

Las reformas estructurales y el empleo: De la prioridad discursiva al desdén efectivo

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

Las reformas estructurales aprobadas en México desde noviembre de 2012 se han justificado en el discurso oficial por sus supuestas bondades sociales: generación de empleo formal; acceso a más créditos con menor costo; mejora en la calidad de la educación; constitución de la base para la pensión universal de adultos mayores y el seguro de desempleo; reducción de los precios del gas y la luz; acceso a más y mejores tecnologías, etcétera. En asuntos del medio ambiente o el empleo, la mayor parte de las reformas hacen referencia a sus previsible efectos positivos.

El escepticismo con respecto a tales bondades puede remitirse a los resultados de las reformas promulgadas desde los años ochenta del siglo XX: ¿el ingreso al GATT (hoy OMC) en 1986 produjo la inversión, generación de empleo y eficiencia que se esperaba del aparato productivo mexicano?, ¿la reforma al Artículo 27 constitucional a inicios de la década de 1990 mejoró las condiciones de vida de la población rural, la producción agropecuaria y el desarrollo nacional?, ¿la privatización o desaparición de más de 1 000 empresas paraestatales desde 1982 ha generado un aparato productivo más robusto y competitivo?, ¿el TLCAN permitió integrarse paulatinamente a los niveles de desarrollo de los vecinos del norte?, ¿la venta de los bancos, carreteras o ferrocarriles ha generado mejores bancos, carreteras y ferrocarriles?, y recientemente ¿la reforma laboral de 2012 ha beneficiado a los trabajadores? Las preguntas podrían continuarse indefinidamente y las respuestas difícilmente podrían convalidar el discurso con el que se justificaron las reformas.

Siempre podrá responderse que sin esas reformas se hubiera estado peor, que no se aplicaron con la intensidad debida, que estaban bien pero fueron mal aplicadas, que la falta de resultados ha sido por situaciones externas, que lo peor que se hubiera podido hacer era no hacer nada, que no había otra salida posible ante la crisis en que dejaron Echeverría y López Portillo, que las crisis han sido culpa del error de diciembre, de las sociedades hipotecarias de Estados Unidos, del gobierno griego, de las malas prácticas ambientales, laborales y comerciales de los chinos, del cambio climático, de los zapatistas, del crimen organizado o de la idiosincrasia del mexicano. El común denominador de todas estas respuestas es la elusión de la responsabilidad y la falta de congruencia de la mayor parte de los defensores acérrimos de las reformas: poca atención recibe el contraste entre los logros que se anticipaban con las mismas y la lastimosa trayectoria que ha tenido México desde hace 32 años, donde 63.1 por ciento de la población tiene menos de 33 años (Conapo, 2015) y toda su vida ha estado contextualizada en una trayectoria económica perjudicial a nivel nacional.

Supóngase, sin conceder, que las dificultades de México en los últimos 32 años hayan sido resultantes en lo primordial de algunas de las razones aludidas en el párrafo precedente. ¿Qué garantiza que los esperados efectos benéficos derivados de las actuales reformas estructurales no sean igualmente anulados por esas mismas circunstancias u otras similares? Si ello es imprevisible, ¿cómo pueden anunciarse luminosas expectativas sociales y económicas sin considerar los factores que en el pasado han impedido que éstas se cumplan, o sin tomar en cuenta los nuevos factores de incertidumbre nacional, internacional o global (como los medioambientales)?

En todo caso, la mercadotecnia parece desempeñar un papel clave: parecería que los opositores a las reformas son ignorantes o dogmáticos, mientras que los que las respaldan son dinámicos, informados, inteligentes y simpáticos. Estos últimos, gracias a su gran optimismo y convicción, son los que logran “mover a México”.

Entre el cúmulo de beneficios que se espera de las reformas en el discurso oficial, destaca la generación de empleo. No es para menos: la pérdida en el poder adquisitivo de los ingresos, la precarización laboral, la pérdida de posibilidades reales para exigir derechos, las jornadas extenuantes, la recurrencia a la migración, a la economía informal, a la ilegalidad o la exclusión de la participación económica (los “ninis”), son situaciones cada vez más presentes o cercanas para proporciones crecientes de la población. Así, resulta muy atractiva una oferta de políticas y reformas en la que se prometen “buenos empleos”, “empleo digno y decente”, “empleo formal”, “inversión generadora de empleo”, “empleos competitivos”, etcétera. ¿Tienen estas buenas expectativas un fundamento real?

EL EMPLEO COMO JUSTIFICANTE ESENCIAL DE LAS REFORMAS

Al menos en el plano administrativo, la lógica de las reformas está inserta en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y éste en los 95 acuerdos del Pacto por México (salvo en el caso de la laboral, que fue aprobada en la víspera de la administración actual). Cabe entonces ubicar la lógica del empleo en el pacto, en el PND y en las reformas que explícitamente lo refieren.

EL PACTO POR MÉXICO

Desde el 29 de noviembre de 2012 (ya con la legislatura 2012-2015) se han aprobado una decena de reformas. En el Pacto por México (Peña Nieto *et al.*, 2012) se enuncian la social (seguridad social universal), educativa, de competencia económica, de telecomunicaciones, energética, financiera, hacendaria, de transparencia y rendición de cuentas y la político-electoral.

En el pacto el empleo es abordado como uno de los tres grandes objetivos económicos (acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad). Sin embar-

go, ninguno de los compromisos específicos en esta materia hace referencia al empleo (compromisos 37 al 73). El objetivo general se pierde en las definiciones específicas.

Donde existen puntos detallados sobre el empleo es en el área de política social del pacto (acuerdos para una sociedad de derechos y libertades). El empleo se refiere en los compromisos uno (acceso universal a los servicios de salud) y cuatro (seguro de desempleo). Así mismo, en el área de “acuerdos para la seguridad y la justicia” se establece la creación de un programa de empleo para jóvenes (compromiso 74).

Parece existir un interés general significativo en materia de empleo, pero no se traduce en compromisos específicos más allá del seguro de desempleo y del programa de empleo para los jóvenes. En cuanto al primero, su planteamiento generó una gran expectativa, pero su regulación operativa lo convierte en marginal y finalmente no ha sido aprobada su definición concreta. En cuanto al programa de empleo para jóvenes, éste no representa una modificación estructural en términos legales, de instituciones o de orientación de políticas.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) 2013-2018

El PND (Presidencia de la República, 2013a) se estructura en cinco ejes y tres estrategias transversales. Los ejes son *México en paz*, *México incluyente*, *México con educación de calidad*, *México próspero* y *México con responsabilidad global*; las estrategias transversales se denominan democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno y perspectiva de género. Para cada uno de los ejes se refiere su vinculación con las estrategias transversales y se plantea un diagnóstico, un plan de acción, objetivos, estrategias y líneas de acción.

En el eje México en paz se plantea que la mejora en la educación y el empleo para la juventud y grupos vulnerables es central para prevenir la delincuencia. Sin embargo, el empleo no aparece en el plan de acción, objetivos, estrategias ni líneas de acción. Parecería que el empleo *per se* implicaría una reducción de la delincuencia, sin que se analice cómo la falta de empleo puede generarla y cómo el empleo y qué tipo de empleo es el que se requeriría para reducirla. Ello no significa que el empleo no aparezca en el plan (aparece en otros ejes), sino que su inclusión no se vincula en términos estratégicos con el diagnóstico de este eje.

En el eje de política social (México incluyente) ocurre algo similar. En el diagnóstico se menciona que el desempleo es la principal preocupación de las personas con discapacidad, que el Seguro Popular puede desincentivar la formalidad (al disociar el acceso a la salud de la posesión de un empleo formal) y que la protección social es insuficiente, al no incluir seguro de desempleo. Pese a ello, el empleo no se menciona en el plan de acción, en la definición de objetivos ni en las estrategias. No obstante, sí es recuperado en las líneas de acción, aunque por su redacción se trata de objetivos genéricos:

- Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.
- Fortalecer la protección de los derechos de las personas adultas mayores, para garantizar su calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social.
- Fomentar políticas de empleo y fortalecer los programas de transferencias para proteger el poder adquisitivo y el ingreso.
- Reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados, a través de políticas de seguridad social que disminuyan los costos que enfrentan las empresas al contratar trabajadores formales.

Resulta extraño que en el diagnóstico se destaque el problema del empleo para las personas con discapacidad pero no haya mención alguna al respecto en las líneas de acción. En cambio, en el diagnóstico no se menciona la problemática ocupacional de ningún otro grupo poblacional, pero hay líneas particulares para adultos mayores. También resalta el que no haya líneas de acción en perspectiva de género en el empleo, cuando ésta constituye uno de los ejes transversales. Además, en el eje México en paz se planteaba la problemática específica del empleo de los jóvenes y en ninguno de los dos ejes se retoma alguna línea de acción al respecto.

Lo que sí se bosqueja es la relación esperada del empleo con programas sociales (en particular el seguro de desempleo y la pensión para adultos mayores), la continuación de los programas de transferencias condicionadas de ingreso y un objetivo que se reitera enfáticamente a lo largo del plan y las reformas: el abatimiento de la informalidad y su paso a la economía formal.

El eje de educación de calidad carece de un diagnóstico sobre la relación educación-empleo, de un plan de acción que lo aborde, de objetivos en materia de articulación entre ambos aspectos y de estrategias específicas. Sin embargo, se plantean “líneas de acción” en materia de empleo:

- Armonizar la conservación y protección de patrimonio cultural, con una vinculación más eficaz y la promoción turística que detone el empleo y el desarrollo regional.
- Promover el desarrollo emprendedor de las instituciones de educación superior y los centros de investigación, con el fin de fomentar la innovación tecnológica y el autoempleo entre los jóvenes.
- Apoyar los programas de becas dirigidos a favorecer la transición al primer empleo de los egresados de educación media superior con formación tecnológica o profesional técnica, incluyendo carreras técnicas vocacionales y programas de aprendizaje laboral.

Lo anterior implica tres supuestos implícitos: 1) la promoción turística genera más empleo y desarrollo que su ausencia;¹ 2) el emprendimiento, ligado a la educación superior y la investigación, favorece la innovación y mejora las posibilidades de empleo (en particular de autoempleo) de los jóvenes, y 3) se requiere profundizar el impulso a la formación técnica, en particular en cuanto a la empleabilidad de los egresados de este tipo de formación.

Más allá de la necesidad de profundizar en la relación turismo-empleo, cabría preguntarse sobre el tipo de turismo y de empleo que se propone, así como su impacto sobre las comunidades asentadas en zonas convertibles en polos turísticos. Resulta natural que las zonas turísticas reduzcan sus niveles de pobreza, pero cabría preguntarse qué sería de la población asentada en tales lugares: ¿permanecería o se les desplazaría?, ¿cómo se insertan laboral, social y culturalmente los que permanecen en la nueva lógica local?, ¿qué impactos ambientales se generan?, ¿cuáles son las implicaciones en la distribución del ingreso y en la polarización social?, ¿qué implicaciones tiene en la reducción o ampliación de actividades ilícitas o simplemente toleradas?, ¿cuál es la vulnerabilidad local ante coyunturas climáticas, de violencia social y cambios económicos abruptos a nivel nacional o internacional? Evidentemente el turismo cuenta con un enorme potencial de desarrollo, pero ello no significa que detone per se el empleo y el desarrollo. Cabría preguntarse qué tipo de turismo es el más adecuado para cada lugar en términos ambientales, de cohesión social, de intercambio cultural, de integración de pequeñas unidades económicas y de minimización del riesgo de efectos perversos.

En cuanto al emprendimiento, cabría preguntarse sobre sus posibilidades de desarrollo en el sector formal, en una estructura de mercado oligopolizada, y también qué elementos de política macroeconómica deberían establecerse para generar expectativas de desarrollo para una proporción significativa y creciente de los emprendedores, que no sea la de una inserción escasa, periférica y fugaz alrededor de empresas gigantes.

Llama la atención la propuesta de becas para la inserción en primer empleo de egresados de educación técnica. La promoción a este tipo de educación se ha basado en el supuesto de que el mercado requiere mayormente a quienes disponen de esta formación. En los Criterios generales de política económica 2014, al presentar el sentido de la reforma educativa se señala: “En ausencia de una adecuada inversión en una educación de calidad para todos los mexicanos, nuestra competitividad en ocasiones ha estado limitada en proveer mano de obra a un costo accesible, lo que se refleja en una relativamente baja remuneración

¹En los Criterios generales de política económica 2014 se indica: “Otro de los sectores estratégicos con gran potencial de generación de empleos y bienestar es el turismo, el cual actualmente representa nueve por ciento del PIB” (SHCP, 2013). Es notorio que se justifique en términos de empleo, pero el dato que se refiere sea el de PIB y no el de empleo. El empleo en servicios de restaurantes y alojamiento representa 6.8 por ciento del total; es decir, menos de la mitad del que tiene en el sector agropecuario, cuando en la selección de este último no se hace mención al empleo. En comparación con la industria manufacturera, que no fue seleccionada como sector estratégico, la diferencia es extrema: la manufactura, con ocho millones de trabajadores, tiene 2.3 veces más que los servicios antes referidos, y sin embargo no recibe mención alguna en materia de empleo.

salarial. Para revertir esta situación, es necesario que nuestro capital humano esté mejor preparado, con un desarrollo humano pleno, y que pueda generar mayor valor agregado en su trabajo” (SHCP, 2013:144). Cabe entonces preguntarse por qué es justamente para los egresados de esta formación, y no de las demás, para quienes se plantea la necesidad de beca. Si la demanda laboral funcionara en la lógica de capital humano con la que se ha privilegiado la educación, los egresados de formación técnica encontrarían empleo más fácilmente y serían los que menos requerirían un programa focalizado de becas. Si no es así, posiblemente la concepción de capital humano no sea la que explique la relación entre educación y empleabilidad de los egresados del sistema educativo en México.

En México con responsabilidad global se parte del diagnóstico de que el acceso a nuevos mercados, más los acuerdos comerciales, se traduce en mayor empleo. Desde esta lógica, en el plan de acción se señala que la difusión económica, turística y cultural, junto con el sector privado, genera igualmente empleo. La única línea de acción sobre empleo que se deriva de este eje se encuentra en su articulación con la estrategia de “democratizar la productividad”: “dedicar especial atención a temas relacionados con la competitividad regional, como la infraestructura, el capital humano y los mercados laborales, para generar empleos a ambos lados de nuestras fronteras” (Presidencia de la República, 2013a:154).

Un primer aspecto que resalta es la afirmación tajante y contundente sobre los efectos benéficos de la apertura económica de México sobre el empleo, sin hacer ningún balance. Un segundo aspecto es el de la “difusión económica, turística y cultural”, sin que el plan precise el contenido de lo que refiere tal difusión.

En cuanto a la línea de acción, su planteamiento es confuso: ¿qué se propone el gobierno mexicano con “dedicar especial atención a temas relacionados con...”, ¿se refiere a hacer estudios, proponer programas específicos, priorizar los temas en la asignación de políticas? El objetivo parece confrontarse con el sentido general del eje: ¿la responsabilidad global está delimitada por las fronteras colindantes?, ¿y el resto del mundo no forma parte también de la responsabilidad?, ¿a qué se refiere al “empleo a ambos lados de nuestras fronteras”: a Belice, Guatemala y Estados Unidos, o solamente a este último?, ¿a qué región se refiere con la competitividad regional?, ¿a qué se refiere con competitividad: a la definición de Foro Económico Mundial? El riesgo del planteamiento expresado es el de seguir profundizando la posición periférica marginal en la economía estadounidense.

En los ejes expuestos hasta ahora no hay un planteamiento que conduzca a las reformas estructurales, al menos en cuanto a su potencial de incidencia en el empleo. Sin embargo, en el eje México próspero, que integra la mayor parte del contenido económico del PND, se concentra la mayor parte de los enlaces entre el Pacto por México, el propio PND y las diversas reformas estructurales en materia económica.

El eje México próspero se plantea como propósito la aceleración del crecimiento económico para impulsar las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y el empleo. Tanto el diagnóstico como el plan de acción y los objetivos se presentan con la siguiente secuencia:

- Estabilidad macroeconómica.
- Acceso al financiamiento.
- Empleo.
- Desarrollo sustentable.
- Acceso a servicios de telecomunicaciones.
- Energía.
- Competencia y desregulación.
 - Fomento económico, política sectorial y regional.
 - Infraestructura de transporte y logística.
 - Minería (aunque no se le menciona en el plan de acción).
 - Sector agroalimentario.
 - Sector turístico.
 - Desarrollo regional.

El primer rasgo fundamental de la estrategia no es el de las reformas estructurales, sino el de la continuidad en la “estabilidad macroeconómica”, aunque se refiere a la esfera nominal y no a la real. En su sentido teórico y conceptual la macroeconomía incluye la producción, el empleo y la distribución del ingreso y de la riqueza, a lo que se podría agregar como primordial la sustentabilidad. En ninguno de estos aspectos hay una trayectoria estable de la economía mexicana (a menos que se le interprete como estancamiento). En cambio, los diagnósticos de los planes de desarrollo, particularmente del actual y el de la administración previa, circunscriben lo macroeconómico a variables financieras: inflación, tipo de cambio, tasa de interés, reservas internacionales, deuda pública externa, déficit externo y, sobre todo, déficit fiscal. El empleo no entra en el diagnóstico, plan de acción, objetivo, estrategias ni líneas de acción referidas a la estabilidad macroeconómica. No es reconocido como variable macroeconómica, sino como resultado microeconómico de las interacciones en el mercado entre agentes particulares. No sería entonces un asunto de Estado. Desde tal lectura, la administración pública sólo debe poner al sector privado condiciones favorables (de rentabilidad y seguridad en la inversión) para que éste sea el que genere empleo.

A partir del segundo elemento se introduce la lógica de las reformas. En el diagnóstico se aborda el “acceso al financiamiento”, planteándose el objetivo de “democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento”. Este punto está ligado con la reforma financiera, pero no se establece en el PND ni en la propia reforma financiera liga alguna con la generación, protección, promoción o mejora del empleo. Parecería partirse de un enfoque en el que el funcionamiento de la esfera financiera se encontrara dissociado de la inserción económica de los trabajadores. La única articulación explícita se encuentra en el discurso de promulgación de la reforma que presentó Peña Nieto el 9 de enero de 2014, en el que se señala que el sentido de la reforma (“más crédito y más barato”) “es el camino para que los hogares mexicanos tengan mayores ingresos, para que todo mexicano pueda ganar más por su trabajo” (Peña Nieto, 2014).

El discurso presidencial muestra el razonamiento lógico de la reforma: si las tasas de interés bajan y la oferta de crédito aumenta, ello aumentaría la demanda, fortalecería el mercado, impulsaría la inversión y, derivado de todo ello, mejorarían las remuneraciones y el empleo. Sin embargo, no se explicita esta lógica en los documentos de la reforma ni se establece meta ni compromiso alguno. Queda como un supuesto lógico que teóricamente se cumpliría. El empleo constituye el sentido del tercer asunto abordado. El objetivo es “promover el empleo de calidad”, del que se derivan cuatro estrategias y diversas líneas de acción para cada una.

Cuadro 1: El empleo en el PND

Estrategia	Líneas de acción
Procurar el equilibrio entre los factores de la producción para preservar la paz laboral.	<ul style="list-style-type: none"> Privilegiar la conciliación, para evitar conflictos laborales. Mejorar la conciliación, procuración e impartición de la justicia laboral. Garantizar certeza jurídica para todas las partes en las resoluciones laborales.
Promover el trabajo digno o decente.	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar acciones para la adopción de una cultura de trabajo digno o decente. Promover el respeto de los derechos humanos laborales y de seguridad social. Fomentar la recuperación del poder adquisitivo del salario, vinculado al aumento de la productividad. Contribuir a la erradicación del trabajo infantil.
Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los mecanismos de consejería, vinculación y contratación laboral. Consolidar las políticas activas de capacitación para el trabajo y en el trabajo. Impulsar, de manera focalizada, el autoempleo en la formalidad. Fomentar el incremento en la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados. Promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.
Perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador.	<ul style="list-style-type: none"> Tutelar los derechos laborales individuales y colectivos, así como promover las negociaciones contractuales entre los factores de la producción. Otorgar créditos accesibles y sostenibles a los trabajadores formales. Diseñar el proyecto del Seguro de Desempleo y coordinar su implementación. Fortalecer y ampliar la cobertura inspectiva en materia laboral. Promover la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores para mejorar las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo. Promover la protección de derechos de los trabajadores mexicanos en el extranjero.

Fuente: Elaboración propia a partir del PND 2013-2018 (Presidencia de la República, 2013a).

El objetivo de empleo remite a una concepción de “Estado-árbitro” cuya función es velar por lo que juzgaría como un adecuado juego de mercado entre los actores, priorizando la conciliación. Si bien se plantean elementos de mejora en las condiciones de trabajo, la lógica de las estrategias es ambigua y no aparecen compromisos específicos. Las estrategias son “procurar”, “promover” y “perfeccionar”. El Estado puede procurar o promover algo, pero el que lo haga o no, no implica asumir una responsabilidad sobre el cumplimiento de ese “algo”. El Estado no se plantea como objetivo la mejora en la calidad del empleo, sino “promover” esa mejora y la misma terminología se reproduce en las estrategias, además de que no define con precisión a qué se refiere con “empleo de calidad”.² En cuanto a la estrategia de “perfeccionar” los sistemas y procedimientos de protección para los derechos del trabajador, la protección a los derechos no aparece como un compromiso directo, aun cuando dicha defensa es una responsabilidad del Estado. En vez de ello lo que el PND plantea es un “perfeccionamiento de sistemas y procedimientos”, lo que finalmente podría ser evaluado en términos de la lógica administrativa y no del cumplimiento de derechos.

En las líneas de acción se retoman elementos señalados en las reformas a *Ley federal del trabajo*. Los compromisos son garantizar certeza jurídica a las resoluciones laborales y tutelar los derechos laborales individuales y colectivos de los trabajadores; se retoma el concepto de trabajo digno o decente incorporado en la *Ley federal del trabajo* y se plantea el impulso de acciones en su favor, sin señalar cuáles.

Al igual que en las estrategias, resalta el bajo compromiso de las responsabilidades públicas. Si la legislación garantiza derechos laborales y de seguridad social, cabría preguntarse si no corresponde garantizar el cumplimiento de éstos y no sólo “promover su respeto”. De igual modo, ante la pérdida de poder de compra del salario y el hecho de que el mínimo esté lejos de responder a lo que según la Constitución debe satisfacer, no hay un compromiso de resarcimiento, ni siquiera de no continuidad en su pérdida, sino el de “fomentar” su recuperación, sin que se precise a qué se refiere. Lo mismo con la erradicación del trabajo infantil, el compromiso se limita a “contribuir” a ello. En la misma lógica se encuentran los asuntos de seguridad y salud en los centros de trabajo y la protección de los derechos de los trabajadores mexicanos en el extranjero.

Parece predominar una visión neoclásica-microeconómica del mercado de trabajo, centrada en transferencias condicionadas para apoyar a los trabajadores (políticas activas de mercado de trabajo), en atar la evolución del salario al aumento de la productividad (definida de manera ininteligible y sin contenidos operativos en la *Ley federal del trabajo*) y en una visión tradicional de pertinencia educativa del capital humano en función de la empleabilidad.

²La calidad se refiere a la “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor” (AALE, 2014), pero en este caso no aparece la caracterización de ese conjunto de propiedades y menos aún los elementos que permitan valorar al empleo como de buena o mala calidad.

El sentido reiterado en la reforma laboral en el PND y en las reformas estructurales es la búsqueda de reducir la informalidad e incrementar la formalidad. En los considerandos enviados en 2012 sobresale el objetivo de “generar empleos de calidad”, del que se derivan uno referido a la cantidad: “generar más empleos” y otro asociado a la calidad: “lograr que aquellas relaciones laborales que se desarrollan en la informalidad, se regularicen y transiten al mercado formal”.

La evolución del empleo dista de ser lo que conforme a la promoción de la reforma laboral debería ser. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE-INEGI), durante 2013 la población económicamente activa (PEA) se incrementó en 1.1 millones de personas, pero la gran mayoría se incorporó a micronegocios, en tanto que los ocupados con acceso a instituciones de salud apenas creció en 384 mil personas (INEGI, 2014a). Mientras se redujo la proporción de ocupados con ingresos superiores a cinco salarios mínimos (aproximadamente 10 000 pesos mensuales) y apenas representa 6.9 por ciento de la PEA, en tanto que siguió creciendo la proporción de trabajadores que labora más del máximo legal permitido (48 horas semanales) y representa 27.1 por ciento de la ocupación total (INEGI, 2014a). En suma, las condiciones de trabajo tienden a deteriorarse más, en sentido opuesto a lo que ofreció la reforma laboral.

Cuadro 2: Indicadores estratégicos de ocupación, ENOE, cuarto trimestre de 2012-2013

	2012-IV	2013-IV	Diferencia	Crecimiento	Proporción de PEA (2013)
Población económicamente activa (PEA)	51 584 355	52 675 784	1 091 429	2.12 %	100.0 %
Población ocupada (PO)	49 076 626	50 243 493	1 166 867	2.38 %	95.4 %
PO con acceso a instituciones de salud	17 673 831	18 058 176	384 345	2.17 %	34.3 %
PO con ingresos superiores a cinco salarios mínimos	3 924 027	3 656 915	-267 112	-6.80 %	6.9 %
PO que laboró más de 48 horas semanales	13 972 359	14 257 339	284 980	2.04 %	27.1 %
PO en micronegocios	19 155 842	19 777 989	622 165	3.25 %	37.5 %
Sector informal (sector de los hogares con menos trabajo doméstico remunerado y agricultura de subsistencia)	13 677 000	14 027 211	350 211	2.56 %	26.6 %

Fuente: INEGI (2014a).

El desarrollo sustentable es el cuarto asunto abordado en el eje México próspero. Su objetivo es “impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”. Sin embargo, el empleo no es mencionado en ninguna línea de acción.

En telecomunicaciones y energía el PND no integra cuestiones de empleo, pero en la reforma energética el documento explicativo sí lo hace: señala, como uno de los cinco grandes beneficios, el “crear cerca de medio millón de empleos adicionales para los mexicanos este sexenio y dos millones de empleos más al 2025”. Luego indica que con el otorgamiento de permisos que efectúe la Secretaría de Energía, “nuestro país se reindustrializará y modernizará creando más y mejores empleos”. La lógica de tal crecimiento en el empleo se explica por el impacto favorable de la nueva inversión: “En la reforma energética se permite la participación de inversión privada en hidrocarburos y electricidad, con ello se elevará la producción de energéticos a nivel nacional y se generará mayor riqueza, se reducirán los precios de la energía eléctrica, y crecerá el número de empleos productivos para el país”. Igualmente, se anticipa la integración de cadenas de valor con empresas mexicanas: “La participación de inversión privada deberá promover la inclusión y desarrollo de proveedores nacionales y locales en la cadena de valor de toda la industria. Esto permitirá mayores beneficios en otras industrias, mayor empleo y mayor desarrollo económico a nivel regional y nacional”. La misma argumentación se sigue reiterando hasta la conclusión (Presidencia de la República, 2013a).

En igual sentido, el proyecto de presupuesto de egresos de la federación de 2014 remite a la iniciativa de reforma a la *Ley de Petróleos Mexicanos*, en la que se señala: “la presente iniciativa prevé la flexibilidad necesaria de Pemex para obtener mejores resultados en el desarrollo de su actividad, lo cual derivará en mayores beneficios para todos los mexicanos mediante una mayor producción de hidrocarburos, más empleos y mejor remunerados y una mayor inversión que genere derrama económica para la Nación” (Presidencia de la República, 2013f:III). Dada la trascendencia de la reforma energética, cabe preguntarse cuál es la responsabilidad de las autoridades sobre lo que prometen. Si los beneficios no se cumplen, ¿cuál sería la consecuencia que deberían asumir quienes la firman, promueven, aprueban y aplican? Si las ganancias del petróleo se concentran en los intereses privados y no en el beneficio del país, si las explotaciones destrozan el medio ambiente, si las condiciones de trabajo que generan son indignas y precarias, y si se acelera el agotamiento de las reservas, ¿cabría esperar alguna consecuencia por el uso de las grandes expectativas favorables y el desdén de los riesgos, incluido el relacionado con la calidad del empleo?

A raíz de la negociación y firma del TLCAN se ofrecieron grandes beneficios sobre el empleo. Lo mismo con la privatización bancaria, que terminó con el desfaldo del Fobaproa. No se hizo referencia como justificante de las reformas de las décadas de 1980 y 1990 a los riesgos que se hicieron efectivos de pérdida de empleos por la venta, concesión y cierre de las industrias nacionales, las vías de comunicación y los transportes (especialmente ferrocarriles). En cambio, se anunciaba un futuro productivo, eficiente,

competitivo y con muy buenos empleos. Cuando se suprimió la reforma agraria y la propiedad pública del ejido, la reforma se justificó en términos de su beneficio a los productores del campo. Desde entonces se han perdido cerca de 2.5 millones de empleos agropecuarios (INEGI, 1993, 2004, 2014a). Más recientemente, uno de los objetivos fundamentales de la reforma laboral fue el de más empleo y otro el de mayor formalización, pero las tendencias no muestran un balance positivo. Cabe reiterar, en el caso de la reforma energética, ¿cuáles deben ser las consecuencias para los responsables de la misma en caso de que los principales resultados sean contrarios a los que anuncian?

En la línea de competencia y desregulación, el diagnóstico del PND indica que se debe promover una mayor competencia en los mercados, que genere más empleos, eleve los salarios reales y mejore la calidad de vida. Sin embargo, no se presenta un plan de acción acorde con el diagnóstico. Hay, sin embargo una línea de acción en el plan en la que se propone “diseñar e implementar una estrategia integral transversal, con el fin de atraer inversiones, generar empleo, incrementar el contenido nacional en las exportaciones y posicionar a México como un país altamente competitivo”. En todo caso, esta línea es acorde con la concepción predominante en las últimas décadas, en la que se asume que la generación de empleo se deriva automáticamente de la atracción de la inversión y de la inserción de los productos mexicanos en el exterior.

La lógica subyacente es que el empleo depende de la producción, ésta de la inversión, ésta de incentivos al capital (liberalización, desregulación, subsidios, etcétera) y éstos a su vez requieren de un marco de estabilidad financiera. Efectivamente, el empleo depende en gran parte de la producción, pero si se privilegian sectores en función de la extracción de riquezas naturales, de la facilidad de deterioro al medio ambiente, de la precarización del empleo que generan y no se privilegian los efectos multiplicadores del empleo, ni la calidad y arraigo de los mismos, entonces el impulso a la producción genera un flaco favor a la ocupación. A su vez la producción depende en gran medida de la inversión, pero no de cualquier inversión: si se favorece fundamentalmente la inversión especulativa, los beneficios de corto plazo se acompañan de mayor fragilidad económica, además de no generar empleo en forma significativa. Si se privilegian los incentivos al capital sobre los del trabajo, lejos de generarse un mayor equilibrio entre los factores, se impulsa una sociedad más polarizada. Por último, si se privilegia la esfera financiera sobre la real, la economía se encuentra más vulnerable ante la volatilidad financiera y es menos capaz de generar empleo digno. En suma, es cierto que el empleo requiere de producción, la producción de inversión y la inversión de condiciones para llegar y desarrollarse, pero no cualquier política de estímulos conduce a la inversión que se requiere para generar una forma de producción que maximice la generación de empleo digno.

El último asunto planteado en el eje México próspero es el de fomento económico, política sectorial y regional. El PND refiere que “resulta indispensable que el gobierno de la república impulse, al igual que lo hacen las economías más competitivas a nivel mun-

dial, a los sectores con alto potencial de crecimiento y generación de empleo” (Presidencia de la República, 2013a:80).

Los sectores seleccionados como prioritarios han sido: infraestructura de transporte y logística, minería, el agroalimentario, el turístico y desarrollo regional. Con excepción del primero y del agroalimentario, en los demás se refiere su importancia para el empleo, pero en ningún caso este asunto es abordado en el plan de acción. En cambio, queda excluida del listado la manufactura (con excepción de la parte que le corresponda del sector agroalimentario), el comercio y la mayor parte de los servicios, sectores que en su conjunto concentran la mayor parte del empleo. Además, al no considerarse la variable empleo en el plan de acción del sector agroalimentario, se pone en duda que haya sido considerada como criterio significativo en la selección.

Los Criterios generales de política económica 2014, al referirse al sector agropecuario, señala: “Se debe impulsar la construcción de un nuevo rostro del sector agroalimentario, de la ganadería y de la pesca, con un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, que también sea incluyente, incorpore el manejo sustentable de los recursos naturales y garantice la seguridad alimentaria” (SHCP, 2013:147). Extraña en la enumeración de enfoques la ausencia de consideración alguna sobre el empleo, cuando dependen de este sector siete millones de trabajadores, que equivalen, en el cuarto trimestre de 2013, a 13.9 por ciento del empleo total del país (INEGI, 2014a).

En el objetivo de desarrollar sectores estratégicos, el PND presenta la estrategia de “impulsar a los emprendedores y fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas”. Sin embargo, la única línea de acción que se refiere al empleo se restringe a las Mpymes asociables a las empresas predominantes a nivel nacional, lo que reduce a las posibles beneficiarias (y al empleo que generen) a una ínfima proporción de su universo. La línea de acción señala: “Apoyar la inserción exitosa de las micro, pequeñas y medianas empresas a las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo, con más potencial de crecimiento y generación de empleo, de común acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas del país” (Presidencia de la República, 2013a:139).

Fuera de este esquema, en la política sectorial el empleo sólo se menciona en el sector carretero, mediante programas de empleo temporal.³ En el presupuesto de egresos de

³Los programas de empleo temporal están constituidos principalmente por obras de conservación y mantenimiento carretero, en donde participan las secretarías de Comunicaciones y Transportes, del Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Desarrollo Social. Se concentran en la generación de empleos estacionales en períodos de baja demanda y a raíz de desastres suscitados ante fenómenos naturales en zonas de marginación media, alta y muy alta. Los apoyos son pagos por el equivalente al salario mínimo, por un máximo de dos jornales diarios y 132 días por año. Igualmente, se pueden utilizar los recursos para el arrendamiento o compra de materiales, maquinaria o equipo, y existen apoyos en especie o actividades de capacitación (Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, 2013). En cuanto al Programa de Apoyo al Empleo, éste se deriva de los programas de capacitación existentes desde 1984 (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados), que capacitan a trabajadores en función de requerimientos de la demanda de trabajo. Se basa en supuestos referidos a imperfecciones en los mercados (por falta de información entre oferentes y demandantes y porque las carac-

la Federación 2014 sólo éste y el Programa de Apoyo al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social son los referentes en favor del empleo.

LA REFORMA HACENDARIA Y DE SEGURIDAD SOCIAL

En el apartado de acuerdos para el crecimiento económico y la competitividad del Pacto por México, se estableció como componente el de la “reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca de desarrollo”. El seguimiento de las propuestas, iniciativas y reformas aprobadas en materia hacendaria queda entonces referido al contenido del pacto. En cuanto a su relación con el empleo, las reformas en materia de hacienda y seguridad social se sustentan en un discurso de promoción al empleo formal y desincentivación del informal. La reforma, presentada junto con el paquete económico para 2014, que incluye los criterios generales de política económica, la *Ley de ingresos de la federación* y el presupuesto de egresos de la federación, incorpora una gran diversidad de iniciativas, que comprenden:

- Un cambio constitucional para introducir la pensión para adultos mayores y el seguro de desempleo.
- Cinco nuevas leyes: la *de ingresos de la federación 2014*, la *del seguro de desempleo*, la *de pensión universal para adultos mayores*, la *del impuesto sobre la renta* y la *de ingresos sobre hidrocarburos*.
- Modificaciones a las leyes:
 - Del impuesto al valor agregado.
 - Del impuesto especial sobre producción y servicios.
 - Código fiscal de la federación.
 - Aduanera.
 - Federal de derechos.
 - Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria.
 - General de deuda pública.
 - De Petróleos Mexicanos.
 - De coordinación fiscal.
 - General de contabilidad gubernamental.
 - General de salud.
 - Reformas a varias leyes con respecto a la seguridad social universal.

terísticas de la oferta no se empanan con las necesidades de la demanda). En particular, “Con el PAE se busca ayudar a solucionar las dificultades que enfrentan demandantes y oferentes de empleo para encontrarse en el mercado laboral, debido, por una parte, a la insuficiencia de conocimientos, habilidades y destrezas laborales; falta de recursos para: buscar o mantener un empleo, iniciar o fortalecer una actividad por cuenta propia, trasladarse a mercados con oferta de empleos; o bien adecuar sus habilidades laborales; y por otra parte, la falta de promoción de las vacantes disponibles para su ocupación” (STPS, 2012:1).

1. El empleo en el paquete económico 2014. Si bien en septiembre de 2013, cuando presentó los Criterios generales de política económica 2014, el gobierno mexicano mostró los problemas económicos de ese año y se manifestó optimista acerca de la posible aprobación de sus propuestas de reformas estructurales. “se estima un mejor desempeño que el observado en 2013, debido a que se prevé una aceleración en la generación de empleos, un incremento elevado del crédito, un aumento en la inversión pública y una mayor confianza de los consumidores y productores” (SHCP, 2013:65).

Conforme a la estrategia gubernamental, particularmente con respecto al crecimiento de la inversión pública, en 2014 ya opera el Programa de aceleración del crecimiento, “para incrementar el potencial de crecimiento de la economía mexicana lo antes posible y apoyar el empleo” (Presidencia de la República, 2013b:XLVI).

En particular, se espera un excepcional impacto en favor del empleo formal, conforme a los criterios generales: “Se estima que este conjunto de reformas podría aumentar el crecimiento potencial de la economía mexicana de cerca de 3.5 por ciento a 5.4 por ciento en el mediano plazo. El crecimiento adicional que se tendría entre 2015 y 2019 podría traducirse en una generación adicional de más de 300 mil empleos formales por año, por lo que ésta superaría el millón de plazas anuales” (Presidencia de la República, 2013b:160).

Sin embargo, la evolución no ha sido la esperada. Según los indicadores de coyuntura de inversión bruta fija (INEGI, 2014b), el índice de junio de 2014 (base 2008=100) fue apenas 3.6 por ciento superior al de seis años antes y 1.1 por ciento a enero de 2013 (102.1). El índice de confianza del consumidor de agosto de 2014 (87.9) es el más bajo para ese mismo mes desde el año 2010, en tanto que el índice de confianza empresarial en la industria manufacturera fue, para ese mismo mes, el más bajo para un mes de agosto desde la crisis de 2008. En tales condiciones es difícil sostener la previsión de un repunte significativo en el empleo formal para 2014 y ello cuestiona las bases para los años subsiguientes.

La reforma hacendaria se concentra en la reformulación de las tasas y los medios de obtención de ingresos, así como en el establecimiento de la pensión para mayores de 65 años y el seguro de desempleo.

2. La reforma hacendaria y el empleo. La SHCP estimó un incremento de ingresos para el año 2014 de 239 700 millones de pesos (1.4 % del PIB), y un ahorro por 61 700 millones. Se propusieron y establecieron aumentos al IVA y al ISR, tanto empresarial como personal, a los IEPS y a los derechos, así como la continuidad en la reducción de los subsidios a las gasolinazos (los “gasolinazos” mensuales).

En cuanto al IVA, se propuso un aumento en su captación por 54 000 millones de pesos, resultante de su homologación en la frontera norte, la eliminación de la exención a los servicios de enseñanza (no aprobada por el Congreso), a las importaciones temporales (modificada) y a los intereses sobre hipotecas. En la perspectiva gubernamental, la generación de empleo se deriva exclusivamente del funcionamiento del mercado y es

prioritario no entorpecer, o hacerlo lo menos posible, los mecanismos que favorecen la inversión y por ende la generación de empleo. En ese sentido, el IVA es considerado como un impuesto benigno, al remitirse al consumo y no a los ingresos. Así, la iniciativa de modificaciones a la *Ley del impuesto al valor agregado* señala: “es reconocido que el IVA tiene efectos favorables sobre la inversión, el ahorro y la generación de empleos y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico. Ello se debe a que este impuesto no grava la inversión” (Presidencia de la República, 2013c:XV).

Se modificó la *Ley federal de derechos*, previéndose un aumento en su pago por 15 100 millones de pesos, aplicables a la minería, uso de aguas nacionales y espacio radioeléctrico. El gobierno consideró que en este último sector, asociado a la reforma en telecomunicaciones, se obtendría un impacto positivo en el empleo. “La intención de la propuesta en materia del espectro radioeléctrico sometida a consideración de este honorable Congreso de la Unión, es [...] favorecer el despliegue de redes de telecomunicaciones de banda ancha, las cuales constituyen un factor indispensable para el crecimiento y el desarrollo de los países, [...] repercutiendo de forma positiva en prácticamente todos los aspectos de la economía, generación de empleo, productividad [...]” (Presidencia de la República, 2013d:35).

La nueva *Ley del impuesto sobre la renta* implica cambios sustantivos en tasas, montos, mecanismos de pago y formas de control sobre los contribuyentes, mismos que repercuten sobre las capacidades y formas de generación de empleo (Presidencia de la República, 2013e). En esta ley se concentra gran parte del objetivo gubernamental de “formalizar la economía”. Con las modificaciones en este impuesto el gobierno espera obtener la mayor parte de los nuevos recursos que obtendría por la reforma hacendaria. Se esperaría:

- Un incremento del impuesto sobre la renta empresarial, por 131 000 millones de pesos, provenientes de un impuesto a las ganancias bursátiles y sus dividendos; la eliminación de 75 por ciento de los tratamientos preferenciales; la eliminación de 50 por ciento de los regímenes especiales y la eliminación del régimen de consolidación fiscal.
- Un incremento del impuesto de la renta personal por 58 600 millones de pesos, por el incremento de 30 a 32 por ciento para los perceptores de más de 500 000 pesos anuales. Las tasas fueron modificadas en el Congreso y aumentaron a 31 por ciento para los perceptores de 500 000 a 750 000 pesos anuales, a 32 por ciento para los perceptores de 750 000 a tres millones y 35 por ciento para ingresos mayores.

Aunada a la búsqueda de mayor captación fiscal de ingresos, el gobierno evaluó la dificultad para el pago de los impuestos y se propuso generar un mecanismo de simplificación mayor (de hecho, fue uno de los argumentos para la eliminación del IETU y del IDE). En términos de empleo, la complejidad de los pagos fue presentada como un mecanismo particularmente lesivo para la formalización de las empresas micro, pequeñas y medianas.

El costo asociado a la carga administrativa para pagar impuestos resulta particularmente oneroso para las empresas más pequeñas [...] Por lo tanto, las empresas más pequeñas son las que más tienen que ganar de una simplificación en el pago de impuestos [...]

Para avanzar en la simplificación del sistema impositivo y reducir el costo de cumplimiento de las obligaciones fiscales, se propone a esta soberanía la eliminación tanto del IETU como del IDE, y simultáneamente fortalecer la base del ISR [...] esta propuesta permitirá que los contribuyentes reasignen su tiempo y reorienten sus recursos para lograr mayor productividad.

Así mismo, de manera conjunta con la eliminación del IETU e IDE es necesario realizar modificaciones al ISR, orientadas a ampliar la base gravable, mejorar la equidad y progresividad, simplificar su diseño y fortalecer su potencial recaudatorio, tal como se plantea en la presente Iniciativa.

Con esta medida, se reduce en más de la mitad el número de cálculos que las empresas tienen que realizar mensualmente para cumplir con sus obligaciones tributarias, así como la complejidad de dichos cálculos. Ello beneficiará principalmente a las pequeñas y medianas empresas, responsables de la mayor parte del empleo en el país (Presidencia de la República, 2013e:LXXVII-LXXVIII).

Lo anterior muestra uno de los primeros problemas de la reforma, puesto que uno de los aspectos más críticos de su implantación ha sido la complejidad administrativa que ha representado para los contribuyentes, especialmente los pequeños, como en el caso de los antiguamente llamados “repecos” (régimen del pequeño contribuyente), que ahora deben integrarse al régimen de incorporación fiscal.

La complicación, en vez de simplificación fiscal, está asociada al conflicto existente entre este propósito y el de formalización de la economía, planteado en diversas reformas y particularmente en ésta. Se esperaba que el incentivo de la seguridad social y la reducción del ISR para los trabajadores de menores ingresos fuesen los impulsos para la aceptación de buen grado de la inclusión en las estructuras administrativas tradicionales, sin considerar los problemas que representa lograr tal inclusión.

La informalidad es un fenómeno multidimensional relacionado a diversos factores [...] Uno de los ejes de la reforma hacendaria consiste en reducir las barreras que personas y empresas enfrentan para acceder a la formalidad. Con ello se busca integrar a la economía formal a los trabajadores y empresarios del país, con lo que se garantiza su acceso a servicios de seguridad social y se incrementa su productividad.

Con el fin de crear incentivos para evitar la informalidad, la reforma hacendaria propone el uso de las herramientas tributarias existentes. El subsidio para el empleo es un instrumento fiscal para apoyar a los trabajadores de menores ingresos. Este beneficio a cargo del gobierno federal es otorgado a través de los empleadores al momento de efectuar la determinación de las retenciones del isr por los salarios pagados. En el caso de los trabajadores de hasta dos salarios mínimos, para los cuales el monto de subsidio que les corresponde excede el del ISR, la diferencia es entregada al trabajador conjuntamente con el pago de sus salarios. Posteriormente, los empleadores recuperan las cantidades entregadas a sus trabajadores acreditándolas contra el ISR retenido a otros trabajadores de mayores ingresos o contra el ISR empresarial a su cargo (Presidencia de la República, 2013e:LXXIX).

Cabe preguntarse si los beneficios derivados de la posible incorporación a la seguridad social y el incremento en el salario neto derivado de la reducción de impuesto para los salarios menores al equivalente a tres salarios mínimos son suficientemente atractivos al contrastarlos con el costo contable de inserción a la formalidad para la empresa y con lo significativo del incremento para el trabajador, si lo compara con la flexibilidad que le puede reportar la informalidad. Por ejemplo, la iniciativa de la *Ley del impuesto sobre la renta* señala que “la carga asociada al pago de las cuotas de seguridad social de los trabajadores de menores ingresos se reducirá en 2.4 puntos porcentuales de su salario” (Presidencia de la República, 2013e:LXXX). Considerando que el salario mínimo promedio de las zonas A y B es de 1 997 pesos mensuales, esto significaría una mejora por trabajador de entre 48 y 144 pesos mensuales para los casos de trabajadores perceptores de uno y tres salarios mínimos, respectivamente. Además, tanto para los trabajadores como para los empresarios informales, más allá de los cálculos de costos e ingresos, convendría ponderar sus posibilidades de integrarse a dinámicas administrativas tradicionales.

A nivel sectorial cabe resaltar el cambio de tratamiento a las empresas maquiladoras. La iniciativa exhibe diversas prácticas que se han podido utilizar para eludir compromisos fiscales, como utilizar recursos derivados de la generación de empleo en maquiladoras para beneficio de empresas no maquiladoras. Esto significa que las exenciones impositivas a favor de maquiladoras han sido utilizadas por empresas que redirigen su producción, basada en el ensamblaje de productos importados, al mercado interno.

La posibilidad de que las maquiladoras puedan destinar al mercado nacional una parte sustancial de su producción intensifica la manipulación de las bases gravables [...] En este sentido, el régimen fiscal aplicable a la industria maquiladora es complejo y vulnerable a planeaciones fiscales que buscan reducir el pago fiscal; incluyendo el pago de salarios bajos y remuneraciones exentas, lo que les permite entregar el subsidio al empleo a sus trabajadores, el cual es a cargo del fisco federal. En algunos casos, empresas distintas a las maquiladoras se disfrazan para apropiarse indebidamente de los beneficios fiscales que no les corresponden (Presidencia de la República, 2013e:XLIV).

La iniciativa planteó elementos que en principio estaban dirigidos a una mayor equidad en la carga fiscal, pero el gobierno promulgó diversos decretos, particularmente el del 26 de diciembre de 2013, con los que hizo contrapeso con distintos subsidios a las grandes empresas que en principio se verían afectadas, por lo que mantuvo el carácter regresivo de la fiscalidad. Al respecto, cabe consultar el capítulo preparado por Mónica Unda en este mismo volumen.

Los resultados de enero-agosto de 2014 son poco alentadores, pues los ingresos presupuestarios del sector público se incrementaron en 2.6 por ciento frente al mismo período de 2013, mientras que en este último fueron 3.3 por ciento superiores a los de 2012 (en un período previo a la reforma).

3. Seguro de desempleo. El principal justificante que se utilizó para implantar la reforma hacendaria ha sido su contraparte social, centrada en el seguro de desempleo y la pensión para adultos mayores. Así lo señala la iniciativa de reforma constitucional a los artículos 4, 73 y 123, en materia de seguridad social universal:

En este orden de ideas, uno de los objetivos primordiales de la reforma social y hacendaria es robustecer la seguridad social en nuestro país [...] Así, la presente iniciativa tiene por objeto incluir dos nuevos derechos: el derecho de los adultos mayores a contar con una pensión universal que los apoye a cubrir sus gastos básicos de manutención durante la vejez, así como el derecho de los trabajadores a contar con un seguro de desempleo que les permita cubrir sus necesidades en tanto logran reincorporarse al mercado laboral formal (Presidencia de la República, 2013g:1).

En cuanto al seguro de desempleo, la iniciativa señala en su diagnóstico el requerimiento de la OCDE para que se establezca en México: “la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha sido recurrente en señalar que México es el único país de sus miembros que carece de un sistema de protección ante el desempleo y que la creación de un seguro de desempleo debe tener la mayor prioridad en la política del mercado laboral” (Presidencia de la República, 2013g:XVI). Sin embargo, el planteamiento del seguro de desempleo sigue sin cubrir los elementos que debería de contener conforme a las recomendaciones internacionales, particularmente por parte de la Organización Internacional del Trabajo. La iniciativa gubernamental indica:

la Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada en Ginebra en 2012, señala el deber de los Estados de establecer y mantener pisos de protección social que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social que aseguren como mínimo “la seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez (Presidencia de la República, 2013g:XVII).

Tal seguridad no está garantizada en México en ninguno de los cuatro planos requeridos (enfermedad, desempleo, maternidad y vejez) al nivel del mínimo referido por la OIT. En la propuesta gubernamental se señala:

La presente iniciativa propone en materia de seguro de desempleo:

- Garantizar a todos los trabajadores del sector formal que caigan en situación de desempleo, un mecanismo que evite el detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita reincorporarse al mercado laboral formal de la manera más pronta posible.
- La prestación que se otorgará a través del seguro de desempleo, como instrumento de protección social, no quedará sólo en la sustitución de ingresos de los individuos, también servirá para desincentivar las transiciones hacia empleos menos productivos en el sector informal.
- La implementación del seguro servirá como eje para fortalecer la eficiencia de las políticas activas del mercado laboral, robusteciendo la oferta de trabajo y adecuándose a las necesidades

cambiantes de la realidad laboral, lográndose así mejores condiciones para que los trabajadores reingresen al sector formal de la economía.

- La estructura del seguro de desempleo es de carácter redistributivo; es decir, permitirá beneficios más altos en términos relativos para la población de menores ingresos, los cuales generalmente se encuentran financiados a través del subsidio del Estado.
- Finalmente, se propone la modificación al Artículo 123, Apartado A, fracción xxix, constitucional, con el objeto de eliminar la mención al seguro de cesación involuntaria del trabajo, toda vez que el nuevo seguro de desempleo que se propone no está limitado a dicha modalidad de terminación de las relaciones laborales (Presidencia de la República, 2013g:XXI-XXII).

El monto que percibiría el trabajador es significativamente menor al que proporcionalmente se recibe en los países de la OCDE. En la atención al desempleo en dichos países resulta crucial la atención a los desempleados de largo plazo, que pueden tener hasta más de un año buscando trabajo. En cambio, en México el beneficio no podría exceder de los seis meses y con tasas decrecientes con respecto al promedio de salarios percibido.

El seguro de desempleo consistirá en máximo seis pagos mensuales, divididos en dos etapas. La primera etapa comprende los dos primeros pagos, por un monto establecido con base en el promedio de las últimas veinticuatro cotizaciones, correspondiente al 60 por ciento para el primer pago y 50 por ciento en el segundo pago. Para los cuatro pagos siguientes, el monto mensual será equivalente al 40 por ciento del salario promedio antes descrito (Presidencia de la República, 2013h:XVI).

El techo de referencia para la consideración de los montos es de 25 salarios mínimos (equivalente a 50 000 pesos promedio de las zonas A y B para el año 2014). Ello significa que el monto máximo para un trabajador sería de 30 000 pesos mensuales durante dos meses, 25 000 otros dos y 20 000 los últimos dos. El mínimo está fijado en el equivalente al propio salario mínimo, es decir, un promedio de 1 997 pesos mensuales.

Al respecto caben algunas precisiones: conforme a la ENOE del IV trimestre de 2013, sólo 34 por ciento de la población económicamente activa y 20 por ciento de la población en edad activa (mayores de 14 años) cuenta con acceso a servicios de salud; es decir, la prestación primaria característica de la formalidad (INEGI, 2014a). Mientras que la OIT efectúa una recomendación relativa a las “personas en edad activa”, la iniciativa en materia de seguro de desempleo parte de un universo sumamente restringido. Aún considerando sólo a los desocupados, quedarían fuera de las posibilidades de obtener seguro de desempleo aquellos que buscan trabajo por primera vez (y por lo tanto no proceden del sector formal ni del informal), así como aquellos que proceden de la economía informal; es decir, los que laboran desde los hogares, las trabajadoras domésticas remuneradas, los agricultores de subsistencia y en general quienes no gocen de prestaciones laborales. En suma, no podrían beneficiarse del seguro 66 por ciento de los trabajadores.

El planteamiento gubernamental parte del supuesto de que los empleos informales dependen, al menos parcialmente, de la existencia de incentivos para su existencia y

crecimiento y que son menos productivos que los formales. Cabe preguntarse si quienes se encuentran en trabajos informales y en el sector informal tendrían en el formal condiciones de ingreso y de jornadas de trabajo similares, cuando en el propio sector formal se han incentivado, sobre todo a partir de la reforma laboral de 2012, condiciones más precarias, con menores ingresos, jornadas más irregulares y acceso intermitente a las prestaciones sociales básicas. También se puede cuestionar si la mayor productividad en el sector formal se traduce en mayores beneficios en favor de sus trabajadores que los beneficios derivados de la productividad en la economía informal.

Los resultados que presenta la ENOE para el primer trimestre de 2014 muestran que se ha logrado un incremento del empleo formal, particularmente en grandes empresas, a la par que se ha reducido el trabajo informal, el no asalariado y el de los microestablecimientos. Sin embargo, la mejora en la formalidad ha ido acompañada de ingresos más bajos y jornadas más largas.⁴

La iniciativa parte de un diagnóstico que obligaría a los desempleados a atender las condiciones de pago del seguro en términos de capacitación para el trabajo. En otros términos, el desempleado debe dedicarse a las actividades que le requieran los programas gubernamentales, por lo que el seguro no es muy distinto a los programas de becas de capacitación para desempleados existentes desde 1984.

En cuanto al monto de ingresos esperable, el techo está establecido en 25 salarios mínimos, pero de los 29.2 millones de trabajadores subordinados y remunerados que especificaron su ingreso en la ENOE al tercer trimestre de 2013, 42.1 por ciento percibían cuando mucho dos salarios mínimos y otro 31.5 por ciento de dos a tres.⁵ Sólo 9.4 por ciento obtenía ingresos superiores a los cinco salarios mínimos. Así, para casi tres cuartas partes de los trabajadores subordinados y remunerados el beneficio mensual del seguro de desempleo oscilaría entre el salario mínimo y 3 595 pesos para los dos primeros meses y el mismo salario mínimo y 2 397 pesos para los dos últimos. El acceso al seguro de desempleo se muestra particularmente restrictivo y complicado, por lo que se expone a continuación:

aquellos sujetos que pretendan acceder al beneficio deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Haber cotizado al menos 24 meses en un periodo no mayor a 36 meses, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de esta prestación. En este caso, pueden considerarse como cotizaciones aquellas que de manera sucesiva y en el periodo señalado se hayan realizado en términos de la *Ley del seguro social* o de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, según corresponda;
2. Haber permanecido en condición de desempleo al menos 45 días naturales;

⁴Al respecto, Román (2014:51-67) detalla la evolución del empleo entre los primeros trimestres de los años 2013 y 2014.

⁵Se considera en este caso el tercer trimestre de 2013 y no el cuarto, como en otros tabulados, por el sesgo que implicaría considerar los ingresos extraordinarios obtenidos en los últimos trimestres de cada año, como es el caso del aguinaldo.

3. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar, y

4. Acreditar el cumplimiento de los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Presidencia de la República, 2013h:XV).

Contar con una cotización continua de 24 meses en los últimos 36 no sólo deja fuera de la posibilidad de obtención del seguro a los desocupados en la economía informal y a los buscadores de empleo sin experiencia laboral, sino que restringe las posibilidades para trabajadores eventuales y subcontratados, aunque legalmente puedan estar incluidos.⁶ Como la flexibilización de los mercados de trabajo y la reforma laboral de 2012 han incentivado estas formas de contratación, la precariedad laboral y la heterogeneidad en las condiciones de acceso y ejercicio de la formalidad se extienden ahora a los beneficios potenciales en caso de desempleo.

Haber permanecido en condición de desempleo al menos 45 días hábiles limita también las posibilidades de acceso al seguro. Si un trabajador no cuenta con ahorros para enfrentar una situación de desempleo, si no tiene acceso al crédito regular para subsistir mientras tanto, si en su entorno no puede ser sostenido por una tercera persona, como es común en el contexto mexicano, entonces este trabajador no puede esperar 45 días para obtener el beneficio de un seguro. Según la ENOE del cuarto trimestre de 2010, casi la mitad de los desocupados (49 %) permanecía en esa situación cuando mucho un mes, y otro 18.5 por ciento entre uno y tres meses. Este requisito impide acceder al seguro de desempleo a la mitad de los trabajadores desocupados, además de los demás obstáculos señalados.

No percibir otros ingresos económicos y la referencia a “otros de manera similar” reduce la posibilidad de obtener el seguro si un trabajador desempeña alguna actividad considerada informal (con mayor razón si lo que se pretende es desalentar este tipo de actividades). No queda claro entonces, por ejemplo, si una trabajadora que es despedida y temporalmente vende mercancías en su vecindario mediante estructuras multinivel es acreedora del seguro de desempleo.

Por si lo anterior no fuese suficiente, el trabajador que obtenga el seguro de desempleo debe cumplir con los programas de promoción, colocación y capacitación de la Secretaría del Trabajo, por lo que el seguro de desempleo termina asemejándose a una beca de capacitación y no a un derecho.

⁶En los casos de trabajadores contratados por tiempo determinado, temporada, obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, estacional o eventual, “se deberá cumplir con los requisitos relativos al tiempo de desempleo, no percepción de otros ingresos y cumplimiento de los requisitos de los programas a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como contar al menos con seis meses de cotizaciones al seguro de desempleo en un periodo no mayor a 12 meses a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación” (Presidencia de la República, 2013h:XVI).

Como el financiamiento del seguro estará parcialmente sostenido por la subcuenta mixta de las prestaciones al trabajador, que incluiría la acumulación de recursos para vivienda, jubilación o desempleo, la obtención del seguro tiene como contraparte la merma en el derecho a la vivienda o a los recursos para jubilarse.

Se propone al H. Congreso de la Unión que el Sistema de Ahorro para el Retiro sea la plataforma a través de la cual se implemente este nuevo seguro. Para lo anterior, se creará una nueva subcuenta como parte de la cuenta individual denominada “mixta”. En dicha subcuenta se propone acumular recursos que puedan ser usados indistintamente para el desempleo, la vivienda o el retiro. Mientras no se utilicen, los recursos que se acumulen en dicha subcuenta serán invertidos, lo cual les permitirá, a través de los muy competitivos rendimientos que ofrecen las Afore, capitalizarse en el tiempo (Presidencia de la República, 2013h:XXIX).

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado y del sector privado se expresa de la siguiente manera, respectivamente: “Se establecerá el seguro de desempleo para los trabajadores al servicio del Estado, ajustando el porcentaje del monto de las aportaciones patronales destinadas a la subcuenta del fondo de la vivienda de cinco por ciento a dos por ciento sobre el salario base de los trabajadores. Lo anterior, en atención a la expedición de la *Ley del seguro de desempleo*” (Presidencia de la República, 2013h:XLIV).

La presente iniciativa incluye reformas a la *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, con el objeto de reformar el Artículo 29 de dicha ley para ajustar el porcentaje del monto de las aportaciones patronales a vivienda de cinco por ciento a dos por ciento sobre el salario de los trabajadores. Lo anterior, en atención a la expedición de la *Ley del seguro de desempleo* que tiene por objeto establecer los términos y condiciones para otorgar el acceso al seguro de desempleo (Presidencia de la República, 2013h:XLV).

De igual modo, en la *Ley del sistema de ahorro para el retiro*, el Artículo 217 D señala: “Las prestaciones del seguro de desempleo serán cubiertas por las cuotas del tres por ciento sobre el salario base de cotización, que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados, y por el subsidio que otorgue el gobierno federal, en los términos y condiciones que establece la *Ley del seguro de desempleo*” (Presidencia de la República, 2013h:58).

En contraparte, al igual que en el caso de las Afore, el gran beneficiario de la acumulación de recursos sería el sistema financiero, particularmente el bancario, como destinatario inicial y gestor del ahorro forzoso derivado de las cotizaciones para las cuentas individuales de las prestaciones sociales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Ya sea en el sector energético, en el turismo, en las telecomunicaciones o en otros sectores, el discurso es similar: si se favorece al sector privado se atrae inversión, ésta genera empleo, mayor productividad, ingresos y una bonanza nacional. Es la misma historia desde finales de 1982: el realismo económico, la modernización de Carlos Salinas, la estabilidad macroeconómica de Ernesto Zedillo y sus sucesores, el discurso predominante durante los gobiernos del PAN y el del nuevo PRI. Sin embargo, el comportamiento real en producción, empleo, distribución del ingreso, concentración de mercados y de territorios, sustentabilidad y capacidad de desarrollo tecnológico propio, sigue siendo infame.

La premisa de la que se ha partido en todos los casos es la de la “estabilidad macroeconómica”, entendida casi exclusivamente como la disponibilidad inmediata de recursos financieros para darle confianza a la inversión privada, principalmente especulativa. En esta lógica se parte de una visión de Estado garante y no entorpecedor del funcionamiento privado del mercado, salvo cuando éste entra en crisis y el propio Estado recurre a los recursos de la sociedad para rescatar a los grandes corporativos privados. Desde tal concepción, la confianza resultante del sector privado es la que permitiría que éste invierta y genere empleos.

Lo anterior implica impulsar el mercado de todas las formas posibles: facilitar el endeudamiento de los hogares y el cobro de garantías por parte de los acreedores (reforma financiera); flexibilizar el mercado de trabajo, pero ahogando las posibilidades de que los trabajadores sean auténticamente representados en sus intereses para defender colectivamente sus derechos (reforma laboral); mercantilizar la sustentabilidad bajo el principio de “el que contamina paga” (sin impedir las acciones contaminantes); utilizar los recursos estratégicos, particularmente el petróleo, como una mercancía para la atracción de divisas en el corto plazo y no como un mecanismo clave en la posibilidad de generar tecnología propia, procurar efectos multiplicadores en la inversión y el empleo, así como regular la economía procurando su sustentabilidad (reforma energética); abstenerse como Estado de priorizar el desarrollo industrial manufacturero y centrar el agropecuario en cuestiones de mercado y no de empleo y sustentabilidad (delimitación de sectores estratégicos del Pacto por México y del Plan Nacional de Desarrollo); establecer una reforma hacendaria que ha representado una tortura para los que han estado excluidos de la posibilidad de insertarse a la dinámica de los mercados formales y, finalmente, decretar como derechos universales dos iniciativas (pensión para adultos mayores y seguro de desempleo), que en la práctica están lejos de ser auténticamente planteadas como derechos y de acercarse a una cobertura realmente universal.

La base fundamental de la que parten los esquemas predominantes de política económica es el mercado. En esa visión los problemas de empleo son sinónimos de problemas del mercado de trabajo, es decir, de articulación entre oferta y demanda. Sin embargo, los mercados están interconectados, si no hay demanda de bienes y servicios,

no puede haber demanda de trabajo, pues no se adquirirían los bienes y servicios generados por los trabajadores. Así, el mercado de bienes y servicios no puede ser más que externo (internacional) e interno (nacional). Si el mercado externo es incierto, dada la alta volatilidad financiera internacional, particularmente en Estados Unidos, a donde México orienta 80 por ciento de sus exportaciones, no hay garantía de estabilidad en él, y por ende no se asegura la generación regular de empleo. El mercado interno tampoco puede ser dinámico si las remuneraciones al trabajo no sólo se mantienen sumamente reducidas, sino que se reducen cada vez más. Si no hay un crecimiento sostenido del mercado externo ni del interno, el conjunto del mercado de bienes y servicios se frena y no hay condiciones para generar los empleos necesarios para una población económicamente activa en crecimiento.

La cuestión no es la de una simple adecuación entre oferta y demanda entre un trabajador “reparable” y una demanda supuestamente preexistente, sino la de un contexto macroeconómico que paraliza la generación de empleo formal, aun cuando se le exhiba como “estable”, centrándose exclusivamente en la presentación de variables financieras y monetarias.

Es cuestionable que el empleo se reduzca sólo al existente en el mercado de trabajo. Un agricultor indígena que trabaja en comunidad puede vender parte de su producción en el mercado de bienes, pero él mismo no está ofreciendo su trabajo, sino parte del producto de su trabajo. En otros términos, está parcialmente inserto en el mercado de bienes, pero no en el de trabajo. El propietario de una tienda de abarrotes vende los productos de los que dispone en la tienda, pero no está ofreciendo su trabajo, sino tales productos; está en el mercado de servicios, no en el de trabajo. Gran parte del empleo se inserta económicamente fuera del mercado de trabajo, aunque sea dentro de la economía de mercado vista como conjunto. La lógica del emprendimiento responde al menos parcialmente a la escasez de posibilidades de empleo en el mercado de trabajo. La búsqueda de autoempleo, innovación y espíritu emprendedor es reconocida y valorada en el discurso asociado al sistema educativo, pero es criticada y condenada si se ejerce en la informalidad, aunque ésta sea fuertemente determinada por la falta de empleo formal.

La informalidad parece ser, en el discurso gubernamental, un obstáculo para la economía de mercado, por lo que es primordial procurar la formalización del empleo. En esta visión, mientras el informal juega una competencia desleal, el formal genera empleo; mientras el informal puede estar asociado a la criminalidad, el formal atiende las disposiciones legales; mientras el informal no paga impuestos, el formal cumple con sus obligaciones fiscales; el informal es menos productivo que el formal; el informal viola derechos de marcas, patentes, de autor, etcétera. En suma, el informal es asumido como un lastre que entorpece el funcionamiento económico.

Sin embargo, cabe preguntarse sobre las causas de la expansión de la informalidad. ¿Se trata de meras decisiones individuales provenientes de incentivos perversos o, por el contrario, la informalidad es producto de un funcionamiento económico “formal” que

ha sido incapaz de integrar de forma digna y cohesionada a la mayor parte de los trabajadores?

En 1993, cuando acababa de modificarse el Artículo 27 constitucional para liberalizar el mercado de la tierra ejidal, había en México 8.8 millones de productores agropecuarios (INEGI, 1993). En la actualidad no llegan a siete. En las industrias extractiva, manufacturera, eléctrica y de la construcción había 7.2 millones de trabajadores. En el mismo trimestre de 2013 había 11.7 millones, un incremento de 4.5 millones en 20 años. El efecto combinado de los sectores agropecuario e industrial implica un crecimiento de 2.7 millones de empleos, formales e informales. Sin embargo, en estos años la población económica activa pasó de 33.65 a 52.16 millones de trabajadores. Se han generado 2.7 millones de empleos en las actividades primarias y secundarias, cuando el número de trabajadores se ha incrementado en 18.5 millones. ¿A dónde pueden ir los otros 15.8 millones? El único sector que queda es el de servicios (los migrantes al extranjero pasan a formar parte de la PEA del país de destino, no están contabilizados en las cifras que se han referido), pero los únicos altamente dinámicos son las telecomunicaciones y los servicios financieros, que tienen una capacidad reducida de generación de empleo. Entonces el resto de los trabajadores buscan refugio en donde puedan generar ingresos, así sea en sectores de baja productividad y entorpecedores del mercado formal. Se trata, en su mayoría, de trabajadores excluidos de los beneficios de la formalidad, no delincuentes antisociales, sino víctimas de un funcionamiento económico que los ha excluido.

Cabe entonces preguntarse si las grandes empresas monopólicas y oligopólicas, que tantos subsidios y beneficios han recibido de las políticas públicas de la liberalización impetuosa, no han eludido impuestos por vías legales, o los han evadido por medios ilegales, y si efectivamente se han orientado con criterios de bienestar social y ambiental; cabe preguntarse quiénes y cuántas empresas concentran las ganancias de la productividad, si la promoción de las empresas gigantescas no ha ahogado las posibilidades mismas de creación, estabilidad y consolidación de las micro, pequeñas y medianas. Cabe igualmente preguntarse si la gran mayoría de las empresas “de calidad mundial” pagan a los trabajadores todas las prestaciones a las que están comprometidas, si tales trabajadores tienen empleos estables, con posibilidades de mejora regular, con protección a sus ingresos, a su seguridad y a su parte en los beneficios de la productividad. Pero en el discurso predominante, los causantes de los problemas son los informales.

Evidentemente, en un mercado cada vez más desregulado la “ley de la selva” puede imperar más fácilmente y esto también se refleja en el comercio callejero, en los productos pirata, en la venta de artículos dañinos y en la formación de padrinos y caciques que concentran poder económico y capacidad de ejercer violencia en la economía informal. El libre mercado no lleva a la igualdad entre todos los participantes, sino a luchas de poder que pueden ser cada vez más agresivas. Pero más que informalidad, la concentración de poder en las calles y en la ilegalidad es un fenómeno asociado al desmoronamiento de la cohesión social, del que la lógica de la liberalización no es inocente.

Es pertinente preguntarse si con la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores sería posible la compra de música, videos, aparatos electrodomésticos y aún de ropa, sólo por citar unos cuantos artículos, de no ser por el comercio informal. Cabría preguntarse entonces no sólo por su función como productor de actos ilegales, como la venta de productos pirata, sino también como generador de empleo, como oferente de bienes altamente demandados y, en consecuencia, como amortiguador de presiones sociales.

El sector formal, en las condiciones actuales, no tiene la capacidad de absorber el empleo de quienes en los últimos 20 años han tenido que recurrir a otras fuentes de subsistencia, tampoco de generar los empleos que se requieren para integrar a la mayor parte de quienes ahora y en el futuro estarán sumándose a la actividad económica. Peor aún, la creciente flexibilización laboral, secundada por la reforma laboral de 2012, tiende a acercar las condiciones laborales de ambos sectores, pero no en términos de una mejora del informal para acercarse al formal, sino de un mayor deterioro del formal, que le acerca al informal. En estas circunstancias, en el nivel individual, los incentivos a la formalización de las reformas estructurales en poco podrán compensar la desincentivación provocada por un sector formal en el que los pagos son cada vez más bajos, las jornadas más largas, la estabilidad cada vez menor y los derechos se convierten en retórica ante la concentración de la representación de los trabajadores en líderes e instancias corporativas que poco tienen que ver realmente con la defensa de los derechos laborales, así como en instancias públicas cuyo interés fundamental se centran en atraer inversión y evitar que haya huelgas.

Las reformas estructurales inciden de manera significativa en el reparto de funciones entre el Estado y el mercado en la economía mexicana abordan efectivamente la dicotomía entre formalidad e informalidad y consolidan una perspectiva de nación distinta a la que predominó durante la mayor parte del siglo xx. Sin embargo, la lógica fundamental de la que se parte es similar, aunque intensificada, a la que surgió durante los años ochenta del siglo pasado.

En términos de empleo, las reformas podrán tener impactos muy significativos en cuanto al fortalecimiento de los mercados privados, pero no en la mejora sustantiva de las condiciones de trabajo. Por el contrario, se corre el riesgo de una mayor polarización laboral y social, con implicaciones negativas en términos de calidad de vida, cohesión, sustentabilidad y seguridad.

REFERENCIAS

- ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA (AALE) [versión electrónica], 2014, *Diccionario de la Lengua Española*, 23a edición, Madrid, Real Academia Española.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, 2013, “Decreto por el que se expide la *Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal* de 2014 y se reforma el primer párrafo del Artículo 2º de la *Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal* de 2013”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, sección única, 20 de noviembre, pp. 2-32, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5322823&fecha=20/11/2013>, consultado el 24 de noviembre de 2015.
- CONGRESO DE LA UNIÓN [documento digital], 2015, “Código Fiscal de la Federación (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de marzo de 2014, Cantidades actualizadas por resolución miscelánea fiscal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 2015)”, México, Cámara de Diputados, Secretaría General, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff/CFF_cant16_07ene15.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2015.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO), 2015, “Proyecciones de la población 2010-2050. República mexicana: población a mitad de año por sexo y edad, 2010-2050”, México, Conapo, en <http://www.conapo.gob.mx/es/conapo/Proyecciones_Datos>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- COMITÉ TÉCNICO DEL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL, 2013, “Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2013”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, primera sección, 28 de febrero, pp. 69-107, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289883&fecha=28/02/2013>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 1993, *Encuesta Nacional de Empleo, segundo trimestre, 1993*, México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) [documento digital], 2004, “Encuesta Nacional de Empleo (ENE)”, México, Inegi, en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/ene/2004/ene_2004.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) [sistema de consulta en línea], 2014a, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral)”, México, Inegi, en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/default.aspx>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 2014b, “Indicadores de coyuntura de inversión bruta fija”, México.

- PEÑA NIETO, ENRIQUE [blog], 2014, “Promulgación de la reforma financiera”, México, Presidencia de la República, 9 de enero, en <<http://www.presidencia.gob.mx/promulgacion-de-la-reforma-financiera/>>, consultado el 15 de noviembre de 2015.
- PEÑA NIETO, Enrique; Jesús ZAMBRANO, María Cristina DÍAZ y Gustavo MADERO [documento digital], 2012, “Pacto por México”, México, Presidencia de la República, 2 de diciembre, en <<http://pactopormexico.org/pacto-por-mexico-25.pdf>>, consultado el 10 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013a, “Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 20 de mayo, segunda sección, pp. 1-128, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013b, “Iniciativa de *Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal* de 2014”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año XVI, núm. 3857-A, anexo A, domingo 8 de septiembre, pp. 1-XLVII y 1-61, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/sep/20130908-A.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013c, “Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley del impuesto al valor agregado*, de la *Ley del impuesto especial sobre producción y servicios* y del *Código fiscal de la federación*”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año XVI, núm. 3857-C, anexo C, domingo 8 de septiembre, pp. 1-CXXXV y 1-42 en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/sep/20130908-C.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013d, “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la *Ley federal de derechos*”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año XVI, número 3857-E, anexo E, domingo 8 de septiembre, pp. 1-XLV y 1-75, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/sep/20130908-E.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013e, “Iniciativa de decreto por el que se expide la *Ley del impuesto sobre la renta*”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año XVI, número 3857-F, anexo F, domingo 8 de septiembre, pp. 1-LXXX y 1-379, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/sep/20130908-F.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013f, “Iniciativa de decreto por el que se expide la *Ley de ingresos sobre hidrocarburos* y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes *Federal de Presupuesto y responsabilidad hacendaria*, *General de deuda pública* y de *Petróleos Mexicanos*”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LXII legislatura, año XVI, número 3857-G, anexo G, domingo 8 de septiembre, pp. 1-XXX y 1-70, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/sep/20130908-G.pdf>>, consultado el 12 de noviembre de 2015.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013g, “Iniciativa que reforma los Artículos 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año XVI, número 3857-H, anexo H, domingo 8 de septiembre, pp. 1-XXII y 1-3 en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/sep/20130908-H.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013h, “Iniciativa de decreto por el que se expide la *Ley de la pensión universal* y la *Ley del seguro de desempleo*, y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la *Ley del seguro social*; de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*; de la *Ley federal del trabajo*; de la *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro*, y de la *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año XVI, número 3857-I, anexo I, domingo 8 de septiembre, pp. 1- XLVII y 1-76, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/sep/20130908-I.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- ROMÁN MORALES, Luis Ignacio, 2014, “Los pronósticos no se cumplen y la precarización del empleo se profundiza”, *Análisis Plural*, Guadalajara, ITESO, segundo semestre, pp. 47-64.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) [documento digital], 2013, “Criterios generales de política económica 2014”, México, SHCP, en <<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppenf/2014/ingresos/cgpe.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) [sistema de consulta en línea], 2014, “Estadísticas oportunas de finanzas públicas”, México, SHCP, en <http://www.shcp.gob.mx/politicafinanciera/finanzaspublicas/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>, consultado el 15 de abril de 2014.
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS) [documento digital], 2012, “Anexo 1 de la evaluación de consistencia y resultados 2011-2012 del Programa de Apoyo al Empleo”, México, en <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/Ev.%20Consist.%20y%20Result.%20pae%202011-2012%20Anexo%201.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2015.