

Capítulo 5

Mejorar el acceso al empleo formal

María del Carmen Huerta y Pascal Marianna

En los últimos años, el mercado laboral mexicano ha tenido un desempeño relativamente mejor que el de la mayoría de los demás países de la OCDE. Recientemente, México ha promovido cambios importantes que pueden contribuir a mejorar el desempeño del mercado laboral. Sin embargo, los desafíos en materia de empleo siguen siendo muy grandes. Aún persiste un amplio margen para aumentar la tasa de empleo general, en particular la de las mujeres y los jóvenes, promoviendo al mismo tiempo un mayor empleo formal y proporcionando una mejor protección social a los trabajadores. México tiene que implementar un número importante de cambios estructurales en el mercado laboral para contribuir con mayor eficacia a elevar los niveles de vida de su población y lograr un crecimiento más incluyente. Será fundamental que las disposiciones de la nueva legislación laboral, que regirán la contratación y el despido de los trabajadores permanentes y el uso de los contratos temporales, se hagan cumplir con eficacia y transparencia. También deben tomarse decisiones para fortalecer las medidas de capacitación, como se prevé en el Pacto por México, para ajustar, reorganizar y fortalecer los esquemas de seguridad social de manera que se fomente el empleo formal y se proteja a los mexicanos que por alguna razón han perdido su empleo.

Un mercado laboral eficiente, flexible e incluyente es de gran importancia para mejorar el desempeño económico de un país, pero también para lograr avances en el ámbito social. Se trata de un elemento clave para erradicar la pobreza y la marginación social. El mercado laboral mexicano ha sobrellevado la crisis económica y financiera global mejor que la mayoría de los demás países de la OCDE. Además, recientemente se adoptaron varias iniciativas de política pública con el fin de mejorar aún más el funcionamiento del mercado laboral mexicano y estimular la creación de empleos en el sector formal. No obstante, todavía hay mucho margen para aumentar la tasa de empleo general en México, en particular la de las mujeres y los jóvenes, reduciendo al mismo tiempo el empleo informal y proporcionando una mejor protección social.

Este capítulo presenta un panorama general de la situación actual del mercado laboral y subraya los principales retos estructurales que enfrenta México. Posteriormente, provee una perspectiva general de las iniciativas recientes en política pública para estimular la generación de empleo, promover el empleo formal y ofrecer mayor protección social a la población activa (véase también el capítulo 2 sobre Combate a la Pobreza y la Desigualdad). Esto incluye la reciente reforma laboral, la cual contiene diversas iniciativas importantes. Estas iniciativas, así como varias de las decisiones anunciados por el Presidente Peña Nieto en su Mensaje a la Nación, y que se contemplaron en el Pacto por México, coinciden con las recomendaciones de políticas públicas propuestas por la OCDE desde hace tiempo. La sección final presenta una serie de recomendaciones para fortalecer aún más y complementar esas medidas.

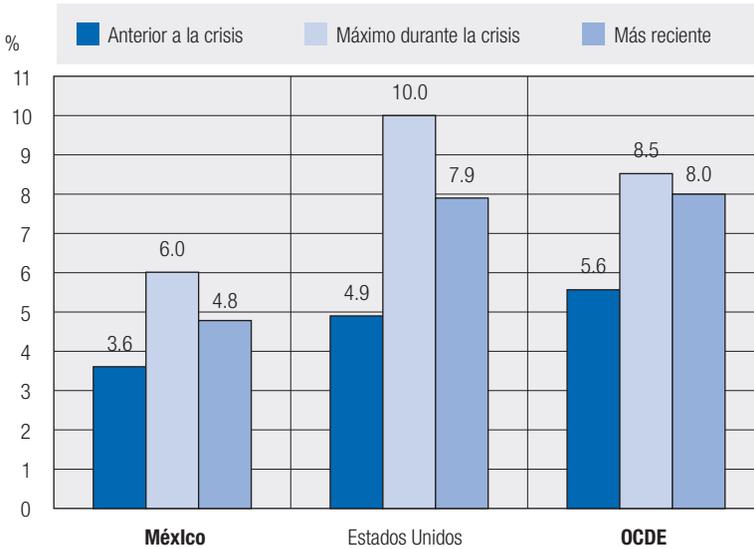
Avances recientes y principales desafíos

Fortalecimiento del mercado laboral pero mucho espacio para mejoras

A lo largo de la presente crisis, el desempeño del mercado laboral mexicano ha sido mejor que el de la mayoría de los países de la OCDE. El empleo total creció en 4.6% en términos anuales hacia el tercer trimestre de 2012, el tercer mayor aumento registrado entre los países de la OCDE después de Luxemburgo e Israel. Y la tasa de desempleo de México, que se ubicó en 4.8% en octubre de 2012, sigue

Gráfica 5.1. **Cambios recientes en la tasa armonizada de desempleo en México y en el área de la OCDE**

Datos mensuales, ajustados por estacionalidad



Fuente: Base de datos OECD Short-Term Labour Market Statistics.

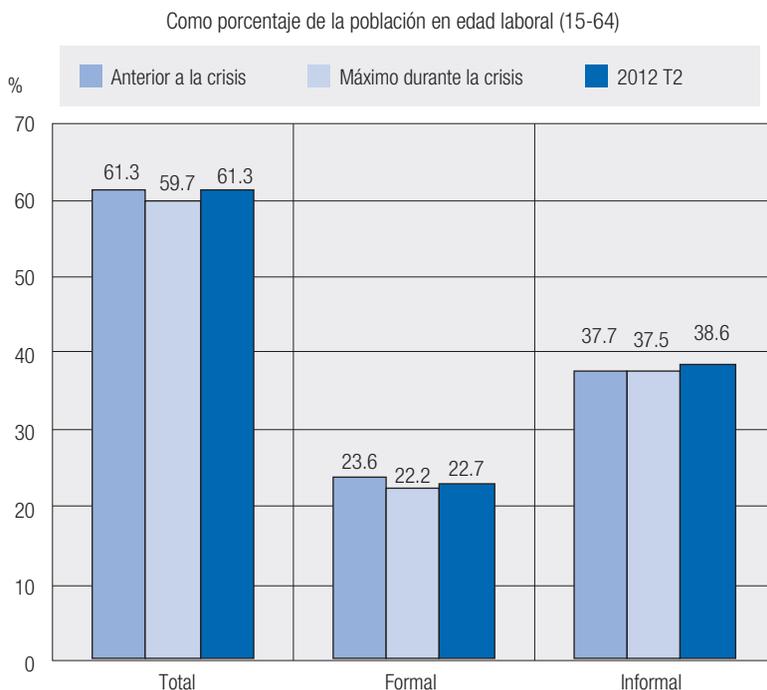
siendo muy inferior al promedio de la OCDE de 8.0% (véase la gráfica 5.1). Sin embargo, el desempeño del mercado laboral mexicano todavía tiene que mejorar en varios aspectos.

Primero, aunque se han registrado algunas disminuciones recientes en la tasa de desempleo, ésta todavía es superior a su nivel anterior a la crisis y, según las proyecciones más recientes de la OCDE (noviembre de 2012), esta diferencia podrá persistir por un tiempo, especialmente ante el reciente debilitamiento de la recuperación económica en el área de la OCDE. Además, las dificultades que enfrentan los trabajadores mexicanos en el mercado laboral son mayores a lo que indica la tasa de desempleo relativamente baja de México, en comparación con la de otros países. En particular, la falta de un sistema público de subsidios por desempleo en México significa que muchos de los trabajadores que pierden su trabajo no pueden pasar mucho tiempo buscando un empleo adecuado y por lo tanto se ven obligados a optar por la primera opción que se les presente.

Hacer frente al empleo informal

Un segundo reto importante para México en materia de empleo es corregir un mercado laboral sumamente segmentado con muchos mexicanos empleados

Gráfica 5.2. **Tasa de empleo de trabajadores formales e informales desde la crisis**



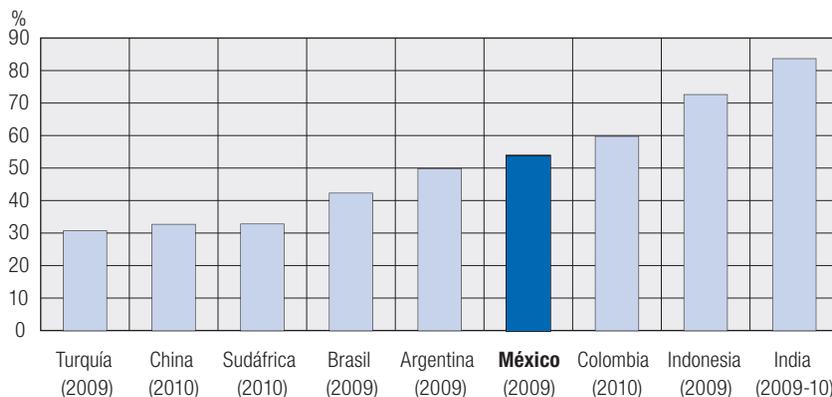
Nota: El empleo formal e informal no fue ajustado por estacionalidad sino utilizando promedios móviles de tres trimestres en relación con el empleo total (ajustado por estacionalidad) y divididos entre la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años de edad). El empleo formal se refiere a los trabajadores afiliados a la seguridad social (IMSS/ISSSTE) por su empleo.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación.

en trabajos informales con poca protección social. A pesar de la reanudación del crecimiento del empleo tras la recesión provocada por la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009, gran parte del aumento ha sido en empleos informales. En consecuencia, la proporción de la población en edad laboral en el empleo informal ha crecido, superando su nivel anterior a la recesión por casi un punto porcentual en el tercer trimestre de 2012 (véase la gráfica 5.2). En la fase inicial de la crisis, esto fue causado por una reducción en el empleo formal debido a la caída en la demanda de las exportaciones. Posteriormente, el incremento del empleo informal reflejó en gran medida la incorporación de trabajadores procedentes del sector formal que perdieron su empleo, además de otros desempleados que buscaban compensar la disminución del ingreso familiar. En el segundo semestre de 2011, el empleo formal se recuperó un poco, pero no lo suficiente para volver a los niveles anteriores a la crisis.

Gráfica 5.3. Trabajo informal en economías seleccionadas del G-20

Como porcentaje del empleo no agrícola



Nota: Los países se muestran en orden ascendente de la proporción de trabajadores empleados en el sector informal.

Fuente: ILO/WIEGO Informal Employment Database.

El empleo informal también es un desafío en muchas otras economías emergentes. Las estimaciones disponibles de empleo informal no son completamente comparables entre los diversos países. No obstante, entre las principales economías emergentes, la incidencia de empleo informal es relativamente alta en México, con más de la mitad de sus trabajadores no agrícolas en empleos informales (véase la gráfica 5.3).

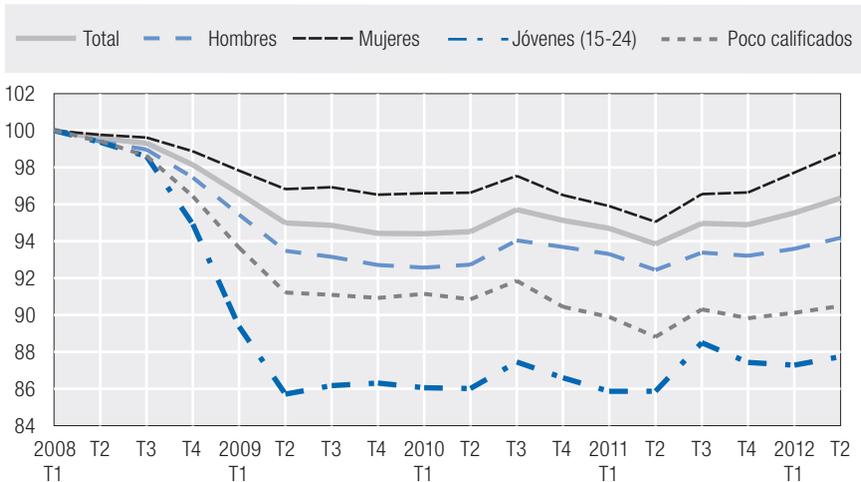
La informalidad es una de las principales causas de la baja productividad que frena el crecimiento económico de México (véase el capítulo 1). La informalidad también contribuye a las desigualdades de ingreso y entre hombres y mujeres. En 2009, el empleo informal representó alrededor del 58% del total del empleo no agrícola de las mujeres y cerca del 51% del de los hombres. Además implica que muchos trabajadores permanecen al margen de la reglamentación laboral y la protección social. Sólo los trabajadores del sector formal gozan de protección en caso de despido. Sin embargo, incluso para ellos, la falta de un sistema público de seguro de desempleo significa que la pérdida del empleo probablemente produce el traslado a un nuevo empleo pero con peores condiciones laborales, muchas veces en el sector informal. La reasignación laboral entonces impone a los trabajadores altos costos de bienestar, además equipara la demanda y la oferta del empleo de manera deficiente, lo que afecta negativamente los ingresos y la productividad laboral (OECD, 2011a).

Si bien México se caracteriza por tasas de desempleo más elevadas entre los individuos con mayores niveles educativos, lo que refleja el desajuste de habilidades (véase el capítulo 6), los trabajadores poco calificados, principalmente

hombres, junto con los jóvenes fueron particularmente afectados por la recesión de 2008-2009, y la disminución del empleo formal que siguió a la crisis (véase la gráfica 5.4). Por otro lado, las tasas de empleo formal femenino se mantuvieron durante el mismo periodo. Aunque el empleo formal se redujo en un 5% global, la tasa de pérdida de empleos fue dos o tres veces mayor entre los trabajadores no calificados y los jóvenes. Este patrón, que es común en muchos países de la OCDE, refleja la vulnerabilidad relativa a las fluctuaciones del ciclo económico de los trabajadores del sector formal con escasa formación y/o experiencia laboral, algunos de los cuales tienen contratos temporales de plazo fijo o incluso más precarios.

Gráfica 5.4. **Empleo formal de grupos seleccionados, 2008-2012**

Como una proporción de la población en edad laboral de cada grupo
(Índice: T1 2008 = 100)



Nota: Los datos trimestrales se ajustaron con promedios móviles de tres trimestres a partir de un valor de 100 en la fecha del punto máximo (1er. trimestre de 2008). El empleo formal se refiere a los trabajadores afiliados por su empleo a la seguridad social (IMSS/ISSSTE).

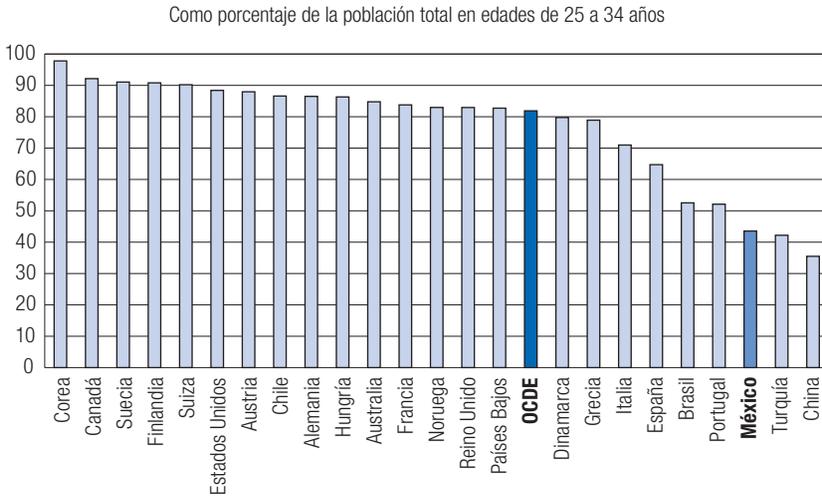
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE).

Mejorar el empleo y las oportunidades de aprendizaje para los jóvenes

La tercera área importante en la que hay más margen para mejoras corresponde a la situación de los jóvenes en el mercado laboral. Muchos jóvenes mexicanos, especialmente las mujeres, permanecen fuera del mercado laboral y también fuera del sistema de educación y capacitación. La proporción de jóvenes que no trabajan ni estudian es la segunda más grande entre los países de la OCDE después de Turquía. Esta proporción de más de un tercio de las

jóvenes es particularmente elevada, mientras que sólo uno de cada diez de los hombres jóvenes cae en esta categoría.¹ Aunque algunas mujeres jóvenes no buscan empleo y prefieren dedicarse a la crianza de sus hijos, esto refleja las dificultades que tienen que enfrentar los jóvenes para ingresar al mercado laboral y permanecer en él. Estas dificultades están estrechamente relacionadas con el bajo nivel de educación, ya que menos de la mitad de los adultos jóvenes (de edades entre los 25 y 34 años) habían terminado su educación media superior en 2010 (véase la gráfica 5.5). La falta de educación y de habilidades puede limitar el acceso al sector de empleo formal y subraya el enorme reto que enfrenta México en materia educativa, como se recalca en la publicación *OECD Skills Strategy* (OECD, 2012a), asegurar que adquieran las habilidades que se necesitan en el mercado laboral (véase el capítulo 6).

Gráfica 5.5. **Porcentaje de jóvenes (edades 25-34) que han terminado la preparatoria, 2010^a**



Nota: ^a Los datos se refieren a 2009 en el caso de Brasil.

Fuente: *OECD Education at a Glance 2012*, OECD, 2012; y, para China, datos del censo de la Oficina Nacional de Estadística de China.

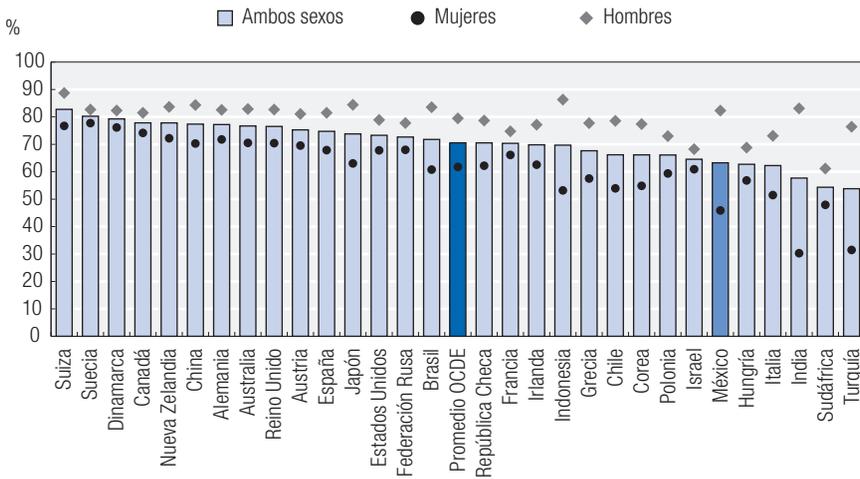
Fomentar una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral

Por último, hay un amplio margen para aumentar la tasa de participación general de los trabajadores mexicanos que sigue siendo baja en comparación

¹ Los datos se refieren a jóvenes con edades de 15 a 29 años. La definición de la OCDE de personas que no trabajan ni estudian difiere de la definición propuesta en México, que no incluye a las madres jóvenes que eligen permanecer fuera del mercado laboral.

Gráfica 5.6. **Tasa de participación en la fuerza laboral de la población con edades entre 15 y 64 años, 2011**

Proporción de mujeres y hombres entre 15 y 64 años de edad en la fuerza laboral (ya sea que estén trabajando o buscando trabajo)



Fuente: Los datos de China se basan en estimaciones del censo; los de India e Indonesia, OIT (2012), “Key Indicators of the Labour Market (KILM)”, 7a. edición, ILO Department of Economic and Labour Market Analysis, Ginebra, disponibles en kilm.ilo.org; y, para todos los demás países, base de datos OECD Labour Force Statistics. En los casos de China e India los datos corresponden al año 2010.

con la tasa registrada en la mayoría de los países de la OCDE y las principales economías emergentes (véase la gráfica 5.6). Esto ayudaría a promover un desarrollo económico más incluyente y reducir la pobreza. La baja tasa de participación en México refleja en gran medida la baja proporción de mujeres que intervienen en el mercado laboral. En 2011, la tasa de participación de las mujeres en México fue de 46%, la más baja en la OCDE después de Turquía. También fue considerablemente más baja que en otras economías emergentes importantes, con excepción de la India. Si bien la tasa de participación de las mujeres en México ha crecido de manera aceptable en las últimas dos décadas, muchas mujeres todavía enfrentan grandes obstáculos para participar más plenamente. Éstos incluyen: la alta cantidad de trabajo no remunerado en el hogar, ya que las mujeres mexicanas dedican cuatro horas más al día en trabajo no remunerado que los hombres (OECD, 2012c); los papeles tradicionales de género con respecto al trabajo y al cuidado del hogar; y la falta de políticas para facilitar el empleo de las mujeres, especialmente en términos de crianza de los hijos y prácticas que apoyen a la familia en los centros de trabajo. Ya se han tomado algunas medidas para derribar estas barreras al empleo de las mujeres incrementando la cobertura

de cuidado de los niños (Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras) y servicios preescolares (haciendo cumplir la naturaleza obligatoria de la educación preescolar). No obstante, se requieren mayores esfuerzos para mejorar las oportunidades de empleo de las mujeres en términos específicos y el crecimiento económico potencial de México en términos más generales. Como se verá más adelante, la reforma a la Ley Laboral que acaba de ser aprobada por el Congreso puede tener un impacto muy favorable en este sentido.

Promover el empleo formal con mejores políticas de protección social

Para que el mercado laboral pueda contribuir con mayor eficacia a elevar los niveles de vida y lograr un desarrollo incluyente, es necesario hacer reformas importantes para promover el empleo formal, sobre todo para los jóvenes y las mujeres. Recientemente se tomaron varias medidas (véase el recuadro 5.1) y se contemplan medidas de más vasto alcance de acuerdo con la nueva reforma a la legislación laboral (ver el recuadro 5.2).

La informalidad es multidimensional y se requiere una serie de medidas simultáneas en diferentes campos para resolverla. Sabemos que los elevados impuestos sobre la nómina contribuyen a la informalidad (véase el capítulo 2), especialmente para los trabajadores con bajos salarios, pero el problema es más complejo. De hecho, se requiere de mejoras generales en un amplio espectro del entorno empresarial; por ejemplo, la creación de incentivos más fuertes para las empresas, especialmente las PYMES, para que registren sus actividades (véase el capítulo 10). También pueden jugar un papel importante el fortalecimiento de las políticas sociales y la implementación efectiva de las nuevas disposiciones de la reforma laboral.

Recuadro 5.1. Medidas recientes en el mercado laboral

En 2007 se instituyó un nuevo programa para el mercado laboral, Programa Primer Empleo (PPE), para promover la creación de empleos permanentes en el sector formal. El gobierno subsidiaba las contribuciones patronales al sistema de seguridad social durante un periodo de 12 meses. Sin embargo, durante sus primeros cuatro años de operación su impacto fue bajo. No estimuló al empleo formal por su capacidad limitada para dar incentivos a los patrones para contratar nuevos trabajadores. A finales de 2011 se reformó para flexibilizar más el programa y hacerlo más atractivo para los patrones. Sin embargo, el número de trabajadores registrados en el PPE no ha crecido sustancialmente como resultado de ello. Durante los primeros cuatro años de la instrumentación del programa, se inscribieron 83,000 trabajadores

en el sistema de seguridad social, pero en 2011 sólo se inscribieron 11,000 empleados (IMSS, 2012).

Otra política adoptada por el gobierno mexicano para promover el empleo entre los grupos vulnerables es el Programa de Empleo Temporal (PET). Esta intervención tradicionalmente se implementaba durante desastres naturales para proporcionar oportunidades económicas a quienes se quedaban sin empleo. Sin embargo, como respuesta a la contracción de la actividad económica mundial, el gobierno federal incrementó el presupuesto y la cobertura de este programa. Aunque el PET no se ha sometido a una evaluación de impacto rigurosa, se considera como una intervención exitosa en apoyo a los desempleados (CONEVAL, 2012). Más aún, sus beneficiarios tienen una percepción positiva del programa, ya que mejora sus condiciones de vida cuando enfrentan circunstancias difíciles.

La Secretaría del Trabajo también ha instrumentado el Programa de Apoyo al Empleo, cuyo fin es incrementar la participación de los desempleados y subempleados en el mercado laboral formal. Estas medidas, que incluyen subvenciones para capacitación técnica y apoyo para anunciar plazas disponibles, contribuyen a solucionar las dificultades inherentes a conectar a los trabajadores con fuentes de empleo potenciales. Según las evaluaciones oficiales, el programa ha tenido un impacto positivo y ha facilitado el acceso de los beneficiarios a empleos remunerados (CONEVAL, 2010).

Aunque en teoría quienes se quedan sin empleo en el sector formal y tienen cuentas de pensión individuales pueden retirar sus ahorros de esas cuentas para suplir sus ingresos, en la práctica las condiciones para hacerlo son muy restrictivas. Por tanto, la creación de un plan de seguro de desempleo rentable deberá ser una prioridad de las políticas públicas relativas al mercado laboral. Esto ayudaría a equiparar la oferta y la demanda de empleo y reduciría el riesgo de caer en la informalidad después de perder el trabajo. Dadas las presiones sobre los ingresos fiscales para apoyar la protección social en México, cualquier reforma de este tipo tendría que diseñarse con mucho cuidado (véase el capítulo 3). Una posibilidad podría ser introducir un sistema de cuentas individuales de ahorro, combinado con un componente de seguro público para quienes se quedan sin empleo pero que tengan ahorros insuficientes, como en el caso de Chile. El sistema existente de cuentas individuales de pensión podría ser un punto de partida útil para una reforma de ese tipo. Sin embargo, la introducción del seguro de desempleo tiene costos fiscales, lo cual hace que la reforma fiscal sea indispensable y urgente a la vez.

Se podrían tomar algunas otras medidas para fomentar el empleo formal. Por ejemplo, la cobertura para atención de la salud ha crecido vertiginosamente

durante la última década tras la creación del Seguro Popular, un nuevo sistema de salud pública no contributivo (véase el capítulo 7). El análisis presentado en la publicación de la OCDE *Employment Outlook* de 2011 muestra que la introducción de programas no contributivos en México, junto con los contributivos no necesariamente, ha incrementado los incentivos para el trabajo informal (al reducir los beneficios relativos del sistema contributivo actual). No obstante, una mejor integración de los diversos sistemas de salud, así como hacer que la elegibilidad para el Seguro Popular dependa del ingreso de cada individuo, sería una medida útil para mejorar los incentivos para ingresar al empleo formal.

La reforma laboral y el Pacto por México

México requiere de cambios profundos en el mercado laboral. Un paso importante en este sentido es la reforma laboral recientemente aprobada por el Congreso. Ésta se propone mejorar el funcionamiento del mercado laboral y, en particular, la situación de empleo de las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables como los trabajadores discapacitados o no calificados (véase el recuadro 5.2). La reforma promueve el empleo formal a través de cambios en las disposiciones contractuales, de la prórroga de los periodos de prueba y la facilitación de la contratación para empleos temporales o de tiempo parcial. Más aún, reducirá los costos y la incertidumbre relacionados con los despidos, al poner topes a las indemnizaciones por despido; vinculará los ascensos de manera más estrecha con las habilidades y competencias, en lugar de con la antigüedad; incrementará las sanciones por violaciones a las leyes laborales; establecerá mecanismos para hacer expedita la justicia en las querrelas laborales, y optimizará y modernizará el sistema de juntas de conciliación y arbitraje.

Recuadro 5.2. Principales iniciativas de la reforma laboral

La reforma laboral que envió el Presidente Felipe Calderón al Congreso como Iniciativa Preferente y que fue aprobada por las dos Cámaras del Congreso de la Unión, contiene varias iniciativas orientadas a proporcionar incentivos a la creación de empleo formal. Éstas incluyen agregar nuevos tipos de contratos, tales como contratos por tiempo fijo para trabajadores de temporada, capacitación inicial y periodos de prueba, todos los cuales proveerán acceso a la seguridad social y a otras prestaciones. Los nuevos contratos se regularán en cuanto a duración y remuneración. Por ejemplo, los periodos de prueba durarán seis meses como máximo y los empleados no tendrán derecho a indemnización cuando termine ese periodo. También hay disposiciones para reducir el costo de los despidos —limitando la generación de salarios vencidos a 12 meses, en los casos de despido injustificado— y además se han simplificado los procedimientos de despido. Estos cambios

deberán reducir los costos asociados con los ajustes de la fuerza laboral en las empresas del sector formal y potencialmente fomentar la generación de empleo. Al mismo tiempo, estas medidas reducirán la incertidumbre de los trabajadores, incrementarán el acceso a la seguridad social y crearán incentivos para que los empleados sean más productivos.

La reforma también está encaminada a promover la incorporación de más mujeres al mercado laboral. Estas medidas incluyen: reducción de las prácticas discriminatorias de contratación y despido; proscripción del acoso en el lugar de trabajo; permitir un uso más flexible de la incapacidad por maternidad; reducción de la jornada laboral después del parto para permitir la lactancia; e introducción del derecho a solicitar medidas que favorezcan a la familia, como trabajo de tiempo parcial y otras formas de trabajo más compatibles con las responsabilidades familiares, como el tele-trabajo. Más aún, la introducción del permiso de paternidad pagado es un paso hacia una distribución del trabajo y la atención de la familia más equitativa entre hombres y mujeres. Estudios recientes realizados por la OCDE muestran que los permisos de paternidad facilitan la participación de los padres en la crianza de los hijos, cuando el permiso con goce de sueldo es de dos o más semanas (Huerta *et al.*, 2012).

La introducción de contratos de capacitación inicial y periodos de prueba deberá mejorar las perspectivas de contratación de trabajadores jóvenes, inexpertos y poco calificados. También contribuirá a reducir el número alto de jóvenes que no estudian, no trabajan ni se están capacitando. De manera semejante, la posibilidad de empleos de tiempo parcial facilitará el acceso de los jóvenes al mercado laboral.

Vincular los ascensos con las habilidades y la competencia, en lugar de con la antigüedad es un paso importante para incrementar la productividad. Esta iniciativa deberá mejorar los incentivos para que los trabajadores participen en la capacitación, la que a su vez podrá contribuir a una mayor productividad y mayor crecimiento económico. Esto coincide con las recomendaciones de la OCDE para México sobre la necesidad de un sistema de educación y capacitación más eficaz para permitir a los individuos alcanzar su pleno potencial y mejorar su desempeño y productividad general.

La reforma laboral deberá mejorar la protección de los grupos vulnerables y desprotegidos incluyendo a los niños, trabajadores domésticos, trabajadores agrícolas, mineros, discapacitados y a quienes trabajan para subcontratistas. Más específicamente, la contratación de menores de 14 años de edad fuera del círculo familiar será ilegal y el empleo de niños entre las edades de 14 y 16 años se regulará y restringirá a determinadas ocupaciones. También se regularán las condiciones laborales de los trabajadores domésticos: la longitud de su jornada

laboral tendrá un límite y se les concederán periodos de descanso diario y semanal. Los trabajadores agrícolas recibirán transporte gratuito y servicios adecuados de agua y sanidad de parte de sus patrones; se les registrará en el sistema de seguridad social y el uso de intérpretes deberá facilitarse en caso necesario. Hay también disposiciones para facilitar el acceso a servicios específicos para los trabajadores con discapacidades en las empresas de más de 50 empleados. Las prácticas de subcontratación y contratación externa se regularán mejor a favor de los trabajadores para combatir los abusos y proteger sus derechos, como tener acceso a las prestaciones de la seguridad social.

Varias disposiciones buscan mejorar la transparencia, la democracia y la rendición de cuentas en las prácticas de los sindicatos gremiales. Éstas incluyen el uso de votaciones secretas para las elecciones de los representantes sindicales y auditorías semestrales para verificar la transparencia de los registros y finanzas del sindicato.

La reforma generará más certidumbre legal para la contratación y despido de trabajadores, y disminuirá considerablemente el rigor de la legislación actual de protección al empleo de los trabajadores ordinarios. La reforma incrementará los incentivos a las empresas para contratar e invertir en sus trabajadores bajo medidas formales, lo que a su vez podría generar una mayor productividad agregada y mejores niveles de vida (OECD, 2011c).

La OCDE ha recomendado desde hace tiempo que México emprenda amplias reformas en sus mercados laborales para promover la generación de más y mejores empleos para todos. La nueva ley de reforma laboral es un paso importante en este sentido y deberá ayudar a reducir la informalidad en el mercado laboral, proteger mejor a los trabajadores vulnerables, incrementar la adaptabilidad del mercado laboral y mejorar las perspectivas de empleo de las mujeres y los jóvenes. Las disposiciones de la reforma para una mayor transparencia y rendición de cuentas en las prácticas sindicales también son pasos importantes para que México se aproxime a los mismos estándares que se aplican en la mayoría de los países de la OCDE.

La nueva reforma deberá asegurar que las disposiciones que regirán la contratación y despido de los trabajadores de planta y el uso de los contratos temporales se hagan cumplir con eficacia. La aplicación de estas disposiciones junto con el fortalecimiento de las redes de protección social para los trabajadores formales proporcionaría incentivos para la formalización de los empleos y así ayudar a superar la segmentación del mercado laboral. Para apoyar esta reforma con mayores medidas, será importante combatir las principales causas de la informalidad, que incluyen no sólo los costos de contratación, sino también la cuña fiscal sobre la mano de obra y la falta de incentivos para formalizar las

actividades comerciales. De manera más general, México deberá incrementar los recursos dedicados a la inspección laboral, que están a la zaga de las mejores prácticas internacionales para un país del nivel de desarrollo de México, y que se enfocan desproporcionadamente en las empresas de mayor tamaño. Por último, a México le urge iniciar un debate amplio e incluyente para analizar propuestas y experiencias internacionales a fin de crear un seguro de desempleo.

Diversos compromisos asentados en el Pacto por México complementan la reforma laboral. En particular, tres de las 95 propuestas generales para reformar México se centran en fortalecer el empleo formal y representan avances en la dirección adecuada (véase el recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. **El Pacto por México: propuestas para fortalecer el empleo formal**

En su primer día de gestión, el Presidente Enrique Peña Nieto presentó el Pacto por México, que firmaron los líderes de los tres principales partidos políticos: el PRI, el PAN y el PRD. El Pacto contiene 95 propuestas generales para reformar el país.

El documento establece una agenda de reformas legislativas y medidas administrativas en varios ámbitos. Tres de los primeros compromisos que se presentan en el Pacto se centran en consolidar el empleo formal mediante la creación de un Sistema Universal de Seguridad Social que garantice el derecho a los servicios de salud y otras prestaciones sociales para todos los mexicanos (compromisos 1, 3 y 4).

El compromiso 1 tiene como objetivo mejorar la calidad y el espectro de los servicios de salud, especialmente para la población sin empleo formal que vive en zonas remotas y altamente marginadas. Las personas aseguradas estarán en posibilidad de acceder a cualquiera de los sistemas de salud pública. Además, la cobertura y la calidad de los servicios deberá igualarse en todas las regiones.

El compromiso 3 propone reducir la edad mínima para pensionarse a 65 años de edad y no a los 70 años, como sucede actualmente para personas de edad avanzada que carecen de ahorros para el retiro o de pensiones de la seguridad social. Un avance de gran importancia consistiría en que el gobierno federal realizara pagos de aportaciones sociales adicionales en cuentas individuales para cada mexicano. Estas contribuciones se realizarán a lo largo de la vida laboral de las personas, la cual cubra desde los 18 hasta los 65 años de edad, y cada cuenta individual tendrá garantizada la portabilidad de las prestaciones de jubilación.

Por último, el compromiso 4 propone el establecimiento de un sistema de seguro de desempleo para proteger contra la pérdida de ingresos a las personas que pierden su trabajo en el sector formal y ofrecerles seguridad económica mientras buscan un nuevo empleo.

Recomendaciones clave de la OCDE

- Como se prevé en el Pacto por México, deberán fortalecerse los incentivos al empleo formal integrando mejor los diversos esquemas de salud y otras transferencias sociales. En el primer caso, las cuotas pagadas por los individuos en el esquema no contributivo (Seguro Popular) deberán estar vinculadas más estrechamente a la capacidad de pago, para facilitar la transición hacia el esquema contributivo.
- Fortalecer medidas para asegurar el cumplimiento del pago de impuestos y de contribuciones a la seguridad social, como parte de una estrategia amplia para alentar tanto a los trabajadores informales como a sus patrones a registrar su actividad.
- Introducir un sistema de seguro de desempleo (SD), como se prevé en el Pacto por México. Esto podría asumir la forma de un sistema de cuentas individuales de ahorro que los trabajadores pudieran usar en caso de quedarse sin empleo, con un componente de seguro público para los desocupados que tengan ahorros insuficientes, como en el caso de Chile. En tanto que esto cumpliría un objetivo de igualdad, incrementaría también los incentivos para ingresar al empleo formal. Evidentemente, existen implicaciones fiscales que tendrían que tomarse en consideración.
- Mejorar la capacidad para asegurar el cumplimiento de la ley, especialmente los recursos dedicados a la inspección laboral, de manera que las leyes laborales puedan operar eficazmente.
- Introducir nuevos tipos de planes de capacitación, como los contratos de aprendizaje, y aprovechar más los periodos de prueba para facilitar la creación de contratos de trabajo permanente. Estos dos mecanismos deberán regularse adecuadamente para evitar abusos.
- Promover la capacitación mejorando la información y orientación sobre oportunidades de empleo. La creación de módulos de capacitación de corto plazo haría más fácil que los trabajadores adquirieran capacitación sin abandonar sus empleos.

Bibliografía adicional

- CONEVAL (2010), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*, Programa de Apoyo al Empleo, México (www.coneval.gob.mx).
- CONEVAL (2012), *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México (www.coneval.gob.mx).
- Huerta, M.C., W. Adema, J. Baxter, W.J Han, M. Lausten, R.H. Lee y J. Waldfogel (en prensa) "Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development: Are They Related? Evidence from Four OECD Countries", Social Migration Working Papers, OECD Publishing, París.
- IMSS (2012), *Resultados periódicos del Programa Primer Empleo*, México (<http://www.imss.gob.mx/programas/primerempleo/Documents/docs/Resultados.pdf>).
- OECD (2007), *Getting It Right for Mexico*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009), "Informal is normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries", OECD Development Centre Studies, OECD Publishing, París.
- OECD (2011a), *Employment Outlook*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011b), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011c), *OECD Economic Surveys: México*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012a), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012b), *Education at a Glance*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012c), *Ministerial Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, París.



From:
Getting It Right
Strategic Agenda for Reforms in Mexico

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264190320-en>

Please cite this chapter as:

Huerta, María del Carmen and Pascal Marianna (2013), “Mejorar el acceso al empleo formal”, in OECD, *Getting It Right: Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190375-7-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.