de la medida en el cumplimiento de sus objetivos.

3.2.1 Trabajo legislativo sobre el seguro de desempleo

En el marco de la Reforma Hacendaria y Social impulsada en 2013, el Poder Ejecutivo presentó las iniciativas de reforma constitucional (Presidencia de la República, 2013a) y de legislación secundaria (Presidencia de la República 2013b), en las que se considera la creación del seguro de desempleo (SD), con el propósito de avanzar en el establecimiento de una seguridad social universal. Con las iniciativas, se pretende aplicar

medidas para mitigar el impacto negativo del desempleo en el bienestar de los trabajadores y sus familias debido a la pérdida de ingresos laborales, fomentar la reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo formal y fortalecer la red de protección social.

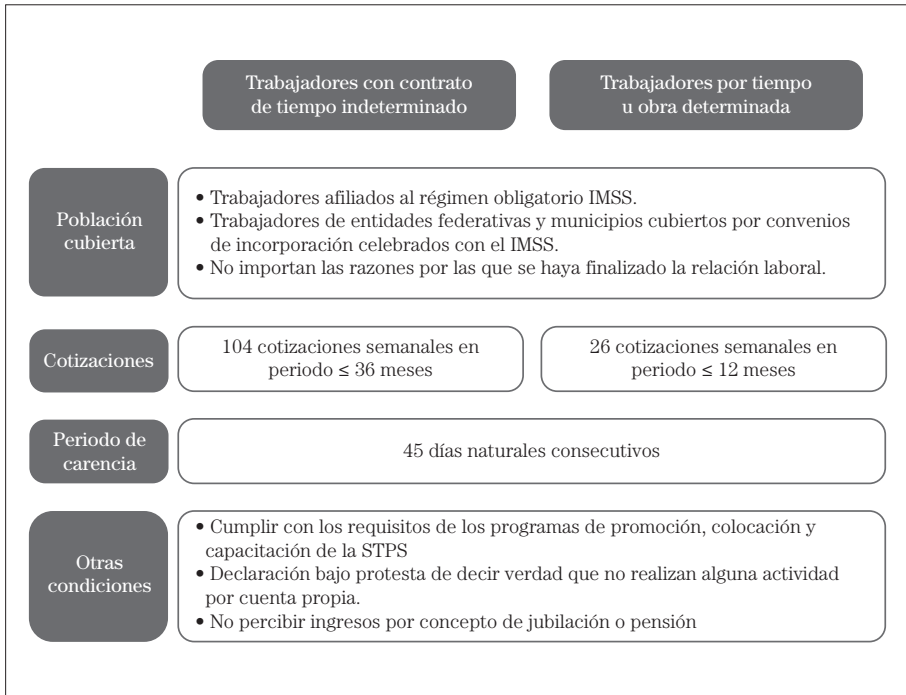
En octubre de 2013, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de decreto para reformar la Constitución (Cámara de Diputados, 2013) y en marzo de 2014 emitió un proyecto de decreto en el que se legisla sobre el SD (Cámara de Diputados, 2014). Ambos proyectos, que contienen modificaciones a las propuestas originales, fueron turnados a la Cámara de Senadores para su análisis y eventual ratificación.

De acuerdo con la teoría económica, los seguros de desempleo son prestaciones contributivas que representan medidas de actuación pública para proteger a los trabajadores contra el riesgo de perder el empleo. El seguro de desempleo y los subsidios por desempleo (o prestaciones asistenciales) son instrumentos de políticas (clasificadas como pasivas) de protección por desempleo (Vaquero, 2002), que generan efectos positivos en la situación de los trabajadores y las condiciones macroeconómicas.

Según los proyectos de decreto aprobados por la Cámara de Diputados, el SD que se propone consideraría como población objetivo a los trabajadores afiliados al IMSS con contratos indeterminados o afiliados temporales o por obra determinada. En los esquemas 6 y 7 se resumen las características del SD propuesto.²⁵

25 Se recomienda la consulta del reporte de investigación “Debate actual sobre el seguro de desempleo” del Instituto Belisario Domínguez, donde se profundizan las características del seguro de desempleo en discusión. El documento está disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte5.pdf>

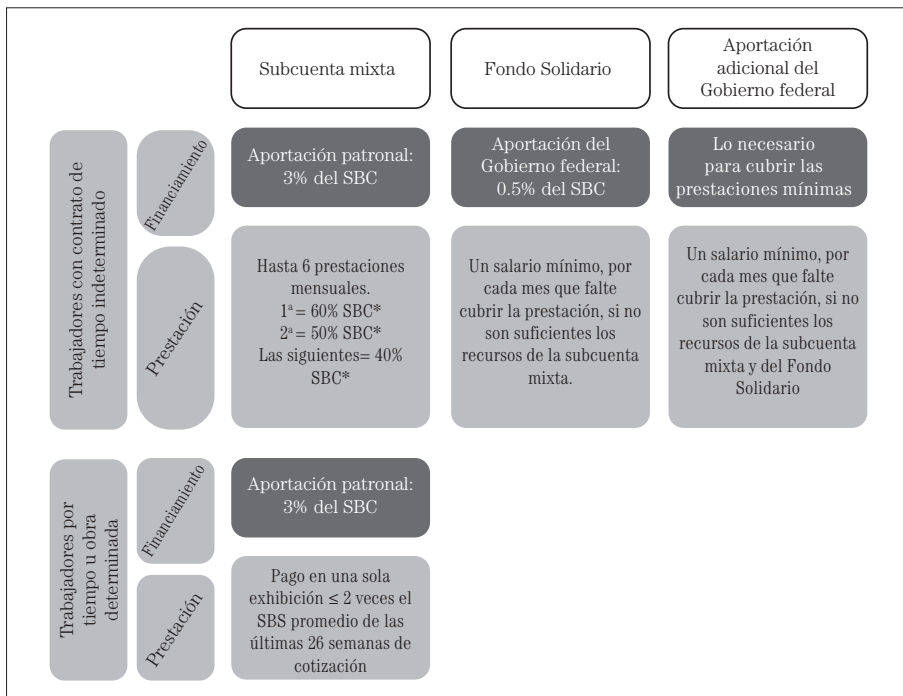
Esquema 6. Población objetivo y criterios de elegibilidad del SD



Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

El financiamiento del SD provendría de tres fuentes principales: sub-cuenta mixta, fondo solidario y las aportaciones adicionales del Gobierno federal (ver esquema 7). La aportación patronal provendrá de una reasignación de la cotización patronal al fondo de vivienda, que se reducirá de 5% a 2% del salario base de cotización (SBC). Una parte de los recursos del Fondo Solidario servirán para cubrir los gastos asociados a la administración del SD. La SHCP, considerando el ciclo económico y su impacto sobre el empleo, determinará el monto de recursos necesarios por mantener en este Fondo para cumplir sus fines y atender contingencias extraordinarias de desempleo.

Esquema 7. Financiamiento del SD y derechos a prestaciones



*Promedio de las 104 últimas cotizaciones semanales.

Fuente: Elaboración propia, con información de la Cámara de Diputados.

Con este esquema, el desempleado puede recibir la prestación de un salario mínimo con cargo a los recursos del Fondo Solidario, o del PEF, solamente una vez en un periodo de cinco años. Cuando el desempleado haya trabajado para varios patrones, la prestación será calculada sobre la suma de los salarios, sin exceder 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El trabajador puede usar el monto acumulado en su subcuenta mixta para complementar los recursos de la subcuenta de vivienda, los gastos por la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o su entrega en una sola exhibición cuando esta proceda.

En caso de haber usado los recursos de su subcuenta mixta para vivienda, el desempleado que laboró con contrato por tiempo indeterminado

tendrá derecho a recibir una prestación, con cargo al Fondo Solidario, por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo hasta por seis meses.

3.2.2 Consideraciones sobre el diseño del seguro de desempleo

La creación del seguro de desempleo representa un avance importante en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores formales y un instrumento que contribuye al fortalecimiento del sistema de seguridad social en México. Con ello se abre la posibilidad de generar efectos positivos en el mercado de trabajo y en la situación macroeconómica del país. Sin embargo, el tipo y alcance de estos efectos dependerá del diseño del seguro de desempleo que se apruebe en el Congreso de la Unión y su posterior instrumentación.

El SD que se debate actualmente en el ámbito legislativo no revela una alta correspondencia con las características descritas por la teoría económica (Vaquero, 2002), pues no se trata de una prestación contributiva basada en el financiamiento tripartito y se establece como un beneficio voluntario que rivaliza con las prestaciones para la adquisición de vivienda. En particular, la prestación que se ofrece a los trabajadores con contratos por tiempo determinado, en forma de un pago único con cargo a los recursos de su subcuenta mixta, no tiene carácter de seguro.

Las deficiencias en el diseño del SD que resultan de la deliberación de la Cámara de Diputados ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos que, teóricamente, se deben alcanzar en materia de protección al trabajo formal, asignación eficiente del empleo, consumo y estabilidad macroeconómica.

Asimismo, el SD propuesto revela diferencias importantes con los seguros de desempleo que se han implementado en distintos países. En particular, la estructura de financiamiento propuesta resulta compleja y vulnerable en comparación con los sistemas internacionales de financiamiento de la seguridad social. Además, no se establecen mecanismos precisos para obligar al beneficiario a buscar activamente empleo ni a aceptar ofertas convenientes, y no se consideran sistemas de monitoreo para evitar que se complemente la prestación del SD con la actividad informal, es decir, que el beneficio llegue a ocupados encubiertos.

Aunque el SD permitirá mantener las condiciones de subsistencia de los desempleados, lo hace vulnerando la capacidad para ejercer el derecho

a la vivienda, por lo que se introduce un alto grado de rivalidad entre los derechos del trabajador. Esta rivalidad se traduce en la configuración de alternativas excluyentes entre las prestaciones de crédito para la vivienda y la remuneración por el SD, lo que resta certidumbre en el uso de la subcuenta mixta del trabajador como fuente de financiamiento del SD. Asimismo, el uso de los recursos de la subcuenta mixta para cubrir la pérdida de ingresos laborales podría tener un impacto negativo en la demanda de vivienda.

Para asegurar la sustentabilidad financiera del SD, será necesaria la construcción de un esquema de financiamiento tripartito, en el que haya una mayor participación de recursos del Estado pero también la contribución del trabajador y la del patrón, sin que esta provenga de las fuentes de financiamiento de la vivienda. Las limitaciones de financiamiento de la propuesta están relacionadas con la ausencia de una reforma fiscal de fondo.

En la experiencia internacional, se observa que no existe un modelo único, ni óptimo, de seguro de desempleo, pero establecer un verdadero seguro de desempleo similar al que se encuentra en países desarrollados, con amplia cobertura poblacional y efectos importantes en el mercado de trabajo y la macroeconomía, requeriría profundas reformas en los ámbitos laboral, fiscal y de la seguridad social.

4

Reformas laborales en el ámbito internacional

La Reforma Laboral de 2012, estableció medidas para aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo como los contratos a prueba, de capacitación inicial y temporales para labores fijas y periódicas, los salarios por hora, modalidades de teletrabajo y de multi-habilidad, entre otras. La intención fue modificar el marco legal para facilitar el crecimiento del empleo y la productividad laboral y la reducción de la informalidad.

Aunque la reforma contiene medidas que persiguen otros objetivos, como la certeza jurídica laboral o la transparencia sindical, las disposiciones normativas para flexibilizar las relaciones de trabajo fueron diseñadas en un contexto internacional en el que la *flexi-seguridad* ha venido tomando fuerza como una forma de ajustar el mercado laboral sin afectar la protección y calidad del empleo.

Las rigideces del mercado de trabajo han estado en el centro de la discusión sobre las medidas para mejorar su funcionamiento, por lo que el diseño e instrumentación de las políticas laborales en el mundo se han orientado fundamentalmente hacia la flexibilización, aunque desde hace algunos años han cobrado importancia las medidas que combinan la flexibilidad con la seguridad en el trabajo (*flexi-seguridad*).

¿Qué es la flexibilidad laboral?

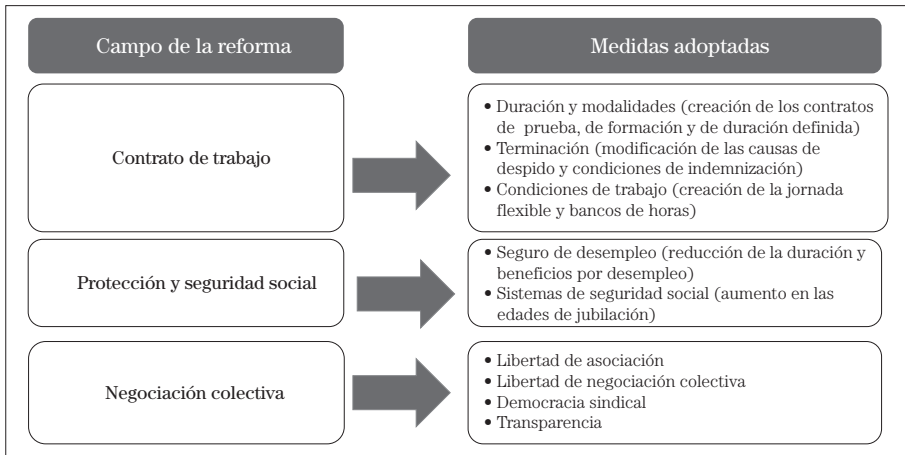
En la literatura económica (Recio, 1997; McConnell, Brue y MacPherson, 2003; Cruces y Ham, 2010) se señala que la acepción más general de flexibilidad consiste en que las prácticas laborales deben adaptarse a las necesidades de la vida social y económica. Algunas de las medidas que históricamente han permitido tal adaptación son: los contratos temporales de diversos tipos, la reducción de los costos de ajuste de las empresas (por ejemplo mediante los montos de indemnización), la movilidad geográfica (traslados de los centros de trabajo), la movilidad ocupacional (cambio de puestos de trabajo de las personas en el mismo centro laboral), la adaptación de la jornada laboral, la flexibilidad salarial, entre otras.

En este contexto, la discusión entre la relación flexibilidad-protección se encuentra en el centro del debate sobre la legislación laboral en un mundo en que, según los especialistas (OIT, 2015; Samaniego, 2015), las relaciones laborales son cada vez más complejas y surgen nuevas modalidades de trabajo subordinado, por ejemplo mediante la subcontratación o los contratos de tiempo parcial, sin que existan los mecanismos más adecuados para regularlas. Los cambios recientes en las formas de producción, por ejemplo aquellas que utilizan las tecnologías de la información, han dado pie a nuevas relaciones de trabajo gracias a las cuales han crecido modalidades distintas al empleo fijo de tiempo completo.

La principal motivación para diseñar e instrumentar la mayor parte de las reformas laborales en el mundo ha sido la rigidez del mercado, que impide la generación de empleo según la perspectiva dominante desde hace más de tres décadas (Bensusán, 2003; Recio, 1997; Ruesga, Lasieira y Murayama, 2002; Ruiz, 2005). Algunas de las rigideces laborales consideradas tienen que ver con la legislación y las instituciones, por ejemplo mediante las condiciones para la contratación y el despido, la fijación de los salarios mínimos o los términos de la negociación colectiva. Otras rigideces están más bien asociadas al propio funcionamiento de los mercados, por ejemplo la imposibilidad de reducir los salarios reales o los costos laborales, por mencionar algunas de las más relevantes.

Algunos expertos (Samaniego, 2015) han señalado que ante las rigideces de los mercados de trabajo, hay tres campos a los que se han orientado las reformas laborales internacionales: la modificación de los tipos de contrato de trabajo hacia la flexibilización, la reducción de las medidas de protección y seguridad social y las cuestiones relativas a la negociación colectiva. Con la finalidad de incidir en cada una de estas esferas, se han adoptado distintas medidas de política (ver esquema 8).

Esquema 8. Medidas recientes de política laboral en el ámbito internacional



Fuente: Adaptación de Samaniego (2015).

Las medidas de política laboral adoptadas en el mundo permiten notar algunas tendencias regionales señaladas por Ruiz (2005):

- En el contexto europeo las regulaciones hacia la flexibilización se han dado con el propósito de no afectar los derechos sociales resguardados por los sistemas de bienestar social. Bajo esta idea surgió el concepto de la *flexi-seguridad* que propone la flexibilización de los mercados pero acompañada de medidas de protección social como los seguros de desempleo y los pisos mínimos de ingreso. Este tipo de legislación puede observarse en reformas realizadas en países como Bélgica, Alemania, Dinamarca y Países Bajos.

- En el caso latinoamericano, la flexibilidad laboral se ha dado en un contexto de liberalismo económico con débiles sistemas de seguridad social, altos niveles de informalidad y donde se ha debilitado el papel de los sindicatos como interlocutores de los trabajadores. En la región se ha avanzado hacia la flexibilización con una perspectiva de competitividad vinculada a los costos. Las reformas en Chile, Brasil y Argentina son un ejemplo de lo anterior.

A partir de la década de los 80, algunos países iniciaron la implementación de diversos tipos de política para promover la flexibilización de los mercados laborales. El Reino Unido es el país que introdujo medidas de manera más temprana, seguido por España, Francia, Suecia y Dinamarca entre las naciones europeas. En la década del 2000, Alemania estableció un proceso de reformas por etapas, que representa una estrategia distinta a las decisiones legislativas tomadas por la mayoría de los países de Europa. En la región latinoamericana destaca el caso de Brasil, que realizó reformas a la legislación laboral desde la década de 1980 y el de Uruguay, que hizo modificaciones durante la década pasada (ver esquema 9).

Medidas como la contratación temporal y la modificación de otras condiciones de contratación y despido, han sido adoptadas por países como Francia, Brasil, Italia y España en distintos años, mientras que la modificación de las condiciones de jubilación ha sido central en Alemania, Italia y Uruguay. La discusión y reforma de las condiciones para obtener beneficios por desempleo se ha llevado a cabo en Reino Unido, Suecia, Alemania, Italia y Uruguay. Los ajustes salariales han estado presentes en las reformas de Francia, Dinamarca y Alemania y las disposiciones relacionadas con los programas de capacitación y los servicios de colocación laboral han tenido una importancia central en los procesos de reforma de Dinamarca, Alemania y Suecia. El cambio en las condiciones de negociación colectiva ha tenido relevancia en los casos latinoamericanos considerados (Brasil, Uruguay y México) junto con el caso danés. El caso mexicano destaca por ser el primero en regular las relaciones de subcontratación que representan una fuente de informalidad laboral. En especial, el caso de Alemania se ha reconocido por haber implementado políticas articuladas entre sí, cuyas reformas se aplicaron como una serie de medidas graduales, integradas y con ajustes en distintos años (Samaniego, 2015).

En el contexto internacional, México es un caso atípico por no haber implementado reformas laborales que acompañaran a la política económica nacional que privilegiaba la desregulación de los mercados. Ni las anomalías observadas en el mercado de trabajo, ni los efectos de las distintas crisis sufridas hasta 2009, motivaron la introducción de medidas de flexibilización laboral sino hasta 2012, año en que ya se contaba con la experiencia de reformas internacionales que promovían la *flexi-seguridad*, en lugar de sólo la flexibilidad, como una forma que propiciaba ajustes en la relaciones laborales sin afectar la calidad del empleo. El objetivo de esta sección es entonces, analizar las experiencias internacionales en materia de Reforma Laboral para destacar las lecciones que pueden mejorar la política laboral en México y establecer los ajustes necesarios a las decisiones legislativas tomadas en 2012.

4.1 Algunas experiencias relevantes

La idea de reformar la legislación laboral para atenuar el efecto de las regulaciones institucionales, y provocar así un mayor crecimiento del empleo formal, ha estado detrás de numerosos procesos de reforma tanto en países desarrollados (sobre todo en Europa) como en aquellos en

vías de desarrollo (particularmente en América Latina). Los resultados alcanzados en los diferentes países y procesos son variados, por lo que el debate se ha centrado en las experiencias intermedias, que han encontrado balances equilibrados entre la flexibilidad laboral y la protección de los trabajadores (Bensusán, 2003).

En ese sentido, es relevante el caso de Alemania, que reformó su mercado de trabajo a través de una serie de cambios que se han denominado reformas *Hartz*. Estas reformas se implementaron durante la primera década de este siglo y tuvieron como justificación atender el problema de la fragmentación del mercado de trabajo, los altos niveles de desempleo y la pérdida de competitividad de la economía alemana. Los problemas en el mercado laboral se atribuían al alto nivel de protección del empleo, los altos costos laborales y la estricta regulación del mercado, aunque se reconoce que estos factores habían ayudado a contener la desigualdad salarial en este país (Rinne y Zimmermann, 2011).

Se planteó un proceso de transformación del mercado laboral en cuatro etapas. En las primeras dos etapas se buscaba incrementar el empleo de los desempleados mayores de 50 años a través de otorgar una subvención, que consistía en que el gobierno aportara el 50% de la diferencia existente entre el salario obtenido antes del desempleo y el actual.

Un pilar importante para estas etapas fue la creación de una agencia de empleo para lograr una mejor vinculación entre la oferta y demanda de trabajo. Una medida relacionada con la formación consistió en el otorgamiento de vales de capacitación solicitados por las empresas para sus trabajadores. Para incentivar la demanda de trabajo de las personas de edad avanzada, a los empleadores que los contrataran se les eliminó la contribución al desarrollo. Otra vía fue el apoyo al autoempleo vía esquemas de financiamiento a esto tipo de actividades.

La tercera etapa se centró en reformas al servicio de empleo conjuntando esfuerzos de las diferentes entidades públicas encargadas de la colocación laboral, además se simplificaron las normas para acceder a la ayuda social.

En cuanto a los apoyos por desempleo, en esta etapa, se fusionaron las distintas ayudas con objetivo de simplificar el sistema, evitar duplicidades y demoras en los pagos. Para tener derecho a los beneficios se modificó el tiempo requerido de cotización, siendo de 12 meses en dos años y no

en tres como anteriormente se establecía. Además el tiempo en que una persona puede recibir la ayuda por desempleo se limitó a 12 meses para las personas menores de 55 años y a 18 meses para quienes rebasaban este límite de edad, anteriormente se podía gozar de estos beneficios hasta por 32 meses. Aunque se podrá acceder a un mayor tiempo bajo ciertas circunstancias, pero el monto del apoyo será menor y siempre que se cumplan algunos requisitos.

Respecto al despido, los criterios de selección por razones operativas de la empresa quedaron limitados a la discapacidad del trabajador, permanencia en el empleo, edad y presencia de dependientes económicos. Además, las opiniones judiciales sobre el despido se limitaran a corregir los criterios que lo causaron, y los empleados pueden emprender una acción legal en contra de la empresa o aceptar una indemnización —equivalente a los ingresos promedio de un mes por cada año laborado—.

En lo que concierne a los contratos de corto plazo, estos podrán ser usados por las empresas de nueva creación hasta por cuatro años y no por dos como anteriormente estaba previsto, sin que los empleadores deban proporcionar justificación alguna.

Finalmente, en la cuarta etapa, se crea un sistema de bienestar estandarizado para los solicitantes de empleo, para poder proporcionar toda la ayuda destinada a la reinserción laboral y los beneficios a que se tengan derecho, con un solo ingreso y a través de una sola fuente. Dentro de los servicios de empleo se incrementa el personal dedicado a la reinserción laboral y se crean los agentes de casos especiales, dedicados a la atención de las personas que por diferentes circunstancias tengan problemas para reinsertarse al mercado laboral, pero sobre todo para quienes hayan estado en el desempleo de manera prolongada.

Entre los principales resultados de las reformas *Hartz*, se han señalado el incremento de la tasa de participación de las personas entre 55 y 66 años y de jóvenes entre 15 y 24, la disminución de la tasa de desempleo en el corto y largo plazo y una reducción en el número de personas que reciben ayudas por desempleo. Se han observado también efectos un incremento de los salarios en el largo plazo (Beissinger, et al., 2014; Krebs y Scheffel, 2013; Rinne y Zimmermann, 2011).

Otro proceso importante entre las naciones europeas es el de España. En ese caso se han emprendido reformas laborales de forma recurrente, las

cuales se han movido entre una mayor o menor flexibilización del mercado y atención de los trabajos temporales. Desde 1985 hasta 2012 se emprendieron diferentes modificaciones legislativas. La mayoría de los cambios hechos han pretendido atender los problemas de un alto y constante nivel de desempleo, la baja competitividad de las empresas españolas, el elevado costo de la mano de obra y la alta proporción de contratos temporales. La mayoría de los cambios se han centrado en crear formas de contrato que incentiven los trabajos de tiempo indefinido por la alta persistencia de contratación de carácter temporal que ha caracterizado al mercado laboral español. También se han diseñado formas de contrato que buscan incorporar a grupos vulnerables, como jóvenes y personas de edad avanzada.

El mercado laboral español a lo largo del tiempo ha estado fragmentado entre los empleos de contratación permanente con altas prestaciones y los empleos con contratos temporales. Ante la existencia de un volumen alto de contratos temporales se introdujeron cambios como las restricciones a los contratos de formación y se redujo a 12 meses la duración máxima de los contratos por circunstancia de la producción, con el objetivo de apuntalar la reducción en los contratos temporales, aunque también se decidió tener una mejor regulación del empleo de tiempo parcial, introduciendo el contrato a tiempo parcial.

Ante la crisis económica de 2008 que produjo altas tasas de desempleo en España, surgieron las reformas laborales de 2010 y 2012, que introdujeron nuevas medidas como la reducción de las indemnizaciones por despido injustificado y la redefinición de las causas de despido, por señalar algunas de las más importantes.

Entre los principales resultados de las reformas laborales en España se ha documentado que antes de la reforma de 2012 la destrucción de empleos era mucho más sensible que en otros países del mundo, la alta prevalencia de contratos temporales no había sido abatida y tampoco se había reducido lo suficiente el desempleo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012). Se estima que a partir de la reforma de 2012 se han generado empleos tanto temporales como permanentes, sobre todo de esta última clase de contratación. Aunque también se ha dado una contención de los salarios (OCDE, 2013).

Es relevante también el caso de Dinamarca (Bensusán, 2003; Cruces y Ham, 2010; Jorgensen, 2009; Weller, 2009) porque destaca la relación

positiva que se logró entre la flexibilidad y la seguridad social asociada al Estado de bienestar. El modelo de *flexi-seguridad* del mercado danés se caracteriza por haber logrado combinar un alto nivel de movilidad de los trabajadores y una elevada facilidad para entrar y salir del mercado (que son medidas de flexibilidad), con instrumentos de protección social como el seguro de desempleo y otros subsidios de la seguridad social (posibles gracias a un sistema de protección moderno y eficiente), además de aplicar políticas activas de empleo y políticas de educación y aprendizaje permanente. Estos cuatro elementos se han definido como los componentes esenciales de la *flexi-seguridad* (Jorgensen, 2009).

Las medidas adoptadas en Dinamarca trajeron como resultado un crecimiento importante en los niveles de empleo, mejoras en la productividad y un aumento relevante de la participación de las mujeres en el mercado laboral. Estos avances se asocian con la gran movilidad que existe en el mercado danés, que es la mayor de Europa, y que ha sido posible gracias a las mejoras en las prestaciones de la seguridad social, como las facilidades en el cuidado de los niños, los planes de jubilación anticipada y un eficiente sistema de pensiones (Jorgensen, 2009). El buen resultado de las modificaciones laborales en dicha nación también se debe a que se dieron en un contexto macroeconómico favorable donde existía crecimiento económico y baja inflación y a que se logró un acuerdo social de largo plazo entre todas las partes interesadas en el mercado de trabajo, en particular en la estructura industrial y en la organización sindical de los obreros (Bensusán, 2003; Jorgensen, 2009).

Otro caso significativo entre las naciones europeas es el de Italia, que de modo análogo al caso mexicano realizó reformas a la legislación laboral de manera tardía, en el periodo 2011-2014 (Fana et al., 2015; OCDE, 2015b). Este país realizó cambios en torno a los contratos temporales (de duración menor a tres años), al tiempo de cotización necesario para obtener una pensión, al monto de compensación en caso de despido injustificado y se introdujo el salario mínimo legal. Respecto a la seguridad social, se legisló la garantía de la protección por maternidad, los servicios de cuidado infantil y se creó la Agencia Nacional de Empleo, responsable de proveer beneficios por desempleo. Se hicieron también algunos esfuerzos en materia de educación y capacitación.

En América Latina, las reformas hacia la flexibilización comenzaron en la década de los ochenta en países como Chile y Panamá. En otros países como Argentina, Brasil y Uruguay se impulsaron primero reformas para

restablecer los derechos colectivos que habían sido suprimidos con las dictaduras militares en los años ochenta y posteriormente se introdujeron las estrategias de flexibilidad.

Según algunos especialistas (Bensusán, 2003; Cruces y Ham, 2010), a diferencia de las reformas llevadas a cabo en Europa, las que se implementaron en los países latinoamericanos se han caracterizado por ser insuficientes, pues subsisten las regulaciones laborales rígidas.²⁶ Se reconoce que existen diferencias importantes en los contextos,²⁷ procedimientos y resultados de las reformas implementadas en la región (por ejemplo en los casos de Brasil, Argentina y Chile). Sin embargo, en Latinoamérica no se han logrado combinar las estrategias de competitividad y la protección social de los trabajadores, debido en parte a la ausencia de acuerdos para articular las políticas y legislaciones laborales con las instituciones de seguridad social.

Entre las reformas implementadas en Latinoamérica destaca el caso de Uruguay, donde la introducción de modificaciones laborales como la estipulación de las aportaciones patronales para la jubilación, los beneficios por desempleo y la reactivación de la negociación colectiva, se combinaron con otras medidas de carácter fiscal y con programas para la formalización e incorporación de los trabajadores al sistema de seguridad social. Como resultado de estas reformas se reconoce el aumento del empleo formal y la mejora de los salarios en términos reales, avances que estuvieron asociados además con el desempeño general de la economía (Notaro, 2009; OIT y FORLAC, 2014).

La mayoría de los procesos implementados en nuestra región, a diferencia de lo ocurrido en los casos exitosos de Europa, se caracterizan por no haber partido de diagnósticos integrales y de haber contado con diseños parciales que no han llevado a resolver los problemas del mercado de trabajo. Incluso, se señala la existencia de numerosos propósitos contradictorios y de avances y retrocesos sistemáticos en las reformas que han provocado consecuencias negativas, como el aumento de la rotación de trabajadores, la caída de la inversión en capacitación y la profundización

26 Se señala por ejemplo que en todos los casos se mantiene la indemnización por despido, que es un elemento de rigidez y que no es eficiente como instrumento de protección social, a diferencia de los seguros de desempleo y el acceso a programas adecuados de capacitación en caso de despido.

27 La evidencia empírica sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina permite observar una gran heterogeneidad tanto entre países, como al interior de ellos, sobre todo en cuanto a la distinción urbano-rural (Cruces y Ham, 2010).

de las condiciones de precariedad laboral y de exclusión social (Bensusán, 2003; Cruces y Ham, 2010).

4.2 Lecciones para México

Las experiencias internacionales sobre la modificación al marco legal del trabajo permiten extraer algunas lecciones valiosas para el análisis y diseño de la política pública y la reforma del mercado laboral en México. Algunos casos en especial resultan ejemplares para la planeación, diseño, instrumentación y ajuste de las reformas a la legislación y a las instituciones que regulan las relaciones laborales.

La implementación tardía (respecto al contexto internacional) de una Reforma Laboral para flexibilizar el mercado de trabajo en México, pudo haber sido una oportunidad para evaluar la experiencia de otros países y valorar los resultados de distintas medidas específicas. En particular, si se tiene en cuenta que, desde los años noventa, la *flexi-seguridad* ha sido una forma promovida por países desarrollados que han procurado los derechos y la protección de los trabajadores en combinación con el ajuste de las relaciones contractuales y de los costos laborales.

Asimismo, esta implementación tardía no representa la corrección de desequilibrios o de rigideces recientes en el mercado de trabajo mexicano. Las anomalías como las altas tasas de informalidad laboral, la precariedad del empleo o los bajos niveles salariales han persistido desde hace más de tres décadas, sin que las políticas laborales hayan logrado solventar sus causas y atenuar sus consecuencias. De hecho, estas mismas anomalías han dotado de cierto grado de flexibilidad de *facto* al mercado de trabajo, lo que ha permitido ajustar los costos laborales, eludir (y evadir) las regulaciones institucionales de protección al empleo, llevar a cabo relaciones laborales que en ausencia de contratos facilitan la rotación y la temporalidad, favorecer la competitividad de los mercados nacionales y mantener tasas de desempleo bajas.

Por lo tanto, la aceptación (implícita en la omisión de las acciones del Estado) de las anomalías del mercado de trabajo compensó la ausencia de reformas que flexibilizaran las relaciones laborales. Aunque tardía, es loable la decisión de intervenir en el mercado laboral con nuevas regulaciones, pero es conveniente realizar los ajustes necesarios a las medidas

adoptadas y articular los instrumentos de política pública para cumplir con eficacia los objetivos propuestos.

Del proceso de reformas llevado a cabo en Alemania destaca la implementación derivada de un diagnóstico completo de la situación del mercado de trabajo, de un diseño y planeación de las medidas considerando su instrumentación por fases y de la aplicación de mecanismos para el seguimiento y evaluación de resultados; lo que ha permitido la realización de ajustes continuos a las medidas adoptadas y, al parecer, ha derivado en resultados exitosos en la corrección de algunos fallos puntuales del mercado laboral.

La experiencia de España muestra que a pesar de las medidas adoptadas sobre los tipos de contratación persisten tasas elevadas de desempleo, por lo que la eliminación de las rigideces contractuales del mercado laboral no necesariamente implica un crecimiento sostenido del empleo. De hecho, el exceso de flexibilización de los mercados de trabajo podría llevar a la generación de puestos temporales susceptibles a desaparecer en el momento de sufrir una nueva crisis económica, sin lograr una mejora de largo plazo en la situación del empleo y sin corregir de fondo algunos de los fallos del mercado de trabajo.

Con la Reforma Laboral implementada en Dinamarca, se demuestra la relevancia de introducir medidas articuladas en el mercado de trabajo, principalmente asociadas con flexibilización, políticas activas de empleo, seguridad social y capacitación y aprendizaje permanente. El éxito de esta reforma revela la importancia de contar con instituciones de seguridad social consolidadas y políticas que promuevan el Estado de bienestar.

De las reformas llevadas a cabo en distintos países de América Latina resalta que, si bien algunas de estas naciones introdujeron medidas de flexibilización desde hace tres décadas, los resultados obtenidos se han visto limitados por las características estructurales de sus mercados de trabajo en conjunto con la debilidad de sus sistemas de seguridad social. La experiencia en la región muestra la necesidad de impulsar no solo la flexibilización de los mercados laborales sino la necesaria articulación de éstos con mecanismos adecuados de protección social. En estos países, más allá de los instrumentos de política laboral, el desempeño de la economía se convierte en la condición más importante para la creación de empleo y la evolución del mercado de trabajo, pues el desarrollo limitado de algunas actividades productivas, la escasez de inversión y la vulnerabilidad ante

las crisis económicas, entre otras deficiencias, dificultan la generación de puestos de trabajo bien remunerados, de calidad y estables.

Algunos organismos internacionales, como la OCDE (2012), han propuesto reformas laborales que coinciden con las lecciones obtenidas de la experiencia internacional. Se ha propuesto que se realicen reformas laborales con carácter estructural que modifiquen las tendencias de los mercados en el largo plazo pero que al mismo tiempo sirvan como mecanismos de recuperación ante fenómenos cíclicos como las crisis económicas. Se ha enfatizado que dichas reformas podrían mejorar su efectividad si se articulan de manera adecuada con otras estrategias implementadas en otros ámbitos más allá de la esfera laboral.

En ese sentido, para obtener mejores resultados de la Reforma Laboral de 2012, en términos de creación y calidad de empleo, es importante ajustar algunas de sus disposiciones y articularlas con reformas al sistema de seguridad social y al sistema fiscal, para asegurar un modelo de *flexi-seguridad* que favorezca la generación de puestos de trabajo y no acentúe los desequilibrios del mercado laboral mexicano.

La Reforma Laboral de 2012 representa un esfuerzo por robustecer la deliberación política sobre el marco regulatorio del mercado de trabajo en México y lograr con ello ajustes legales que permitan encarar las prácticas laborales y de producción que se han consolidado en la economía mexicana durante las últimas cuatro décadas. En ese sentido, es un acto que toma la iniciativa para posicionar los asuntos laborales en la agenda nacional y que abre una etapa en el diseño de las políticas públicas para reflexionar y mejorar las decisiones legislativas futuras que ayuden a elevar el bienestar de los trabajadores y el crecimiento económico.

Aunque la información disponible de la situación laboral hasta ahora no es suficiente para hacer una evaluación rigurosa sobre los efectos de la Reforma Laboral, se puede advertir que los primeros indicios no apuntan hacia un cambio importante en el comportamiento del mercado de trabajo y la economía nacional. Si se consideran las limitaciones en el diseño de los cambios legales, las expectativas sobre la creación de empleo y reducción de la informalidad están sobreestimando el alcance de las medidas instrumentadas con la Reforma Laboral. Es posible que algunas medidas logren normar aspectos de las relaciones laborales que hasta 2012 no estaban regulados, pero parece complicado que los principales instrumentos de la reforma consigan reducir la informalidad y aumentar los niveles de empleo.

Si las medidas para facilitar la contratación laboral y la reducción de costos de despido fomentan la ocupación, debería esperarse una reducción

en los niveles de desempleo y un traslado de trabajadores informales al sector formal. Sin embargo, de momento no se tiene evidencia estadística para sostener que estas medidas estén modificando el comportamiento del mercado de trabajo y promoviendo la creación de empleo. Algunos especialistas señalan que las medidas aprobadas no serían suficientes para aumentar la productividad y el empleo formal (Hernández, 2013 y Ros, 2013).

Para cumplir con los objetivos atribuidos a la reforma (como elevar los niveles de empleo y productividad, mejorar la competitividad y reducir la actividad informal), es necesario diseñar e instrumentar otro tipo de medidas de política de orden económico, industrial y fiscal, que se encuentran fuera del alcance de las decisiones legislativas tomadas en 2012.

Por ejemplo, para elevar la productividad, es indispensable instrumentar medidas que mejoren las condiciones tecnológicas de las empresas e intensifiquen la capacitación y educación de los trabajadores. De acuerdo con Hernández (2013) y Ros (2013) la productividad solo podrá incrementarse cuando la modernización institucional vaya acompañada de una modernización tecnológica de la producción. Para incrementar el empleo y los salarios, es necesaria una concertación de largo plazo entre trabajadores, patrones y gobierno, donde se fomente la educación, la inversión en capital fijo, el acceso a la salud y una mayor distribución del ingreso (Camargo, 2013).

Asimismo, el crecimiento del empleo requiere medidas que faciliten la inversión y ayuden a la expansión productiva de las industrias y la apertura de nuevas empresas. La política de gasto público debe incrementar la asignación de recursos para la construcción de infraestructura que mejore la conectividad y competitividad del país. Es importante aplicar medidas para asegurar el cumplimiento de la normatividad y mejorar las regulaciones fiscales y laborales que ayuden a reducir el empleo informal.

Por consiguiente, para elevar la eficacia de la intervención del Estado en el mejoramiento del mercado de trabajo, es conveniente la introducción de nuevas medidas de política laboral que subsanen las omisiones de la reforma de 2012, que refuercen el marco normativo y promuevan la eficiencia del sistema institucional y que se articulen, particularmente, con nuevas reformas al sistema de seguridad social y la hacienda pública.

Con la Reforma Hacendaria y Social promovida por la Presidencia de la República en 2013, se inició el debate legislativo reciente sobre el seguro de desempleo, con el que se pretende fortalecer el sistema de seguridad social. Sin embargo, el diseño del seguro de desempleo propuesto en los dictámenes de la Cámara de Diputados no tiene una elevada correspondencia con las prácticas internacionales, en especial el esquema de financiamiento, y pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos establecidos en la literatura económica, como la protección laboral formal, la asignación eficiente del empleo, el sostenimiento del consumo y sus efectos sobre el ciclo económico.

Asimismo, el debate reciente sobre la importancia del salario mínimo en México se ha posicionado en la agenda pública como un tema relevante y de alta sensibilidad social, que revela la necesidad de adoptar medidas para contrarrestar los efectos de la persistencia del bajo salario mínimo. El debate ha estado marcado por posiciones, algunas opuestas y controversiales, que destacan los retos de una política de recuperación del salario mínimo.

Uno de los temas que ha adoptado mayores acuerdos es el de la desindexación del salario mínimo, que logró ser atendido por parte del Gobierno federal mediante una iniciativa aprobada y publicada en el DOF (2016), con la que se propuso desvincular al salario mínimo del pago de diversas obligaciones y crear la Unidad de Medida y Actualización para convertirla en una unidad de cuenta, medida, base, o referencia para determinar la cuantía del pago de obligaciones previstas en las leyes tanto federales como locales. Esta decisión legislativa representa apenas el inicio para abordar el problema de los bajos salarios en el país.

En ese sentido, es importante advertir que el declive de los salarios mínimos desde los años 70 y la persistencia de su bajo nivel han facilitado la consolidación de una sociedad de bajos ingresos con repercusiones en las condiciones laborales de los asalariados, la pobreza, la desigualdad económica, la demanda agregada y el mercado interno. Asimismo, la persistencia del salario mínimo induce anomalías en el mercado de trabajo que se han traducido en una mala asignación del empleo, bajas remuneraciones, desincentivos en la productividad, alta rotación de la mano de obra y crecimiento de la informalidad.

Aunque la Reforma Laboral no establece metas que permitan evaluar la eficacia de las decisiones legislativas, el Plan Nacional de Desarrollo

2007-2012 señalaba que a partir de 2012 se generarían 800,000 empleos formales cada año (Presidencia de la República, 2007), meta que hasta la fecha no se ha alcanzado. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se indica que los propósitos generales de la política laboral son disminuir la informalidad, promover el empleo de calidad e incrementar la productividad (Presidencia de la República, 2013a), por lo que el Gobierno federal (Presidencia de la República, 2013b) estableció la meta de reducir la Tasa de Informalidad Laboral de 60%, en 2013, a 50%, en 2018. Con base en las estadísticas laborales recientes, no se tienen datos que permitan observar un cambio de sentido en la tendencia de las variables de empleo e informalidad que sea sostenible como para prever que en los próximos años se alcancen estas metas.

El estudio sobre el diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012 permite detectar líneas de estudio relevantes para una futura agenda de investigación. Por un lado, destaca la importancia de profundizar en el conocimiento de las determinantes y posibles alternativas de solución ante el problema de la informalidad. Resalta también la necesidad de profundizar en el entendimiento de los mecanismos de implementación de la legislación, donde la inspección laboral ocupa un papel central. Asimismo, resulta pertinente la aplicación de métodos de evaluación de políticas públicas para determinar con mayor precisión el impacto de la Reforma Laboral de 2012 en el mercado de trabajo.

Fuentes de consulta

Textos

- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. y Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amarante, V. y Perazzo I. (febrero, 2013). Trabajo por Cuenta Propia y Monotributo en Uruguay. *Serie Documentos de Trabajo*, 4(13).
- Banco de México. (2013). *Informe trimestral sobre la inflación octubre-diciembre de 2012*.
- _____. (2014). *Informe trimestral abril-junio de 2014*.
- _____. (julio, 2016). *Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado*.
- Banco Mundial. (2005). *Generación de ingresos y protección social para los pobres. Informe ejecutivo*.
- _____. (2015). Trabajar por el Fin de la Pobreza en América Latina y el Caribe. Trabajadores, empleos y salarios.
- Bauer, A. y King, I. (2015). The Hartz Reforms, the german miracle, and the reallocation puzzle. *Discussion paper series*, 550, pp. 1-34.
- Beissinger, T., Chusseau, N. y Hellier, J. (2014). Offshoring, employment, labour market reform and inequality: Modelling the German experience, 330, pp. 1-37.
- Bensusán, G. (2003). Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional. *Perfiles latinoamericanos*, 22, pp. 11-49.
- _____. (2006). *Diseño legal y desempeño real. Instituciones laborales en América*. México: Latina, Porrúa.
- Bentolila, S., Dolado, J. y Jimeno, J. (diciembre, 2011). Reforming and insider-outsider labor market: The spanish experience. IZA. *Discussion paper series*, 6168, pp. 1-43.
- _____. y M. Jansen. (febrero, 2012). La Reforma Laboral de 2012: una primera evaluación, *Apuntes Fedea*, 14, pp. 2-16.

- Bertranou, M. Fabio. (2007). Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bolio, E., J. Remes, T. Lajous, J. Manyica, M. Rossé y E. Ramírez. (2014). *A tale of two Mexicos: growth and prosperity in a two-speed economy*. The McKinsey Global Institute.
- Bortz, J., y Aguila, M. (2006). Earning a living: A history of real wage studies in twentieth-century Mexico. *Latin American Research Review*, 41(2), pp. 112-138.
- Cabral, R. (2015). Inequality and minimum wage policy in Mexico: A comment. *Investigación económica*, 74(293), pp. 27-33.
- Camargo, F. (2013). Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México. *Cofactor*, 4(7).
- Campos Vázquez, R. M. (2014). El salario mínimo y el empleo: Evidencia internacional y posibles impactos para el caso mexicano. *Economía UNAM*, 12(36).
- Cappellari, L., C. Dell’Aringa y M. Leonardi. (2012). Temporary employment, job flows and productivity. *The Economic Journal*, 122(562), pp. 188-215.
- Cebollada, G. M. (2016). *Una propuesta de política pública para la formalización de los trabajadores domésticos en México*. (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Coe, D. T., y Snower, D. J. (1997). Policy complementarities: the case for fundamental labor market reform. *Staff Papers-International Monetary Fund*, pp. 1-35.
- Congressional Budget Office. (2014). The effects of a Minimum-Wage increase on employment and family income, Congress of the United States.
- Cruces, G. A., y Ham, A. (2010). *La flexibilidad laboral en América Latina: las reformas pasadas y las perspectivas futuras*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Eichhorst, W. (2011). Reforming German labour market institutions, *Journal of European Social Policy*, 21(1), pp. 73-87.
- _____. y Konle-Seidl, R. (2005). The interaction of labor market regulation and labor market policies in welfare state reform. IZA. *Discussion paper series*, 1718, pp. 1-39.
- Espinoza, M. (2003). *Trabajo decente y protección social*. Santiago de Chile: OIT.
- Esquivel, G. y Ordaz Díaz, J. (2008). ¿Es la política social una causa de la informalidad en México? *Ensayos-Revista de Economía*, 27(1). Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/6239716.pdf>
- Fairris, D., Popli, G., y Zepeda, E. (2008). Minimum wages and the wage structure in Mexico. *Review of Social Economy*, 66(2), pp. 181-208.
- Fana, M., Guarascio, D., y V. Cirillio. (2015). Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act. European Union Horizon 2020.
- Fields, G. (2005). A guide to multisector labor market models. Social Protection Discussion. *Paper Series*, 0505.
- Foro Económico Mundial. (2008). *Informe anual de competitividad global*.
- _____. (2012). *Informe anual de competitividad global*.
- _____. (2015). *Informe anual de competitividad global*.
- Ghai, D. (2003). Trabajo decente. Concepto e indicadores. *Revista internacional del trabajo*, 122(2), pp. 125-160.
- Gobierno del Distrito Federal. (2014). Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo.

- Gómez, S., Contreras, I. y Gracia, M. (2015). *Las reformas laborales en España y su impacto real en el mercado de trabajo en el período 1985-2008*. Recuperado de <http://www.iese.edu/es/files/ReformasLaborales.pdf>
- Hernández. (2013). Legislación laboral, sector informal y productividad multifactorial en México, *Economía UNAM*, 10(28).
- Ibarra, D. (2012). Mercado de trabajo y protección social. Con referencia especial a México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Instituto Belisario Domínguez. (2015). Trabajadores(as) del hogar, *Temas Estratégicos*, 22.
- International Labour Office. (2014). Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery? *Publications of the International Labour Office*.
- Jacobi, L. y Kluge, J. (abril, 2006). Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. IZA. *Discussion paper series*, 2100, pp. 1-30.
- Jorgensen, H. (2009). El modelo danés de flexiseguridad y las lecciones pertinentes para América Latina. En Weller (coord.). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Siglo veintiuno.
- Krebs, T. y Scheffel, M. (2013). Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany. *IMF Working Paper*, 13(42), pp. 1-37.
- Kaplan, D. S., y Novaro, F. P. A. (2006). El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México. *El Trimestre Económico*, pp. 139-173.
- Krozer, A., Brid, M., Carlos, J., y Rubio Badan, J. C. (2015). Inequality and minimum wage policy: Not even talking, much less walking in Mexico. *Investigación económica*, 74(293), pp. 3-26.
- Levy, S. (2008). *Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México*. Brookings Institution Press.
- Maloney, W.F. (2003). Informality revisited. *Policy Research Working Paper*, 2965.
- Marinakís, A., y Velásquez, M. (2010). Salarios en la crisis y en la recuperación. OIT, notas sobre la crisis.
- Martínez, et al. (2015). *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/varias/seguridad-social.pdf>
- Martínez, S. J. y Cabestany G. (2014). Debate en curso sobre el salario mínimo en México. *Temas Estratégicos*, 15, pp. 1-13.
- _____. y A. G. Croguennec. (2014). Debate actual sobre el seguro de desempleo. *Temas Estratégicos*, 5, pp. 1-12.
- _____. y M. L. Chávez. (2014). Valoración inicial sobre los efectos de la Reforma Laboral de 2012. *Temas Estratégicos*, 7, pp. 1-10.
- McConnell, C., S. Brue y D. MacPherson. (2003). *Economía laboral*. Madrid: McGraw Hill.
- Meixide, A. (1988). *El mercado de trabajo y la estructura salarial*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Moreno-Brid, J. C., Garry, S., y Krozer, A. (2016). Minimum Wages and Inequality in Mexico: a Latin American Perspective. *Revista de Economía Mundial*, 43(2016), pp. 113-130.
- _____, J. C., Garry, S., y Monroy-Gómez-Franco, L. A. (2014). El salario mínimo en México. *Economía UNAM*, 11(33), pp. 78-93.
- Notaro, J. (2009). La Reforma Laboral en el Uruguay 2005-2009. Participación para la regulación. *DT*, 7(09).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). Visión General. Estudios Económicos de la OECD México.

- _____. (2015b). Structural Reforms in Italy: impact on growth and employment. OECD, pp. 1-11.
- _____. (2014). Taxing Wages. OECD Publishing.
- _____. (2013). The 2012 Labour market reform in Spain: A preliminary assessment. OECD, pp. 1-72.
- _____. (2012). Una agenda estratégica para las reformas en México. *Getting It Right*.
- _____. (2012b). Employment Outlook 2012. OECD Publishing.
- _____. (2004). Employment Outlook 2004. OECD Publishing.
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe.
- _____. (2014). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014.
- _____. (2014b). Informe Mundial sobre Salarios, 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos.
- _____. (2013). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2013.
- _____. (2012). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2012.
- _____. (2011). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2011.
- _____. (2008). Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf
- _____. (1999). Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. (Ginebra, OIT).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de Promoción para la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC). (2014). Reducción del empleo informal en Uruguay: Políticas y Resultados.
- Ortiz, P. (2013). Cambios en la legislación laboral y contratación laboral en España, *Cuadernos de relaciones laborales*.
- Pérez-Infante, J. (2015). Las reformas laborales en la crisis económica: su impacto económico. *Ekonomiaz*, 87, 1º semestre, pp. 247-281.
- Programa de Naciones Unidas. (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*.
- Puyana, A., y Romero, J. (2013). ¿Informalidad o dualismo en las manufacturas mexicanas? *Perfiles latinoamericanos*, 21(41), pp. 143-177.
- Recio, A. (1997). Trabajo, personas, mercados: manual de economía laboral. *Economía crítica*, 13.
- Rinne, U. y Zimmermann, K. (diciembre, 2011). Another economic miracle? The German labor market and the great recession. IZA. *Discussion paper*; 5250, pp. 1-26.
- Ros, J. (2015). ¿Por qué cae la participación de los salarios en el ingreso total en México? *Economía UNAM*, 36, pp. 3-15.
- _____. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de México.
- Ruesga, S. M., J.M. Lasierra y C. Murayama. (2002). *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid: Pirámide.
- Ruiz, Durán C. (2005). Reforma Laboral y debilidad institucional. *Economía UNAM*, 2(5), p. 53.
- Ruiz Durán C. y Galhardi, R. (2013). México: Buenas prácticas para impulsar el trabajo decente. Un acercamiento a través de casos. Organización Internacional del Trabajo OIT.

- Samaniego, N. (2015). La Reforma Laboral de 2012 ¿qué podemos concluir a tres años de su implantación? En Seminario *Reformas estructurales: avances y desafíos*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- _____. (2014). La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado. *Economía UNAM*, 11(33), pp. 52-77.
- _____. (2012). Reflexiones sobre el trabajo digno y la protección social universal en el contexto actual. En Cordera y Fuentes (coord.). *Cuarto Diálogo Nacional por un México Social*.
- _____. (2010). El empleo y la crisis: Precarización y nuevas "válvulas de escape". *Economía UNAM*, 7(20), 47-70.
- Scott, J. (2005). Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad. *Bienestar y Política Social*, 1(1), 55-76.
- Shapiro, C. y J. Stiglitz. (1984). Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *American Economic Review*, 74.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). La economía y la política monetaria en 2016. En *Seminario de perspectivas económicas*, ITAM, México.
- Turrini, A., Koltay, G., Pierini, F., Goffard, C., & Kiss, A. (2014). A Decade of Labour Market Reforms in the EU: Insights from the LABREF database, IZA. *Policy Paper*, 88.
- Vaquero, G. A. (2002). Incentivos y desincentivos a la búsqueda de empleo, *Colección Estudios. Consejo Económico y Social*, 126.
- Weller, J. (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Siglo Veintiuno.
- Wilhagen, T., Tros, F. H., y Van Lieshout, H. (2003). Towards 'Flexicurity'? Balancing Flexibility and Security in EU Member States. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=1133940>
- Zimmermann, K. (2013). Labor market reforms and the Great Recession. IZA. *Policy Paper* 75, pp. 1-12.

Leyes y documentos gubernamentales

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2014). *Gaceta Parlamentaria*, 03/Primer ordinario.
- Boletín Oficial del Estado. (2015). Estatuto del Trabajador Autónomo, ley 20/2007.
- Banco de Protección Social. (2016). República Oriental del Uruguay. Recuperado de <http://www.bps.gub.uy/6668/monotributo-ley-18083.html>
- Cámara de Diputados. (2013). *Gaceta Parlamentaria*, 3857(H).
- _____. (2014). *Gaceta Parlamentaria*, 3981(II), 4170(I) y 4173(III).
- Corte Constitucional, República de Colombia. (2013). Sentencia C-440/11. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-440-11.htm>
- Diario Oficial de la Federación*. (30 de noviembre, 2012). México.
- _____. (11 de marzo, 2015). México. Decreto por el que se amplían los beneficios fiscales al Régimen de Incorporación Fiscal.
- _____. (27 de enero, 2016). México, 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.
- Dirección General Impositiva. (2016). República Oriental del Uruguay. Recuperado de <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,empresas,dgi-empresas-tramites-contribuyentes-de-pequena-dimension-economica-monotributo-informacion-general,0,es,0>
- Federation des autoentrepreneurs. (2016). República Francesa. Recuperado de <http://www.federation-auto-entrepreneur.fr/node/1933> [consultado el 01 de septiembre de 2016].

- IMSS. (2016). Beneficios para el régimen de incorporación a la seguridad social. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/beneficios-riss>
- Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, España.
- Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, España.
- Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, España.
- Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, España.
- Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida, España.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España. (2016). *Seguridad Social*. Recuperado de http://www.segsocial.es/Internet_1/Trabajadores/CotizacionRecaudaci10777/Basesytiposdecotiza36537/index.htm
- _____. (2016a). *Consejería de Empleo y Seguridad Social en Francia*. Recuperado de <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/francia/webempleo/es/emprender-negocio/auto-emprendedor/index.htm>
- _____. (2012). *Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral*. Recuperado de http://www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/impacto_reforma_laboral/
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda). República de Colombia (2014), 5 de agosto, Colombia, Decreto Número 1473.
- Portal del emprendedor en Francia*. (2016). Recuperado de <http://www.auto-entrepreneur.fr/regime-social/charges-sociales.html> [consultado el 30 de julio de 2016].
- Presidencia de la República. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México.
- _____. (2012). Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, México.
- _____. (2013a). Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73º y 123º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal, México.
- _____. (2013b). Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman, derogan y adicionan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal, Poder Ejecutivo federal, México.
- Senado de la República (2014), *Gaceta del Senado* 8, 30 y 40.
- Service Public Francaise*. (2016). Recuperado de <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/francia/webempleo/es/emprender-negocio/auto-emprendedor/index.htm>

Estadísticas

- Banco Mundial. (2016). Banco de datos Mundial. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org>
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos*. (2014). Recuperado de <http://www.conasami.gob.mx/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social*. (2014). Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Banco de Información Económica*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> [consultado el 10 de octubre de 2016].
- _____. (2014a). *Indicadores de ocupación y empleo*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/boplycumo.pdf> [consultado el 10 de octubre de 2016].

_____. (2014b). *Indicadores de productividad*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/boplycumo.pdf>

Labour Market Reforms Database. Recuperado de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPageId=3193&langId=en>

SHCP (2015). El Gobierno federal extiende descuentos fiscales para impulsar la formalidad y el crecimiento. Comunicado de prensa. Recuperado de: http://www.sat.gob.mx/sala_prensa/comunicados_nacionales/Paginas/com2015_SHCP018.aspx

Prensa y otros medios de comunicación

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. (2014a). Boletín de prensa. Recuperado de http://www.conasami.gob.mx/pdf/bolatinos_sal_minimo/2014/BOLETIN_25sep2014.pdf [consultado el 3 de febrero de 2015].

_____. (2014b). Boletín de prensa. Recuperado de http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/octubre/pdf/bol_310.pdf

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2014). Estadísticas del sector. Recuperado de http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/menu_infsector.html [consultado el 7 de noviembre de 2014].



Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012.
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2016
en los talleres de D3 ediciones SA de CV,
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural ahuesado de 75 gr.

DISEÑO E IMPLICACIONES DE LA REFORMA LABORAL DE 2012

La Reforma Laboral de 2012 buscó introducir cambios en el mercado de trabajo que contribuyeran al crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la informalidad. Sin embargo, el mercado laboral en México tiene enquistadas anomalías y tendencias que requieren un diagnóstico robusto para mejorar el diseño e instrumentación de la política económica. Aunque la reforma logra avances importantes, como el reconocimiento del trabajo decente, las limitaciones de las decisiones legislativas y de las políticas públicas dificultan el cumplimiento de sus propios objetivos. De hecho, las expectativas sobre la creación de empleo y la reducción de la informalidad sobreestimaron el alcance de la reforma de 2012. Los autores de este volumen plantean la necesidad de promover una agenda de cambios en la legislación laboral para subsanar las limitaciones reveladas; tales medidas deberán articularse con reformas en los sistemas fiscal, de salud y de seguridad social para lograr una profunda transformación del mercado laboral.

REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA

NOEL PÉREZ BENÍTEZ

(coordinadores)

REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS es un proyecto de investigación del IBD que hace un alto en el camino para analizar el diseño, la implementación y los primeros resultados de ocho reformas estructurales, aprobadas entre 2008 y 2014, que se propusieron modificar el curso del desarrollo nacional.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, su labor ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

ISBN: 978-607-8320-50-9



9 786078 320509

