

# Alcance de la reforma laboral de 2012 y decisiones legislativas pendientes en la materia



**CUADERNO DE INVESTIGACIÓN**

---

JESUSWALDO MARTÍNEZ SORIA

---

TEMAS ESTRATÉGICOS

SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**Comité Directivo**

Senador Fernando Herrera Ávila

P R E S I D E N T E

Senador Benjamín Robles Montoya

S E C R E T A R I O

Senador Roberto Albores Gleason

S E C R E T A R I O

Senador Daniel Ávila Ruiz

S E C R E T A R I O

*Alcance de la reforma laboral de 2012 y decisiones  
legislativas pendientes en la materia.*

Autor: **Jesuswaldo Martínez Soria**

Primera edición, marzo de 2015

ISBN-978-607-8320-20-2

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

---

**Dirección General de Investigación Estratégica.**

Mtro. Alejandro Encinas Nájera.

**Área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad.**

Dr. Jesuswaldo Martínez Soria.

Dra. Gabriela Cabestany Ruiz.

---

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Este estudio es responsabilidad de quien lo suscribe y no refleja el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>2. ALCANCE DE LA REFORMA LABORAL DE 2012</b>	11
<b>2.1 Principales objetivos y medidas de la reforma</b>	11
<b>2.2 Condiciones del mercado de trabajo que enfrenta la reforma</b>	14
2.2.1 Déficit de empleo e informalidad	14
2.2.2 Segmentación laboral	18
2.2.3 Persistencia del bajo nivel del salario mínimo	20
<b>2.3 Alcance de las medidas para reducir la informalidad y elevar el empleo</b>	25
2.3.1 Régimen de subcontratación laboral	26
2.3.2 Contratos por temporada, periodos de prueba y capacitación inicial	29
2.3.3 Reducción de los costos por despido	31
<b>3. DECISIONES LEGISLATIVAS PENDIENTES EN MATERIA LABORAL</b>	35
<b>3.1 Seguro de desempleo</b>	35
3.1.1 Trabajo legislativo sobre el seguro de desempleo	35
3.1.2 Consideraciones sobre el diseño del seguro de desempleo	38
<b>3.2 Salario mínimo</b>	40
3.2.1 Principales temas de debate sobre el salario mínimo	40
3.2.2 Desindexación del salario mínimo	42
3.2.3 Consideraciones sobre el comportamiento del salario mínimo	46
<b>4. CONCLUSIONES</b>	49



# 1

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Con la reforma laboral de 2012, se buscó introducir cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo que contribuyeran a la generación de empleo, el crecimiento de la productividad laboral y la actividad económica, y la reducción de la informalidad. La reforma laboral, impulsada por el poder ejecutivo federal como iniciativa preferente ante el Congreso de la Unión, implicó la modificación de 243 artículos de la Ley Federal del Trabajo (LFT) de acuerdo con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (DOF, 2012).

Después de dos años de haber puesto en marcha la reforma laboral, resulta conveniente realizar el análisis de las decisiones legislativas tomadas y dar cuenta de los avances logrados con la instrumentación de las modificaciones a la LFT. Aunque en la información estadística de la situación laboral disponible hasta el momento no se encuentra evidencia clara sobre el cumplimiento de los efectos esperados de la reforma laboral, se requiere un análisis detallado para observar con mayor precisión su impacto en la estructura económica y en el mercado laboral.

---

<sup>1</sup> En la elaboración de este estudio se contó con el apoyo técnico ofrecido por Gabriela Cabestany Ruiz y Francisco Rodríguez Padrón y se desarrollaron, actualizaron y articularon líneas de investigación tratadas en los reportes 5, 7 y 15 de *Temas Estratégicos*, realizados en el área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad de la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD del Senado. El análisis y las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor.

Para determinar los resultados de la reforma laboral y el cumplimiento de sus objetivos, es importante analizar: a) la definición, motivación e implicaciones de las decisiones legislativas tomadas, b) la correspondencia entre el diagnóstico, los objetivos de la reforma y el diseño e instrumentación de las medidas, y c) la articulación de la reforma laboral con otras decisiones legislativas y de política pública.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el seguimiento y evaluación del diseño e instrumentación de las políticas públicas para la promoción del desarrollo ayudan a mejorar el desempeño y los resultados de la intervención del Estado. La medición y análisis del desempeño tienen como

---

*Como responsable del control y seguimiento de las decisiones legislativas que impulsa, el Senado adquiere un papel relevante en la supervisión de los resultados de la reforma laboral.*

---

principales objetivos mejorar el aprendizaje colectivo en materia de desarrollo y asegurar la toma de decisiones con base en la información, lo que fortalece la responsabilidad de introducir los ajustes necesarios en el diseño e instrumentación de las políticas públicas cuando los resultados no son satisfactorios.

Según el PNUD, el seguimiento se define como una función continua cuyo objetivo es proporcionar a los responsables de la política pública indicaciones oportunas de progreso,

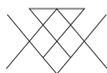
o de falta de progreso, en el logro de los resultados de una intervención en curso. Asimismo, la evaluación se define como un ejercicio selectivo que intenta evaluar de manera sistemática y objetiva los progresos hacia un efecto y su realización (PNUD, 2009).

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

Para cumplir con estas funciones, es importante que el Senado cuente con la información que le permita evaluar sus decisiones y promover los ajustes necesarios para elevar la eficacia de la intervención del Estado en el mejoramiento del mercado de trabajo y la estructura económica del país. Por ello, en este proyecto de investigación se propone analizar el alcance de la reforma laboral de 2012 y las decisiones legislativas que, en materia laboral, se encuentran pendientes de dictamen y aprobación en las comisiones del Senado.

Los objetivos particulares del estudio son: a) ofrecer elementos de diagnóstico del mercado de trabajo que ayuden a identificar las principales anomalías y tendencias en las que debe intervenir el Estado, b) analizar el alcance de las medidas para reducir la informalidad y elevar el empleo y c) analizar el trabajo parlamentario sobre el seguro de desempleo y la desindexación del salario mínimo como decisiones legislativas pendientes de tomar.

El estudio se divide en cuatro secciones. En la sección posterior a esta introducción se describen los objetivos generales y las principales medidas de política de la reforma laboral, se presenta un análisis de las principales variables laborales que permiten diagnosticar las condiciones del mercado de trabajo al que se enfrenta la reforma e identificar, con ello, las tendencias y anomalías que conviene atender a través de las políticas públicas. Asimismo, se realiza un análisis sobre el alcance de las medidas para reducir la informalidad y elevar el empleo, en particular, las que se refieren al régimen de subcontratación laboral, los contratos por temporada, periodos de prueba y capacitación inicial y la reducción de los costos por despido. En la tercera sección, se expone el análisis sobre dos decisiones legislativas en materia laboral que se encuentran en proceso de deliberación en el Senado: el seguro de desempleo y la desindexación del salario mínimo. La última sección presenta las conclusiones del estudio.





# 2

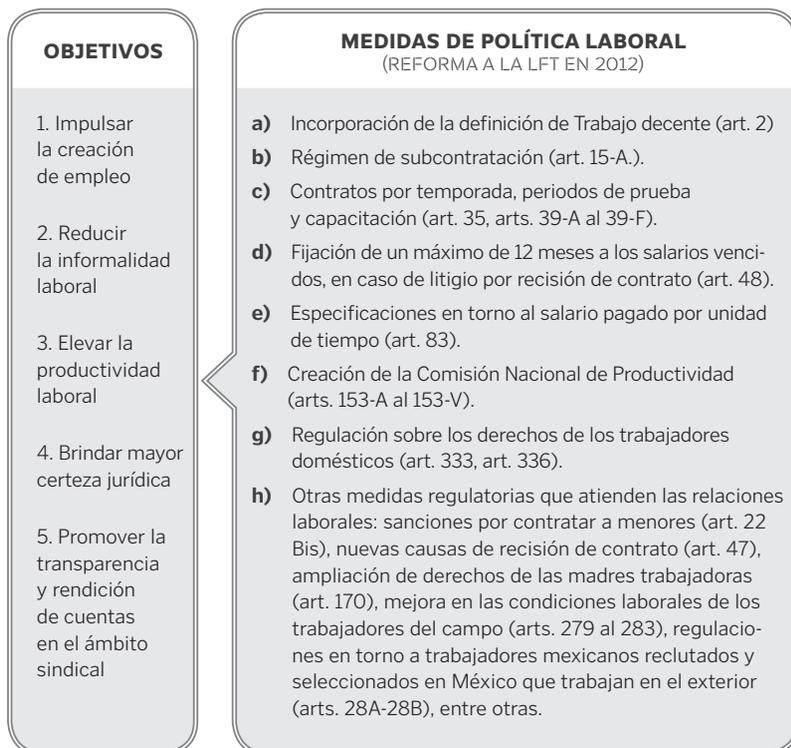
## ALCANCE DE LA REFORMA LABORAL DE 2012

### 2.1 Principales objetivos y medidas de la reforma

.....●.....

**L**a reforma laboral aprobada por el Poder Legislativo en noviembre de 2012 contiene un conjunto de medidas de política pública que pretenden modernizar el marco normativo para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y las condiciones de crecimiento económico del país. Los principales objetivos establecidos en la reforma fueron promover la generación de empleo, reducir la informalidad laboral, brindar mayor certeza jurídica a los sectores productivos, elevar la productividad y fortalecer el entorno de transparencia y rendición de cuentas entre los distintos agentes del ámbito laboral (ver esquema 1).

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

**ESQUEMA 1 Principales objetivos y medidas de la reforma laboral de 2012**

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

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

Si bien la mayor parte de los salarios se encuentra determinada por un extenso número de factores de mercado (McConnell *et al.*,

2003; Meixide, 1983; Recio, 1997), la intervención del Estado en el marco normativo del salario mínimo ayudaría a evitar su estancamiento reciente, mejorar el sistema de incentivos para elevar la productividad laboral y reducir la informalidad.<sup>2</sup>

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

En ese sentido, con la reforma hacendaria y social impulsada por el gobierno federal en 2013, se propusieron iniciativas para la creación de un seguro de desempleo y la pensión universal. Aunque estas iniciativas se encuentran aún en análisis y dictaminación en el Senado de la República, se reconoce la importancia de mejorar el sistema de seguridad social.

Los esfuerzos legislativos previos y posteriores a la reforma laboral de 2012 dan cuenta de la importancia de integrar el diseño e instrumentación de las regulaciones laborales con medidas que intervienen en ámbitos relacionados con la actividad productiva, la seguridad social y la hacienda pública. Por ejemplo, para cumplir con el objetivo de reducir la informalidad, es conveniente la articulación de

---

---

*El resultado de  
la reforma laboral  
dependerá de la  
evolución favorable  
de la economía  
y del diseño e  
instrumentación de  
las medidas tomadas*

---

---

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

la normatividad laboral con decisiones legislativas en materia fiscal y de seguridad social.<sup>3</sup>

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

Las principales medidas consideradas en la reforma laboral se refieren al reconocimiento del régimen de subcontratación y su regulación para evitar relaciones informales de trabajo, la introducción de contratos por temporada,<sup>4</sup> periodos a prueba y capacitación, que pretenden facilitar el ingreso de trabajadores al mercado laboral y la fijación de un máximo de 12 meses en el pago de salarios vencidos en caso de litigio que supondría la reducción de costos por despido.

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

## 2.2 Condiciones del mercado de trabajo que enfrenta la reforma

### 2.2.1 DÉFICIT DE EMPLEO E INFORMALIDAD

La necesidad de crear empleo en la economía mexicana se ha acentuado en las últimas décadas, pues la Población Económicamente Activa (PEA) crece más rápido que la generación de nuevos empleos formales. De acuerdo con el gobierno federal, entre 2007 y 2011 la

3 Como resultado de esta articulación, podría darse la creación de un régimen de seguridad social para trabajadores por cuenta propia, que representan el corazón de la ocupación informal. Un ejemplo de posible articulación, cuyos alcances deben estudiarse con profundidad, es el del Régimen de Incorporación Fiscal, que contempla el acceso a la seguridad social (IMSS) para los trabajadores que decidan formalizar su situación laboral mediante este esquema fiscal.

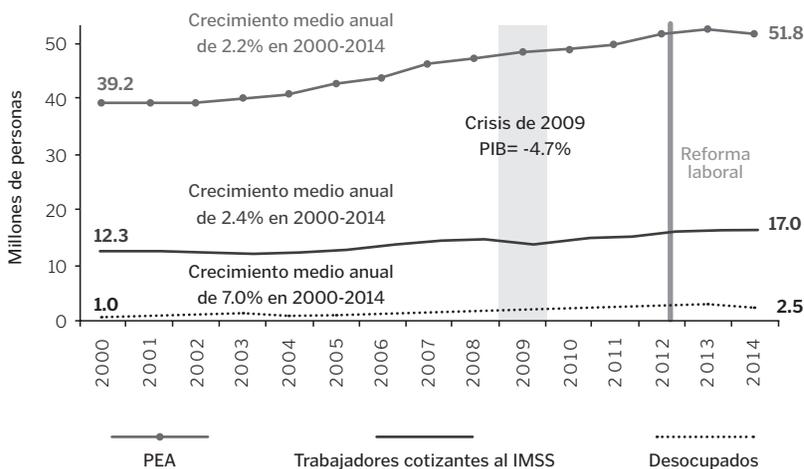
4 Los contratos por temporada ya estaban considerados en la LFT antes de la reforma de 2012 bajo la figura de contratos por tiempo determinado.

PEA aumentó en un millón de personas cada año, mientras que los empleos formales crecieron en 220 000 por año (Presidencia de la República, 2007), lo que supone un déficit importante en la creación de puestos de trabajo (en torno a los 780 000 puestos).

Con base en la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2014), se observa que, de 2000 a 2014, la PEA pasó de 39.2 a 51.1 millones de personas y creció a un ritmo ligeramente menor (2.2%) que la tasa de crecimiento promedio anual del número de ocupados que cotizan en el IMSS (2.4%), que representa el principal indicador de empleo formal. Como se observa en la gráfica 1, la brecha entre ambas variables se ha venido ampliando a lo largo del periodo. Por su parte, la población desocupada ejerce una presión cada vez mayor sobre el mercado de trabajo, pues esta se incrementó en 1.6 millones de personas entre 2000 y 2014 y creció a un ritmo de 7.0% en promedio anual.

La insuficiencia de empleo formal ha conducido a la búsqueda de actividades, como la informalidad o la migración, que permitan el

**GRÁFICA 1** Población económicamente activa, trabajadores cotizantes en el IMSS y población desocupada, 2000-2014

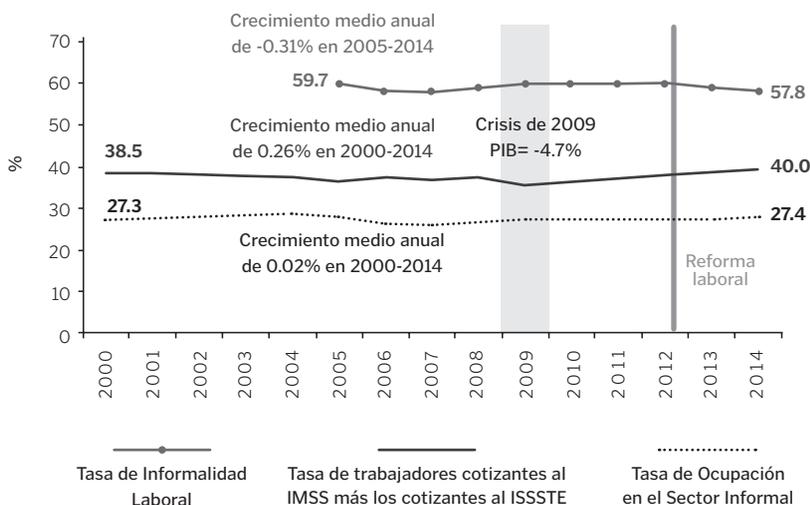


Fuente: Elaboración propia con datos del BIE, INEGI.

sostenimiento de aquellos que no logran insertarse en el mercado de trabajo formal. Según Camargo (2013), entre 2007 y 2011, más de 780 000 personas buscaron cada año alguna ocupación en la economía informal o ilícita y otros emigraron hacia Estados Unidos para tener mejores oportunidades.

La información estadística del INEGI (2014) revela los altos niveles de empleo informal que se tienen en el mercado laboral mexicano (ver gráfica 2). Debido a un cambio metodológico en las mediciones de la ocupación informal hecho por el INEGI, se tiene registro desde 2005 de tasas de informalidad superiores a 58% (Tasa de Informabilidad Laboral, TIL), a diferencia de las medicio-

**GRÁFICA 2** Tasas de informalidad y de trabajadores cotizantes en el IMSS E ISSSTE (Tasas porcentuales)



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

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

**Fuente:** Elaboración propia con datos del BIE y la ENOE, INEGI.

nes anteriores que registraban tasas en torno a 27% (Tasa de Ocupación en el Sector Informal, TOSI).

Aunque en 2014 la TIL disminuyó en 1.1 puntos porcentuales respecto de 2013, es aún prematuro señalar un cambio de tendencia en las variables de informalidad laboral. Esta disminución puede

ubicarse entre el rango de variaciones estándar del indicador y significar el retorno a los niveles de informalidad registrados antes de la crisis de 2009, pues de 2005 a 2007 la TIL ya se había reducido en 1.5 puntos porcentuales. Asimismo, si la reducción de la informalidad laboral en 2014 se ha traducido en el crecimiento de empleo formal, es posible que sea a partir de la creación de puestos de trabajo temporal, pues el repunte

de los trabajadores cotizantes a la seguridad social en ese año se explica fundamentalmente por el aumento en la contratación de trabajadores eventuales (ver gráficas 2 y 5).

La tasa de trabajadores inscritos en las principales instituciones de seguridad social (IMSS e ISSTE) demuestra que el empleo formal representa menos de 40.0% de la población ocupada y su ritmo de crecimiento ha sido de apenas de 0.26% en promedio anual entre 2000 y 2014. Durante estos años, tanto las tasas de empleo formal como las de informalidad han registrado un comportamiento muy estable, lo que hace suponer que existen factores estructurales de la economía mexicana que mantienen sus niveles sin variaciones importantes. Entre estos factores, se puede señalar el desempeño económico, la productividad y la competitividad.

El déficit en la creación de empleo se explica fundamentalmente por el bajo nivel de crecimiento de la economía mexicana, que entre los años 2000 y 2014 registró una tasa real de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) de 2.3%. Este bajo ritmo de crecimiento ha implicado una capacidad reducida para incrementar la demanda de trabajo del sector productivo, que se ha convertido en la principal limitación para el aumento del empleo formal.

---

---

*El déficit  
en la creación  
de empleo se explica  
fundamentalmente  
por el bajo nivel de  
crecimiento de la  
economía mexicana*

---

La debilidad de la economía mexicana está asociada a las condiciones de productividad y competitividad<sup>5</sup> del sistema productivo. Según el gobierno federal, las deficiencias en el mercado laboral restan competitividad a las empresas del país con respecto de otras economías en desarrollo. El Informe anual de competitividad global del Foro Económico Mundial analiza la competitividad económica de 144 países con un Índice de Competitividad Global (ICG) conformado por 12 pilares, entre ellos el que mide la Eficiencia del Mercado Laboral (EML). En este informe, México pasó del lugar 52 en 2007-2008, al lugar 58 en 2011-2012 en el ICG y en el pilar de EML pasó del lugar 92 en 2007-2008, al lugar 114 en 2011-2012 (FEM, 2008 y 2012).

### 2.2.2 SEGMENTACIÓN LABORAL

Las condiciones económicas del país y la dinámica de la ocupación observadas durante las últimas décadas en México han facilitado el crecimiento de las actividades informales que fortalecen la segmentación del mercado de trabajo. Como se observa en el esquema 2, de los 49.7 millones de personas ocupadas en 2014, 90.2% (44.8 millones de personas ocupadas) obtiene ingresos y salarios.

El personal ocupado con remuneraciones está segmentado conforme al tipo de empleo que desempeña (asalariados, trabajadores por cuenta propia y empleadores) y a su pertenencia al sistema de seguridad social. Con base en estos dos criterios, se tiene que solo 18.0 millones de trabajadores son asalariados formales, lo que equivale a 40.2% del personal ocupado remunerado.

Asimismo, se registra un conjunto de asalariados informales (no inscritos en la seguridad social) que alcanza los 13.5 millones de trabajadores (30.2% respecto del personal ocupado remunerado). Este segmento de empleo es una expresión de las anomalías en la regulación laboral y en la aplicación de la ley, pues está constituido por trabajadores que dependen de patrones que no cumplen con la normatividad de la seguridad social y que sostienen relaciones laborales irregulares con los subordinados.

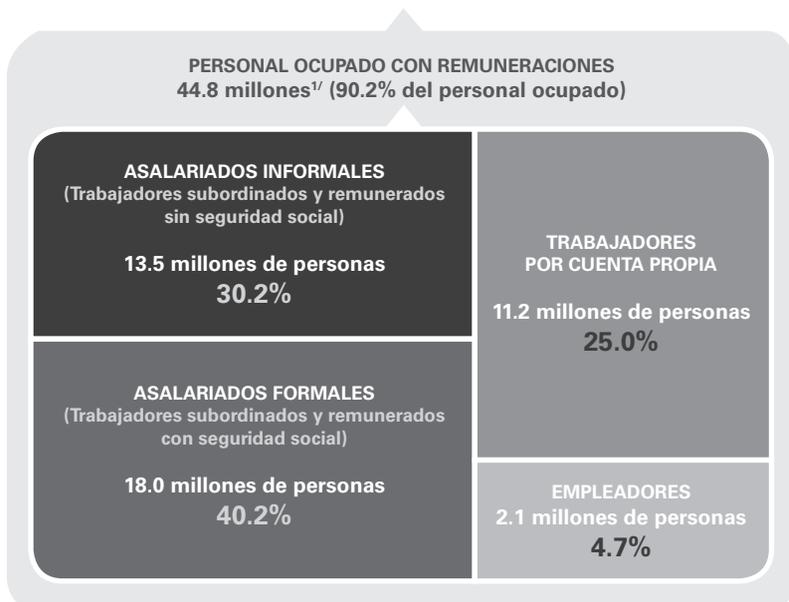
Por otra parte, se tiene a los trabajadores por cuenta propia, que representan 25.0% (11.2 millones de personas) del personal ocu-

---

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

## ESQUEMA 2 Composición del mercado de trabajo en México

MERCADO DE TRABAJO EN MÉXICO 49.7 millones de personas ocupadas



**1/** Esta cifra excluye, del total de personas ocupadas (49.7 millones), a 2,960,916 de trabajadores no remunerados y 1,908,527 trabajadores subordinados y remunerados con percepciones no salariales, de los cuales 194,663 cuentan con seguridad social.

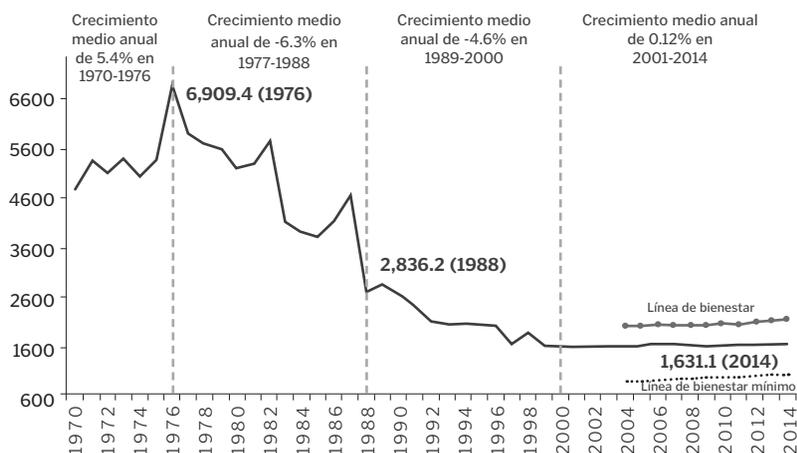
**Fuente:** Elaboración propia con datos del tercer trimestre de 2014 de la ENOE, INEGI.

pado remunerado. Al no contar con seguridad social, son auto-empleados que se consideran informales dedicados a actividades predominantemente de subsistencia y de baja productividad. Si a este segmento de ocupación se suma el grupo de asalariados informales, se advierte que 55.2% del mercado de trabajo se encuentra en la informalidad.<sup>6</sup>

La segmentación observada en el mercado de trabajo de México supone la existencia de barreras a la movilidad de los trabajadores que dificultan o impiden el acceso a puestos de trabajo formal. La reducción de estas barreras representa un reto de la política laboral

<sup>6</sup> Esta cifra se acerca más a la TIL1 que a la TOS11 (medidas de informalidad elaboradas por el inegi, ver gráfica 2).

**GRÁFICA 3** Evolución del salario mínimo real, 1970-2014  
(Pesos mensuales) 2010=100



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

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social. Series deflactadas utilizando el INPC promedio del año 2010.

para facilitar el ingreso de un número mayor de personas al sistema de seguridad social.

### 2.2.3 PERSISTENCIA DEL BAJO NIVEL DEL SALARIO MÍNIMO

El mercado de trabajo en México se ha caracterizado, desde hace ya varias décadas, por tener bajos salarios, cuyo principal referente es el nivel del salario mínimo. Desde los años setenta del siglo xx se ha registrado una fuerte tendencia decreciente del salario mínimo real (ver gráfica 3). Aunque esta remuneración había mostrado un crecimiento importante hasta 1976, entre ese año y el año 2000 la tasa de crecimiento media anual (TCMA) del salario mínimo real del país fue de  $-5.69\%$ .

En este largo periodo de declive (1976-2000), se distinguen dos fases. Entre 1976 y 1988 (TCMA=  $-6.3\%$ ), el descenso del salario mí-

nimo fue más drástico que el observado entre 1989 y 2000 (TCMA=-4.6%). Esta diferencia se explica por las medidas de control de precios, salarios y tipo de cambio instrumentadas por medio de los pactos económicos promovidos por el gobierno federal a mediados de los años ochenta.

Las caídas pronunciadas del salario mínimo en 1977, 1983 y 1988 coinciden con fuertes devaluaciones del tipo de cambio real (1977=26.9%, 1982=35.2%, 1986=52.3% y 1987=12.7%),<sup>7</sup> lo que explica, junto con el fuerte proceso inflacionario que se había gestado en esos años, el entorno adverso que afectaba al nivel salarial.

A partir del año 2000 se logra frenar la caída del salario mínimo y se inicia una fase de estancamiento, en la que su valor es actualizado anualmente conforme a las variaciones de la inflación. Desde ese año se observa una mayor estabilidad en las variables de precios y tipo de cambio real, que evidencia la modificación del entorno de hiperinflación, vulnerabilidad del tipo

de cambio y alta incertidumbre en los mercados, circunstancias que motivaron la instrumentación de estrategias de control de precios y salarios a finales de los años ochenta y principios de los noventa.

Por ello, los estrictos controles del salario mínimo pueden haber perdido vigencia en un contexto de estabilidad macroeconómica como el actual, en el que las tasas de inflación revelan un fuerte control mediante la política monetaria, el tipo de cambio se ha mantenido flexible y en bandas de flotación que evitan la volatilidad observada en décadas pasadas y los salarios no han dado muestra de variaciones que pongan en riesgo los costos de la actividad productiva.<sup>8</sup>

---

---

*La persistencia de un nivel bajo de salarios mínimos conduce al debilitamiento del mercado interno como motor de la actividad económica*

---

---

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

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

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

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

### **Sociedad de bajos salarios**

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

- » Se pierde el poder adquisitivo de los trabajadores con salario mínimo, pero también de los segmentos laborales de bajos ingresos cuya remuneración (aunque superior al salario mínimo) está influida por la fijación legal del salario mínimo. Con ello se limita la capacidad para satisfacer las condiciones básicas de consumo y bienestar.
- » Se vulnera la capacidad económica y patrimonial de los trabajadores con salario mínimo (y de bajos salarios), lo que facilita su inserción en condiciones de pobreza.<sup>9</sup> En la gráfica 3 se aprecia cómo el nivel del salario mínimo por trabajador se ubica por debajo de la línea de bienestar por persona definida por el Consejo

---

<sup>9</sup> Un posible efecto del aumento en el ingreso de algunos trabajadores (que podrían superar la línea de bienestar) es su potencial salida de los programas sociales (CBO, 2014). Lo anterior sería un efecto adicional del aumento de los salarios cuyos impactos, tanto en el ingreso de las familias como en el gasto de gobierno en los programas sociales, valdría la pena considerar.

Nacional de Evaluación (Coneval),<sup>10</sup> aunque se encuentra por encima de la línea de bienestar mínimo de una persona.<sup>11</sup>

- » Se pierde la capacidad del salario mínimo como instrumento de política de desarrollo social y de redistribución del ingreso, con el que se garanticen recursos suficientes para la subsistencia de la población en condiciones de vulnerabilidad y se reduzca la desigualdad.
- » Se incrementa la desigualdad del ingreso y se acentúa la desigualdad social, por lo que se configura una sociedad en la que predominan los estratos de bajos ingresos que enfrentan consecuencias directas en sus niveles de salud, alimentación, educación, cultura, etcétera.
- » Se vulnera las fuentes de financiamiento del sistema de seguridad social, al mantener bajas las cuotas y contribuciones provenientes del salario mínimo.

### **Mercado de trabajo**

Las relaciones y efectos que tiene el salario mínimo en el mercado de trabajo han sido ampliamente estudiados por la literatura económica (McConnell *et al.*, 2003; Meixide, 1983; Recio, 1997). Entre los principales efectos que genera la persistencia de un bajo nivel del salario mínimo, destacan los siguientes:

- » Se produce un efecto de contención en el crecimiento de los salarios contractuales o de mercado (superiores al salario mínimo) que no se fijan directamente por la determinación legal e institucional del salario mínimo, sino por un conjunto de factores relacionados con las características de los trabajadores (educación, experiencia, edad, etc.), con los tipos del puesto de trabajo (cargo, responsabilidad, requerimientos técnicos, exposición al riesgo, etc.), con las

---

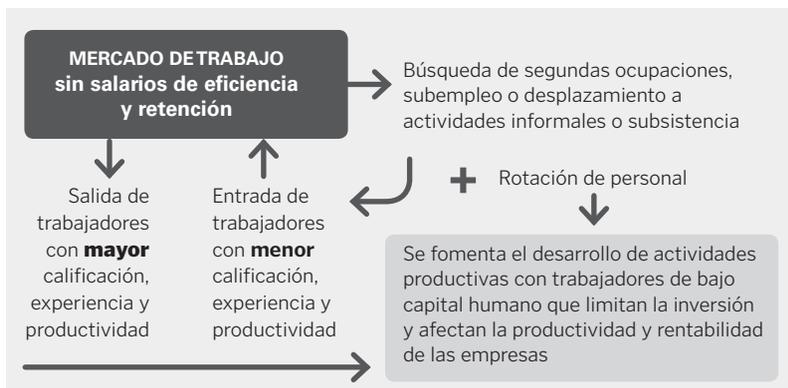
10 La comparación de la gráfica 3 se realiza teniendo en cuenta que las líneas de bienestar están calculadas por persona. Sin embargo, si las estimaciones se realizan por hogar, las limitaciones para satisfacer las necesidades básicas serán mayores entre más miembros del hogar dependan del salario mínimo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

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

características de los mercados y empresas (tamaño de empresa, actividad productiva, intensidad de capital, uso de tecnología, concentración y competencia de los mercados, etc.), y otros determinantes salariales, como los institucionales (sindicatos, regulaciones del mercado, sistema de seguridad social, etcétera).

- » Se deterioran las condiciones económicas de los trabajadores con salario mínimo (y de bajos salarios), lo que obliga a la búsqueda de segundas ocupaciones o su desplazamiento a actividades informales de subsistencia. Por lo que la persistencia de los bajos salarios mínimos se convierte en un factor que induce incrementos en los niveles de informalidad laboral (ver esquema 3).
- » Se favorece una alta densidad de puestos de trabajo con bajos salarios que conduce a la precarización del mercado de trabajo. Esta alta densidad debilita, en particular, las relaciones laborales en el mercado de trabajo formal, pues se vuelven más irregulares e inestables.
- » Se incrementa la demanda de trabajo de bajos salarios, lo que implica la contratación de personal con menores niveles de calificación, experiencia y productividad. Asimismo, se pierden incentivos para la incorporación y retención en el mercado laboral de trabajadores

**ESQUEMA 3** Efectos en el mercado de trabajo del bajo nivel de salario mínimo



de mayor calificación, experiencia y productividad. Estas condiciones impiden la asignación eficiente del empleo en los mercados.

- » Se fortalece el desarrollo de actividades productivas basadas en trabajadores de bajo capital humano que limitan la inversión en maquinaria y tecnología, con consecuencias negativas en la productividad y rentabilidad de las empresas.
- » Se registra una mayor movilidad laboral en los empleos de salario mínimo, derivada de entradas y salidas más rápidas del mercado de trabajo, lo que supone estancias laborales cortas que afectan la dinámica de la producción. Esta situación limita la implementación de estrategias de adiestramiento y capacitación laborales, lo que induce una pérdida relativa en los niveles de productividad y competitividad de las empresas e incrementa los costos de contratación y selección de personal.

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

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



**S**i bien los objetivos que se pretende lograr con la reforma laboral son favorables para mejorar la economía nacional y el mercado de trabajo, las medidas que se establecieron para cumplirlos tienen un alcance limitado y, en algunos casos, resultan controversiales. Estas limitaciones en el diseño de las medidas dificultan el cumpli-

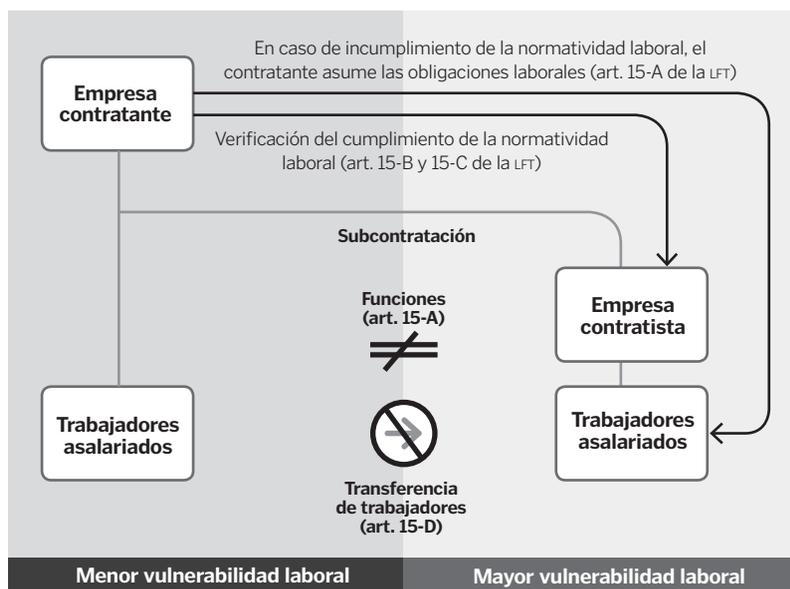
miento de las grandes expectativas que se le han atribuido a la reforma y, más bien, es posible que los efectos sean solo parciales.

Entre las principales medidas adoptadas por la reforma laboral (que se observan en el esquema 1), destacan las destinadas a reducir la informalidad y promover el empleo, como el régimen de subcontratación, la introducción de contratos temporales, a prueba y de capacitación y el límite en el pago de salarios vencidos que supone una reducción de costos por despido.

### 2.3.1 RÉGIMEN DE SUBCONTRATACIÓN LABORAL

Para regular la actividad informal basada en las prácticas de subcontratación, se reconoce esta como una relación productiva en un régimen que se norma mediante el artículo 15 (fracciones de la

#### ESQUEMA 4 Relaciones de subcontratación



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

A a la D) LFT. Las relaciones de subcontratación se presentan cuando un patrón (o empresa), denominado contratista, ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores a favor de una empresa contratante, que fija y supervisa las tareas del contratista.

La norma indica que el trabajo subcontratado no deberá desarrollar el total de sus actividades en el centro de trabajo del contratante, deberá ser especializado y no podrá realizar tareas similares a las que realiza el resto de los trabajadores al servicio del contratante (ver esquema 4). Si no se cumplen estas tres condiciones, el contratante se considerará como el patrón de los trabajadores subcontratados y asumirá las obligaciones de ley, incluidas las de seguridad social. En ningún caso se permitirá la transferencia de trabajadores de la empresa contratante a la contratista para reducir derechos laborales. La relación de subcontratación deberá establecerse por escrito y la empresa contratante deberá cerciorarse permanentemente, desde la celebración del contrato, de que el contratista cumpla la normatividad laboral.

Según el gobierno federal, con esta medida los subcontratistas están obligados a cumplir con las aportaciones a la seguridad social (Presidencia de la República, 2012). Se pretende evitar que la subcontratación facilite relaciones de trabajo informales y que los patrones, tanto contratistas como contratantes, asuman una responsabilidad mayor en el cumplimiento de la legislación laboral. Sin embargo, los resultados de esta medida dependerán de la existencia de mecanismos institucionales eficaces para verificar su cumplimiento. Las deficiencias en la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las normas representan un fallo continuo del sistema laboral mexicano y ponen en riesgo el alcance de los objetivos de este instrumento normativo.

En ese sentido, la reforma legal del mercado de trabajo por sí sola no promoverá más y mejores empleos si no está acompañada de me-

---

---

*La reforma legal del  
mercado de trabajo por  
sí sola no promoverá  
más y mejores empleos  
si no está acompañada  
de medidas que  
promuevan el  
cumplimiento de la ley*

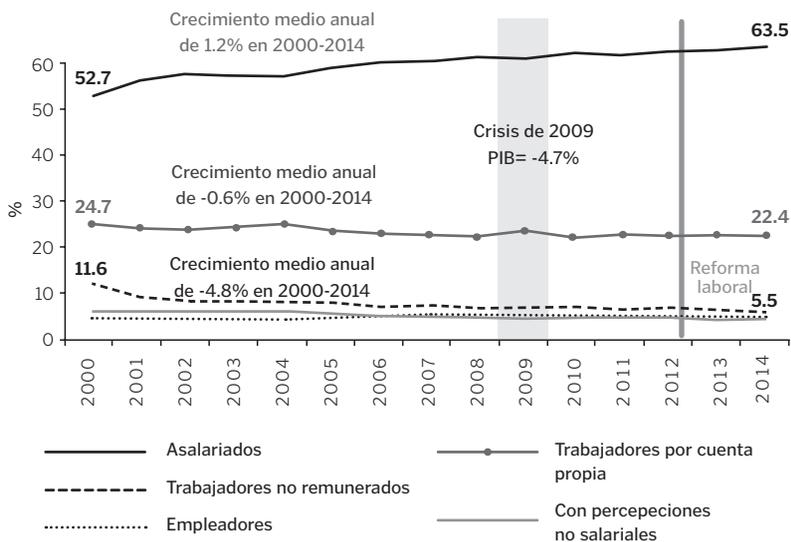
---

didias que promuevan el cumplimiento de la ley (OCDE, 2012). Al respecto, Bensusán (2006) encuentra que las autoridades mexicanas son altamente ineficientes para inspeccionar el cumplimiento de la legislación laboral, por lo que las empresas frecuentemente subregistran trabajadores con la intención de evadir el pago de las prestaciones.

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

Asimismo, no se tiene una regulación adecuada para los trabajadores por cuenta propia (o autoempleados) que no tienen seguridad

**GRÁFICA 4** Distribución de la población ocupada por posición en la ocupación, 2000-2014 (Tasas porcentuales)



Fuente. Elaboración propia con datos del BIE, INEGI.

social y se dedican a actividades de baja productividad, con apoyos familiares, desvinculadas de la economía formal y que son predominantemente de subsistencia, pues obtienen ingresos inestables. A diferencia de las economías desarrolladas,<sup>12</sup> la mayor parte del autoempleo en México no tiene perspectivas sustentables de negocio y su dimensión es elevada, casi una cuarta parte de la población ocupada (22.4% en 2014) (ver gráfica 4).

### 2.3.2 CONTRATOS POR TEMPORADA, PERIODOS DE PRUEBA Y CAPACITACIÓN INICIAL

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

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

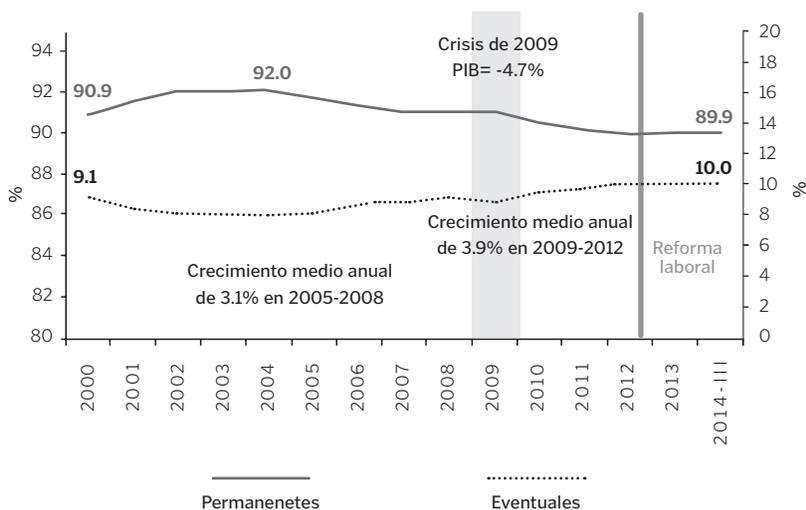
La aplicación de esta medida implica que, a partir de 2013, se estaría observando un crecimiento de la contratación eventual y una reducción en las tasas de informalidad; sin embargo, no se aprecia un cambio en el comportamiento de estas dos variables a partir de ese año (ver gráficas 2 y 5).

El efecto que más destaca en la evolución de los empleados con contrato temporal es el propiciado por la crisis de 2009, que modificó la tendencia que hasta ese año se tenía, incrementando desde

---

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

**GRÁFICA 5** Ocupados con registro ante el IMSS clasificados por contrato permanente o eventual



**Nota:** La información de 2014 está actualizada hasta el tercer trimestre.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del BIE, INEGI.

entonces el ritmo de crecimiento de este tipo de contratación. De 2005 a 2008, el crecimiento medio anual fue de 3.1%, en tanto que, de 2009 a 2012, el crecimiento fue de 3.9%. La crisis también significó una caída en la contratación permanente que disminuyó a una tasa media de 3.1% anual. Entre 2012 y 2014 se conservan prácticamente los mismos niveles en ambos tipos de contratación. La crisis parece cerrar la brecha entre los dos tipos de contratación más que los efectos iniciales de la reforma laboral, pero lo ha hecho a costa de perder ocupación permanente.

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

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

### 2.3.3 REDUCCIÓN DE LOS COSTOS POR DESPIDO

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

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

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

Aunque los costos de despido dificultan el ajuste en la organización de las empresas ante las fluctuaciones de la economía, también representan una barrera a la salida de trabajadores del

---

---

*No se tiene la certeza  
de que la reducción de  
los costos de despido  
eleve los niveles  
de ocupación.*

---

mercado de trabajo, lo que evita una elevada destrucción de empleo en épocas de recesión.

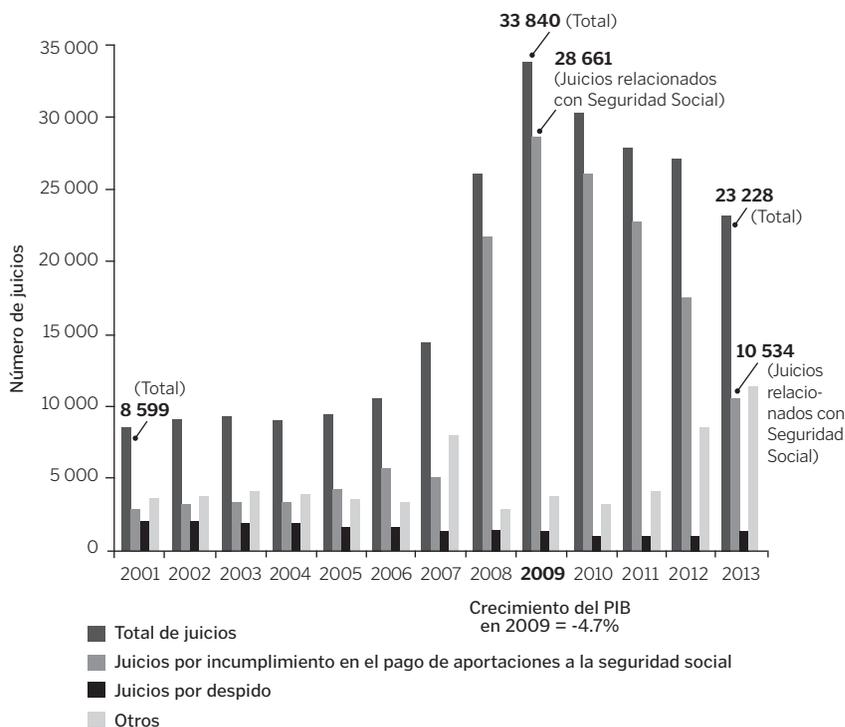
La previsión del empresario en la cobertura de los costos de despido ante una situación económica desfavorable hace que estos costos representen también una barrera a la entrada del mercado laboral, ya que se desincentiva la contratación de trabajadores. Sin embargo, esta conducta genera estabilidad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

Por otra parte, cabe señalar que la incidencia de conflictos laborales ocasionados por despido alcanza solo 8.2% en promedio del total de juicios laborales interpuestos ante la Junta de Conciliación y Arbitraje (ver gráfica 6). La mayor parte de los juicios está asociada al incumplimiento de los patrones sobre el pago de aportaciones a la seguridad social o a desacuerdos con los trabajadores en las condiciones laborales. Los juicios por despido han disminuido en términos relativos y absolutos desde 2001. Entre ese año y 2007, se registraron anualmente 1 833 juicios por despido (20% del total de juicios laborales), pero los juicios registrados entre 2008 y 2013 disminuyeron a 1 213 por cada año (5% del total de los juicios).

En la evolución de los juicios laborales también se observa un drástico incremento en el número total de juicios a partir de 2008, que alcanza un máximo histórico en 2009 con 33 840 conflictos totales, 28 661 de ellos por incumplimiento de los patrones en las aportaciones de seguridad social. Estas cifras pueden estar asociadas a la pérdida de capacidad que tuvieron las empresas para atender sus obligaciones ocasionada por la crisis. Asimismo, la liquidación de la compañía de Luz y Fuerza del Centro en 2009 y la quiebra de Mexicana de Aviación en 2010 fueron conflictos que impactaron en el crecimiento de los juicios laborales en esos años. La tendencia de reducción de conflictos es clara desde entonces, aunque los que se han ido incrementando desde 2008 hasta 2013 son los propiciados por desacuerdos con los trabajadores.

Ante estas circunstancias, se advierte que la crisis económica, el incumplimiento de las empresas con sus obligaciones laborales y las decisiones de cierre de grandes empresas son factores de mayor impacto en el número de juicios laborales que las rigideces relacionadas con los mecanismos de despido y, por tanto, los costos que generan estos mecanismos son proporcionalmente menores. En ese sentido, la medida de control sobre los costos de despido tendrá un alcance limitado.

**GRÁFICA 6** Juicios laborales interpuestos ante la Junta de Conciliación y Arbitraje

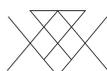


**Nota 1:** Los juicios por el pago de aportaciones son reclamos de los trabajadores que se derivan por el incumplimiento, por parte del patrón, de las contribuciones correspondientes a salud, vivienda, retiro, aguinaldo y/o reparto de utilidades.

**Nota 2:** En otros tipos de juicios se consideran los desacuerdos en materia de condiciones generales de trabajo, designación de beneficiarios, medidas disciplinarias y acoso.

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

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



# 3

## DECISIONES LEGISLATIVAS PENDIENTES EN MATERIA LABORAL

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

En esta sección se analizan dos medidas de política laboral, el seguro de desempleo y la desindexación del salario mínimo, que pretenden fortalecer distintos ámbitos del mercado de trabajo. Ambas decisiones legislativas permanecen pendientes de dictaminación y aprobación por parte del Congreso de la Unión, en particular de la Cámara de Senadores. En los dos casos, se revelan necesidades de regulación que no fueron atendidas en la reforma laboral de 2012.

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

### 3.1 Seguro de desempleo

.....●.....

#### 3.1.1 TRABAJO LEGISLATIVO SOBRE EL SEGURO DE DESEMPLEO

En el marco de la reforma hacendaria y social impulsada en 2013, el poder ejecutivo presentó las iniciativas de reforma constitucional (Presidencia de la República 2013a) y de legislación secundaria (Presidencia

de la República 2013b) en las que se considera la creación del seguro de desempleo (SD), con el propósito de avanzar en el establecimiento de una seguridad social universal. Con las iniciativas, se pretende aplicar medidas para mitigar el impacto negativo del desempleo en el bienestar de los trabajadores y sus familias debido a la pérdida de ingresos laborales, fomentar la reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo formal y fortalecer la red de protección social.

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

De acuerdo con la teoría económica, los seguros de desempleo son prestaciones contributivas que representan medidas de actuación pública para proteger a los trabajadores contra el riesgo de perder el empleo. El seguro de desempleo y los subsidios por des-

#### ESQUEMA 5 Población objetivo y criterios de elegibilidad del SD

	Trabajadores con contrato de tiempo indeterminado	Trabajadores por tiempo u obra determinada
Población cubierta	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Trabajadores afiliados al régimen obligatorio del IMSS.</li> <li>» Trabajadores de entidades federativas y municipios cubiertos por convenios de incorporación celebrados con el IMSS.</li> <li>» No importan las razones por las que se haya finalizado la relación laboral.</li> </ul>	
Cotizaciones	104 cotizaciones semanales en periodo ≤ 36 meses	26 cotizaciones semanales en periodo ≤ 12 meses
Periodo de carencia	45 días naturales consecutivos	
Otras condiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Cumplir con requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación de la STPS.</li> <li>» Declaración bajo protesta de decir que no realizan alguna actividad por cuenta propia.</li> <li>» No percibir ingresos por concepto de jubilación o pensión.</li> </ul>	

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados (2014b).

empleo (o prestaciones asistenciales) son instrumentos de políticas (clasificadas como pasivas) de protección por desempleo (Vaquero, 2002), que generan efectos positivos en la situación de los trabajadores y las condiciones macroeconómicas.

Según los proyectos de decreto aprobados por la Cámara de Diputados, el SD que se propone consideraría como población objetivo a los trabajadores afiliados al IMSS con contratos indeterminados o afiliados temporales o por obra determinada. En los esquemas 5 y 6 se resumen las características del SD propuesto.<sup>13</sup>

El financiamiento del SD provendría de tres fuentes principales: subcuenta mixta, fondo solidario y las aportaciones adicionales del gobierno federal (ver esquema 6). La aportación patronal provendrá de una reasignación de la cotización patronal al fondo de vivienda, que se reducirá de 5% a 2% del Salario Base de Cotización (SBC). Una parte de los recursos del Fondo Solidario servirán para cubrir los gastos asociados a la administración del SD. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), considerando el ciclo económico y su impacto sobre el empleo, determinará el monto de recursos necesarios por mantener en este Fondo para cumplir sus fines y atender contingencias extraordinarias de desempleo.

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

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

En caso de haber usado los recursos de su subcuenta mixta para vivienda, el desempleado que laboró con contrato por tiempo indeterminado tendrá derecho a recibir una prestación, con cargo al Fondo Solidario, por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo hasta por seis meses.

---

13 Se recomienda la consulta del reporte de investigación "Debate actual sobre el seguro de desempleo" del Instituto Belisario Domínguez, donde se profundizan las características del seguro de desempleo en discusión.

**ESQUEMA 6** Financiamento del SD y derechos a prestaciones

		Subcuenta mixta	Fondo Solidario	Aportación adicional del gobierno federal
Trabajadores con contrato de tiempo indeterminado	Financiamiento	Aportación patronal 3% del SBC	Aportación del Gobierno Federal 0.5% del SBC	Lo necesario para cubrir las prestaciones mínimas
	Prestación	Hasta 6 prestaciones mensuales. 1a. = 60% SBC* 2a. = 50% SBC* Las siguientes = 40% SBC*	Un salario mínimo, por cada mes que falte cubrir la prestación, si no son suficientes los recursos de la subcuenta mixta.	Un salario mínimo, por cada mes que falte cubrir la prestación, si no son suficientes los recursos de la subcuenta mixta y del Fondo Solidario
Trabajadores por tiempo u obra determinada	Financiamiento	Aportación patronal 3% del SBC		
	Prestación	Pago en una sola exhibición $\leq 2$ veces el SBC promedio de las últimas 26 semanas de cotización		

**Nota:** \*Promedio de las 104 últimas cotizaciones semanales. SBC: Salario Base de Cotización.  
**Fuente:** Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados (2014b).

### 3.1.2 CONSIDERACIONES SOBRE EL DISEÑO DEL SEGURO DE DESEMPLEO

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

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

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

Asimismo, el SD propuesto revela diferencias importantes con los seguros de desempleo que se han implementado en distintos países.<sup>14</sup> En particular, la estructura de financiamiento propuesta resulta compleja y vulnerable en comparación con los sistemas internacionales de financiamiento de la seguridad social. Además, no se establecen mecanismos precisos para obligar al beneficiario a buscar activamente empleo ni a aceptar ofertas convenientes, y no se consideran sistemas de monitoreo para evitar que se complemente la prestación del SD con la actividad informal, es decir, que el beneficio llegue a ocupados encubiertos.

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

---

---

*No se trata de una  
prestación contributiva  
basada en el  
financiamiento tripartito  
y se establece como un  
beneficio voluntario  
que rivaliza con las  
prestaciones para la  
adquisición de vivienda.*

---

---

14 Una comparación entre la propuesta mexicana y los seguros de desempleo implementados en otros países puede verse en el reporte de investigación "Debate actual sobre el seguro de desempleo" del Instituto Belisario Domínguez.

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

---

*Establecer un verdadero seguro de desempleo requeriría profundas reformas en los ámbitos laboral, fiscal y de la seguridad social*

Para asegurar la sustentabilidad financiera del SD, será necesaria la construcción de un esquema de financiamiento tripartito, en el que haya una mayor participación de recursos del Estado pero también la contribución del trabajador y la del patrón, sin que esta provenga de las fuentes de financiamiento de

la vivienda. Las limitaciones de financiamiento de la propuesta están relacionadas con la ausencia de una reforma fiscal de fondo.

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

## 3.2 Salario mínimo

### 3.2.1 PRINCIPALES TEMAS DE DEBATE SOBRE EL SALARIO MÍNIMO

El debate público sobre el salario mínimo, generado durante los últimos meses, ha adquirido relevancia en la agenda política nacional y ha implicado volver la mirada de los responsables de las políticas públicas a uno de los aspectos más importantes del mercado de trabajo y de la política social.

En el debate se han expuesto argumentos (algunos fundamentados en la teoría económica) de especialistas y titulares de instituciones públicas, y se han identificado posiciones políticas opuestas sobre la importancia, los efectos y la recuperación del salario mínimo en México. La intervención de representantes de organismos internacionales y de académicos de universidades prestigiosas del país ha ayudado a elevar la argumentación técnica de la discusión.

En este debate, el poder ejecutivo federal ha manifestado algunas reflexiones, aunque aún no se ha presentado un diagnóstico oficial sobre el tema. El titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ha declarado que la recuperación del poder adquisitivo de los salarios es fundamental en el programa del gobierno federal, pero sostiene que esta recuperación debe darse en el marco del crecimiento económico y de la productividad, particularmente, como resultado de las reformas estructurales.

Tanto la STPS como el Banco de México han advertido los riesgos de un impacto inflacionario derivado del incremento del salario mínimo. Asimismo, destacan la necesidad de estudiar los efectos sobre el empleo, la dispersión salarial, la informalidad y la pobreza.<sup>15</sup>

Al respecto, el gobierno del Distrito Federal, promotor inicial de este debate, ha dirigido un extenso análisis sobre la política de recuperación del salario mínimo, en el que participaron diversos especialistas (GDF, 2014). En este estudio se realiza un diagnóstico sobre el salario mínimo y sus relaciones con distintos factores de la economía mexicana, se definen posturas alternativas a la perspectiva expresada por el gobierno federal y el Banco de México y se proponen diversas medidas de política pública para mejorar la condición del salario mínimo.

Entre las medidas de política que mayor acuerdo han generado, se encuentra la desindexación del salario mínimo, que revela la intención de sustituirlo como unidad de cuenta en la legislación tanto federal como local.

Al margen de las diferencias expresadas en el debate, se ha asumido la importancia de analizar y discutir la dimensión y el papel actual del salario mínimo. En particular, la conveniencia (o no) de instrumentar una estrategia que modifique el comportamiento actual del salario mínimo en el país. La STPS ha señalado la necesi-

---

15 Ver Conasami (2014a).

dad de abrir el diálogo con empleadores, sindicatos y los sectores interesados.<sup>16</sup>

### 3.2.2 DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO

La utilización del salario mínimo como unidad de referencia para fijar el nivel de precios y tarifas públicos ha dado lugar a la indexación de un elevado número de actividades del sector público; aunque también se ha aplicado para determinar precios en algunos mercados (por ejemplo en el caso de los préstamos hipotecarios otorgados por la banca privada) e incluso en ámbitos totalmente ajenos a la producción de bienes y servicios públicos o con influencia en el comportamiento de la inflación.<sup>17</sup>

Esta decisión respondió, en su momento, a la necesidad de restar presión a los niveles de inflación y ajustar el crecimiento del salario mínimo bajo mecanismos de control del gobierno federal a través de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami).<sup>18</sup> Sin embargo, la indexación ha significado una limitante para la protección de las condiciones económicas de los asalariados, los pensionados y las prestaciones sociales, y se ha convertido en un obstáculo para la recuperación de los salarios.

Para que una eventual recuperación salarial no impacte en los precios y tarifas públicas, es necesaria la desindexación del salario mínimo mediante la creación de una nueva unidad de referencia que se establezca en toda normatividad de la administración pú-

16 Para tal efecto, el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) acordó crear la Comisión Consultiva para trabajar en la recuperación gradual y sostenida de los Salarios Mínimos Generales y Profesionales. Los trabajos de la Comisión deberán finalizarse en un plazo máximo de seis meses después de su instalación el 23 de octubre de 2014. La Comisión está constituida por representantes de los sectores obrero y patronal, del Banco de México, INEGI, la SHCP y la propia Conasami. Ver Conasami (2014a y 2014b).

17 El salario mínimo ha llegado a normar aspectos que no están relacionados con el control de la inflación o la actividad del sector público; por ejemplo, las sanciones aplicables a la conducta antideportiva en el fútbol. De acuerdo con el inciso h del artículo 32 del Reglamento de Sanciones de la Federación Mexicana de Fútbol Asociación, A.C., si un jugador festeja los goles o triunfos con actitudes groseras como ademanes o burlas, o francamente antideportivas; será acreedor a una multa de 200 días de salario mínimo, además, claro, de una sanción de 1 a 2 partidos de suspensión. Pero ¿por qué fijar las sanciones antideportivas en salarios mínimos y no en pesos? En estos casos, el salario mínimo ha sustituido como unidad de referencia al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y al valor de la moneda misma.

18 La Conasami ha sido la responsable de determinar el incremento salarial anual teniendo en cuenta solo las variaciones del INPC. Para evitar la persistencia del bajo nivel del salario mínimo, es importante que la inflación deje de ser el único criterio para definir los ajustes de la remuneración.

blica tanto federal como local. Esta posibilidad ha adquirido mayor aceptación entre los distintos especialistas y actores de la política pública.

Como ya se ha señalado en el debate público, la experiencia de Uruguay (GDF, 2014) sirve para ilustrar una vía que puede seguirse en la desindexación del salario mínimo. La creación de una Ley General de la Unidad de Cuenta modificaría la métrica con la que se definen las tarifas públicas y abriría la vía para la determinación autónoma del salario mínimo a partir de otros criterios, además de la previsión de la inflación.

Al respecto, el pasado 5 de diciembre de 2014, el poder ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de decreto que reforma el inciso a de la Base II del artículo 41 y adiciona los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>19</sup> para desindexar el salario mínimo.<sup>20</sup>

Con esta iniciativa, se propone crear la “Unidad de Medida y Actualización (UMA)” que sustituiría al salario mínimo como unidad de cuenta en toda la legislación federal y local. La nueva UMA tomaría un valor inicial equivalente al salario mínimo del área geográfica “A” vigente (en el momento de la entrada en vigor de la reforma) y se actualizaría conforme a la inflación. El INEGI será el responsable de establecer su valor diario, mensual y anual, y de realizar su actualización de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

---

---

*Conviene distinguir el papel que representa el salario mínimo como unidad de referencia de los precios y tarifas públicas y de las pensiones y prestaciones de la seguridad social*

---

---

19 Ver Cámara de Diputados (2014a).

20 La iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, para su dictamen, fue aprobada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y remitida el 10 de diciembre de 2014 a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Trabajo y Previsión Social, y de Estudios Legislativos, aprobaron el dictamen adicionando la modificación del Artículo 123 Constitucional, indicando que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad o base de medida o referencia. Queda pendiente su aprobación en el pleno de la Cámara de Senadores. Ver Senado de la República (2014).

Para asegurar la armonización de la legislación, las autoridades competentes de la administración pública federal y local tendrán un año de plazo (desde el momento de la entrada en vigor de la reforma) para realizar las adecuaciones en las leyes y ordenamientos con referencias al salario mínimo como unidad de cuenta.

Asimismo, en el Senado de la República se han presentado, en el transcurso de estos meses, tres iniciativas<sup>21</sup> con proyecto de decreto para modificar distintas disposiciones legales, con el fin de que el salario mínimo sea sustituido como unidad de cuenta, sea fijado conforme a las condiciones de bienestar establecidas por el Coneval y garantice la cobertura de las necesidades de los trabajadores. En la Cámara de Diputados, en los meses de septiembre y noviembre, se presentaron también dos iniciativas con proyecto de decreto, con la finalidad de lograr la desvinculación del salario mínimo como unidad de referencia.<sup>22</sup>

Aunque la creación de una unidad de cuenta que sustituya al salario mínimo es positiva, en la normatividad y operación de la administración pública federal, conviene distinguir el papel que desempeña el salario mínimo en la fijación de precios y tarifas públicas (como multas, sanciones jurídicas, precios de trámites administrativos, etc.) y el que desempeña en la determinación de prestaciones sociales (como pensiones, cuotas de la seguridad social, créditos a la vivienda, etcétera).

En el primer caso, se trata de ingresos derivados de derechos, productos y aprovechamientos de la administración pública, y en el segundo, se trata de remuneraciones, contribuciones y prestaciones de los trabajadores provenientes del sistema de seguridad social. Esta distinción implicaría la creación de dos unidades de referencia. Una para normar el comportamiento de las tarifas públicas, cuya fijación estaría basada en el diseño de la política fiscal. Y la segunda, una unidad de referencia para prestaciones y cotizaciones de la seguridad social, cuyos criterios de determinación estarían asociados a las políticas laborales y de protección social (ver esquema 7). El riesgo de no instrumentar dos unidades de referencia distintos es que el comportamiento de las pensiones y las prestaciones del sis-

---

21 Ver Senado de la República (2014).

22 Ver Cámara de Diputados (2014a).

### ESQUEMA 7 Desindexación del salario mínimo



tema de seguridad social corra la misma suerte que tuvo el salario mínimo en las últimas décadas.

En el ámbito de las administraciones públicas locales, se tiene ya la experiencia del Distrito Federal, cuyo poder ejecutivo publicó el pasado 25 de noviembre de 2014 el decreto por el que se expide la Ley de Unidad de Cuenta de la Ciudad de México y el decreto por el que se reforman diversos artículos de códigos y leyes locales que determinan sanciones y multas administrativas, conceptos de pago y montos de referencia para sustituir el salario mínimo por la unidad de cuenta de la Ciudad de México, de manera individual o por múltiplos de esta.<sup>23</sup>

En la ley se establece que serán sustituidas por la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México todas las referencias al salario mínimo establecidas en las normas locales vigentes en el Distrito Federal, excepto en aquellas que se encuentren fijadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales.

El valor de la Unidad de Cuenta es el equivalente al salario mínimo vigente del DF (\$67.29 pesos) y se actualizará el primero de enero de cada año conforme al factor que a tal efecto se establezca en la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

23 Ver Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014).

Para armonizar la normatividad local, se reformaron diversos artículos de varias leyes que expresan multas y conceptos de pago en términos de salarios mínimos y se sustituyeron por Unidades de Cuenta.

### 3.2.3 CONSIDERACIONES SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO

En el debate actual sobre el salario mínimo, se han expuesto diversos argumentos sobre su relación con algunas variables de la economía. La reflexión oficial se ha centrado en los efectos del salario mínimo sobre la inflación, su relación con la productividad y su papel como unidad de referencia de precios y tarifas públicas.

El declive de los salarios mínimos desde los años setenta y la persistencia de su bajo nivel, han facilitado la consolidación de una sociedad de bajos ingresos con repercusiones en las condiciones laborales de los asalariados, la pobreza, la desigualdad económica, la demanda agregada y el mercado interno.<sup>24</sup> Asimismo, la persistencia del salario mínimo induce anomalías en el mercado de trabajo que se han traducido en una mala asignación del empleo, bajas remuneraciones, desincentivos en la productividad, alta rotación de la mano de obra y crecimiento de la informalidad.

Entre las posiciones que advierten el efecto inflacionario del crecimiento del salario mínimo y la necesidad de vincular su comportamiento a las variaciones de la productividad, se ofrecen argumentos teóricos que fueron útiles para instrumentar las estrategias de control de precios y salarios

---

*Conviene considerar los efectos positivos de la recuperación gradual del salario mínimo sobre la productividad laboral, el mercado interno, la seguridad social y el bienestar de los trabajadores*

---

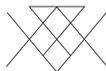
24 En el estudio realizado por CBO (2014), se encuentra que el aumento al salario mínimo podría modificar las preferencias de consumo en el corto plazo, por lo que convendría realizar estimaciones al respecto para considerar de manera más profunda el potencial impacto de la medida como un estímulo del mercado interno.

en un entono de hiperinflación, vulnerabilidad del tipo de cambio y alta incertidumbre en los mercados. Sin embargo, la validez de estos argumentos puede haber perdido vigencia debido a las condiciones actuales de estabilidad macroeconómica. La baja proporción de trabajadores asalariados formales con salario mínimo en el mercado de trabajo nacional permite suponer que los efectos inflacionarios están siendo sobreestimados, sobre todo considerando una recuperación gradual del salario mínimo.<sup>25</sup>

En la configuración del mercado de trabajo, es importante destacar la diferencia entre trabajadores asalariados formales (trabajadores remunerados y subordinados con seguridad social), que ganan el salario mínimo bajo relaciones laborales reguladas, y los asalariados informales (trabajadores remunerados y subordinados sin seguridad social) y trabajadores por cuenta propia, que son ocupaciones no reguladas con ingresos equivalentes al salario mínimo. Esta diferenciación permite identificar a la población objetivo de una eventual política de recuperación salarial y los mecanismos de propagación del aumento al salario mínimo en el resto de los segmentos laborales.

Asimismo, como ya se señaló, conviene distinguir el papel que representa el salario mínimo como unidad de referencia de los precios y tarifas públicas y de las pensiones y prestaciones de la seguridad social, lo que implica la necesidad de establecer dos unidades de referencia distintas que sustituyan al salario mínimo como unidad de cuenta.

En el diseño de una eventual política de recuperación gradual del salario mínimo, también conviene considerar los efectos positivos que generaría esta decisión sobre la productividad laboral, el mercado interno, el fortalecimiento en la recaudación del sistema de seguridad social y el bienestar de los trabajadores.



---

25 De acuerdo con datos del tercer trimestres de 2014 de la ENOE del INEGI, el número de asalariados formales que perciben un salario mínimo en el mercado de trabajo en México asciende a 247 000 personas. La discusión sobre la posible sobreestimación de los efectos inflacionarios de la recuperación del salario mínimo se profundiza en el reporte de investigación "Debate en curso sobre el salario mínimo en México" del Instituto Belisario Domínguez.



# 4

## CONCLUSIONES

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

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

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

Por ejemplo, para elevar la productividad, es indispensable instrumentar medidas que mejoren las condiciones tecnológicas de las empresas e intensifiquen la capacitación y educación de los trabajadores. De acuerdo con Hernández (2013) y Ros (2013) la productividad solo podrá incrementarse cuando la modernización institucional vaya acompañada de una modernización tecnológica de la producción. Para incrementar el empleo y los salarios, es necesaria una concertación de largo plazo entre trabajadores, patrones y gobierno, donde se fomente la educación, la inversión en capital fijo, el acceso a la salud y una mayor distribución del ingreso (Camargo, 2014).

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

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

Al respecto, destacan dos decisiones legislativas que actualmente están pendientes de dictamen y aprobación en el Senado de la República: el seguro de desempleo y la desindexación del salario mínimo.

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

empleo, el sostenimiento del consumo y sus efectos sobre el ciclo económico.

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

Uno de los temas que ha adoptado mayores acuerdos es el de la desindexación del salario mínimo, que logró ser atendido por parte del gobierno federal mediante una iniciativa que actualmente se encuentra en análisis y dictamen en comisiones del Senado. Esta decisión legislativa representa apenas el inicio para abordar el problema de los bajos salarios en el país.

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

---

---

*Las expectativas  
sobre la creación de  
empleo y reducción de  
la informalidad están  
sobreestimando el  
alcance de la reforma  
laboral*

---





## Referencias bibliográficas

### TEXTOS

- Banco de México (Banxico) (2014), *Informe trimestral abril-junio de 2014*, México.
- Banco Mundial (BM) (2005), *Generación de ingresos y protección social para los pobres*, Informe ejecutivo, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- Bentolila, S. y M. Jansen (2012), “La reforma laboral de 2012: una primera evaluación”, *Apuntes Fedea*, núm. 14, febrero, pp. 2-16.
- Bolio, E., J. Remes, T. Lajous, J. Manyica, M. Rossé y E. Ramírez (2014), *A tale of two Mexicos: growth and prosperity in a two-speed economy*, The McKinsey Global Institute.
- Bensusán, G. (2006), *Diseño legal y desempeño real. Instituciones laborales en América Latina*, Porrúa, México.
- Camargo, F. (2013), “Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México”, *Cofactor*, año 4, núm. 7.
- Cappellari, L., C. Dell’Arling y M. Leonardi (2012), “Temporary employment, job flows and productivity”, *The Economic Journal*, vol. 122, núm. 562, pp. 188-215.
- Congressional Budget Office (CBO) (2014), *The effects of a Minimum-Wage increase on employment and family income*, Congress of the United States.
- Eochhorst, W. (2011), “Reforming German labour market institutions”, *Journal of European Social Policy*, vol. 21, núm. 1, pp. 73-87.
- Foro Económico Mundial (FEM) (2008), *Informe anual de competitividad global*.  
\_\_\_\_\_ (2012), *Informe anual de competitividad global*.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2014), *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo*.
- Hernández, E. (2013), “Legislación laboral, sector informal y productividad multifactorial en México”, *Economía UNAM*, vol. 10, núm. 28.
- International Labour Office (ILO) (2014), *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*, Publications of the International Labour Office.
- Martínez, S. J. y R. G. Cabestany (2014), “Debate en curso sobre el salario mínimo en México”, *Temas Estratégicos*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, núm. 15, pp. 1-13.

- Martínez, S. J. y A. G. Croguennec (2014), “Debate actual sobre el seguro de desempleo”, *Temas Estratégicos*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, núm. 5, pp. 1-12.
- Martínez, S. J. y M. L. Chávez (2014), “Valoración inicial sobre los efectos de la reforma laboral de 2012”, *Temas Estratégicos*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, núm. 7, pp. 1-10.
- McConnell, C., S. Brue y D. MacPherson (2003), *Economía laboral*, McGraw Hill, Madrid, España.
- Meixide, A. (1988), *El mercado de trabajo y la estructura salarial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012), *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Employment Outlook 2004*, OECD Publishing.
- Ortiz, P. (2013), “Cambios en la legislación laboral y contratación laboral en España”, *Cuadernos de relaciones laborales*.
- Programa de Naciones Unidas (PNUD) (2009), *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*.
- Recio, A. (1997), “Trabajo, personas, mercados: manual de economía laboral”, *Economía crítica*, vol. 13.
- Ros, J. (2013), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, El Colegio de México, México.
- Scott, J. (2005), “Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad”, *Bienestar y Política Social*, vol. 1, núm. 1., pp. 55-76.
- Shapiro, C. y J. Stiglitz (1984), “Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device”, *American Economic Review*, núm. 74.
- Vaquero, G. A. (2002), “Incentivos y desincentivos a la búsqueda de empleo”, *Colección Estudios*. Consejo Económico y Social, núm. 126.

## LEYES Y DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014), *Gaceta Parlamentaria*, año 03/ Primer ordinario.
- Cámara de Diputados (2013), *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3857-H.
- \_\_\_\_\_ (2014a), *Gaceta Parlamentaria*, núms. 3981-II, 4170-I y 4173-III.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2012), 30 de noviembre, México.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Mínuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley Federal del Trabajo*, México.

- Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*, México.
- \_\_\_\_\_ (2013a), *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73º y 123º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal*, México.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman, derogan y adicionan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal*, Poder ejecutivo federal, México.
- Senado de la República (2014), *Gaceta del Senado*, núms. 8, 30 y 40.

## ESTADÍSTICAS

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) (2014), disponible en: <http://www.conasami.gob.mx/> [consultado el 17 de diciembre de 2014].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2014), disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/> [consultado el 17 de diciembre de 2014].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014), Banco de Información Económica (BIE), disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> [consultado el 30 de enero de 2015].
- \_\_\_\_\_ (2014a), *Indicadores de ocupación y empleo*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/boplycumo.pdf> [consultado el 30 de enero de 2015].
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Indicadores de productividad*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/boplycumo.pdf> [consultado el 7 de noviembre de 2014].
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2014), *Estadísticas del sector*, disponible en: [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/menu\\_infsector.html](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/menu_infsector.html) [consultado el 7 de noviembre de 2014].

## PRENSA Y OTROS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) (2014a), *Boletín de prensa*, disponible en: [http://www.conasami.gob.mx/pdf/bolatinos\\_sal\\_minimo/2014/BOLETIN\\_25sep2014.pdf](http://www.conasami.gob.mx/pdf/bolatinos_sal_minimo/2014/BOLETIN_25sep2014.pdf) [consultado el 3 de febrero de 2015].
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Boletín de prensa*, disponible en: [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala\\_prensa/boletines/2014/octubre/pdf/bol\\_310.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/octubre/pdf/bol_310.pdf)