

Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo

Planteamiento general

En el diseño de la política económica y de las políticas laborales implementadas en los últimos años en México, se han propuesto, como principales objetivos, elevar los niveles de empleo y mejorar las condiciones de trabajo de la mayor parte de la población ocupada.¹ Sin embargo, los resultados de las estrategias de desarrollo nacional han sido insuficientes para subsanar los rezagos y los desequilibrios del mercado laboral.

En este documento, se presentan algunas propuestas de política de empleo que se consideran como estratégicas para inducir cambios, en el corto plazo, dentro del mercado de trabajo, que permitan transformar, en el largo plazo, las condiciones de desarrollo y bienestar de la población ocupada.

Las decisiones de política pública que aquí se exponen, parten de las siguientes premisas: i) la creación de empleo depende fundamentalmente de las decisiones de

¹ El énfasis y la orientación de las políticas públicas para promover el empleo y mejorar las condiciones laborales han diferido en cada uno de los planes nacionales de desarrollo del país. Entre 2001 y 2006, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se le dio prioridad a la promoción del autoempleo, las microempresas y los programas de empleo temporal. La base de la ampliación de oportunidades laborales fue "promover el espíritu emprendedor para la generación de empleo y autoempleo en todos los sectores de la población" (DOF, 30 de mayo de 2001). En el periodo 2007-2012, se consideró a la competitividad como una condición que generaría inversión y empleo, y fue entonces cuando se fijó el objetivo (no cumplido) de "crear, al menos, 800 mil empleos formales al año" (DOF, 31 de mayo de 2007). Se le dio una particular importancia a la creación de empleo juvenil, por lo que se implementó el Programa de Primer Empleo. En el PND 2013-2018, se observa una mayor articulación en las decisiones que buscan aumentar el empleo y reducir la informalidad: "Se propone reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados a través de una legislación laboral y políticas de seguridad social que disminuyan los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales" (DOF, 20 de mayo de 2013). Se plantean acciones para promover una mayor competencia en los mercados que genere empleo y mejores salarios, el acceso a la seguridad social, el seguro de desempleo, la simplificación en el pago de impuestos, entre otras. No obstante, las buenas intenciones, algunas de las medidas no han logrado ser implementadas.

política económica (políticas fiscal y monetaria, de competencia, industrial, comercial, I+D², etc.); ii) la calidad del empleo depende de medidas contra la informalidad y la precariedad laboral; iii) en el país persiste el incumplimiento efectivo de derechos laborales y de protección social en amplios sectores de la población ocupada; y iv) las políticas públicas recientes han tenido limitaciones de diseño y de resultados.

Para sostener estas propuestas se describen, a continuación, los principios normativos para la implementación de una política de desarrollo del empleo de calidad, así como un conjunto de consideraciones basadas en el diagnóstico del mercado de trabajo y en las necesidades de diseño y de articulación de las políticas públicas.

Principios normativos

En la normatividad internacional (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1948, 1966 y 1986) se tienen diversas disposiciones que reconocen los derechos laborales y el acceso al empleo como parte del derecho al desarrollo que tienen las personas, para alcanzar un nivel satisfactorio de bienestar. El artículo 6 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 1966), al que México se adhirió en 1981, establece el reconocimiento de los Estados sobre el derecho a trabajar, que se constituye como:

"(...) el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y [los Estados] tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho"

Por ello, el Estado debe implementar las acciones necesarias para garantizar este derecho, así como la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos básicos, la justa distribución de los ingresos y la consolidación

² Investigación y Desarrollo

progresiva del derecho al desarrollo, conforme lo establece la Declaración sobre el derecho al desarrollo, pronunciada por la ONU (ONU, 1986).

Asimismo, en el artículo 7 del Pacto internacional se reconoce el derecho de las personas a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; especialmente en términos de remuneración mínima, equidad salarial, condiciones de existencia dignas, seguridad e higiene, promoción y descanso. Estas condiciones configuran un nivel de calidad del empleo, que debe ser vigilado y promovido por el Estado, a las que se suman las prestaciones derivadas de los derechos de acceso a la salud y a la seguridad social, señalados en los artículos 9 y 12 del mismo Pacto.

En México, el artículo 123 de la CPEUM establece el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, para lo cual se promoverá la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El artículo establece los lineamientos generales que deben de contener las leyes sobre el trabajo, y que consideran la duración de la jornada, el descanso, la edad mínima para trabajar, la capacitación, la resolución de conflictos entre trabajadores y patrones, y la libertad de negociación colectiva, entre otros temas.

Las disposiciones constitucionales (DOF, 5 de febrero de 1917) también hacen explícito el reconocimiento de diversos derechos de acceso a la protección social como la salud, la vivienda y la atención pública ante riesgos laborales o sociales. De acuerdo con la fracción XXIX del artículo 123 de la CPEUM (DOF, 5 de febrero de 1917), la Ley del Seguro Social (LSS):

“(…) comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”

Tanto la normatividad internacional como la nacional, constituyen un marco de principios en los que conviene fundamentar las políticas económica y laboral para garantizar la creación de empleo de calidad.

Consideraciones de diagnóstico y de diseño de política

No obstante, la claridad en el reconocimiento de los derechos laborales de las personas y en las responsabilidades del Estado mexicano, el mercado de trabajo en el país sigue enfrentando diversos desequilibrios que dificultan la generación de empleo de calidad para todos. Entre estos desequilibrios se encuentra la deficiencia crónica en la creación de empleo y una especial vulnerabilidad ante los ciclos económicos, la debilidad de la demanda de empleo asociada a las bajas tasas de crecimiento del PIB, la elevada y persistente informalidad laboral, los bajos niveles de remuneración, la discriminación y la inequidad en las relaciones laborales, la carencia de condiciones dignas de empleo, la impartición deficiente de la justicia laboral así como la presencia de fenómenos que ponen en riesgo la calidad y la estabilidad del trabajo, como la flexibilidad laboral o la contratación temporal (Alaimo *et al.*, 2015; Bolio *et al.*, marzo 2014; Ibarra, enero-abril 2012; Martínez & Cabestany, 2017; Moreno-Brid, 2016; OCDE, 2012; OIT, 2015; Ros, 2013; Samaniego, mayo-agosto 2010; Weller, 2009).

La situación laboral actual impone desafíos cuya solución requiere de un conjunto amplio de medidas de política pública de distinto orden. La creación de empleo depende, fundamentalmente, de la adopción de una política económica orientada al crecimiento productivo y al dinamismo de la inversión. No basta con alcanzar la estabilidad de las variables macroeconómicas, pues la generación de nuevos puestos de trabajo radica en la expansión de empresas y mercados, en la apertura de nuevos negocios y la gestación de nuevos nichos de mercado. Por ello, es

indispensable promover una política fiscal que retome a la inversión pública como motor de crecimiento así como una política industrial y comercial que promueva tanto nuevas inversiones como el fortalecimiento de los encadenamientos productivos.

Asimismo, se requiere de estrategias que impulsen la innovación y el desarrollo de la tecnología, las condiciones de competencia en los mercados, la capacitación laboral y la formación de recursos humanos, entre otras medidas que ayuden a elevar la productividad y la competitividad de la economía mexicana. Si el modelo de desarrollo del país sigue basado en el sector exportador como eje del crecimiento, será importante hacer ajustes profundos (como dejar de sostener las ventajas comparativas en los bajos costos salariales) y tener en cuenta las restricciones que imponen los mercados internacionales.

Más allá de la creación de empleo que permitiría subsanar los déficits actuales, para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado sobre los derechos laborales, es conveniente procurar la calidad de los nuevos puestos de trabajo y de aquellos que, en la actualidad, se encuentran en la informalidad o en condiciones precarias de remuneración, estabilidad y prestaciones laborales. Para alcanzar estos propósitos, es importante coordinar las decisiones de política económica y laboral con reformas en los sistemas fiscal, de salud y de seguridad social. Por este motivo, las propuestas que se presentan en este capítulo guardan una particular correspondencia con las medidas de política propuestas en los capítulos de fiscalidad, de salarios, de salud y de seguridad social.

Sin embargo, el diseño y articulación de las distintas medidas de política pública representan un esfuerzo gubernamental que requiere de una presupuestación fiscal progresiva y de la definición de objetivos y metas, de corto, mediano y largo plazos, que sean cumplidos de manera gradual.

Un esfuerzo de esta naturaleza enfrenta

retos legales, institucionales y financieros extraordinarios; por lo que es pertinente implementar, en un principio, las medidas estratégicas que podrían inducir, en el largo plazo, una serie de cambios en todo el mercado laboral. Es decir, en el horizonte más próximo, conviene anticipar decisiones de política que constituyan una fase de transición hacia una situación ideal del mercado de trabajo. Se trata de configurar una ruta hacia un estado deseable de desarrollo, con avances estratégicos que logren, gradualmente, la satisfacción de los derechos laborales y el cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano.

En ese sentido, para avanzar en la promoción del empleo de calidad, se requiere del ajuste en los instrumentos actuales para la creación y formalización del trabajo (propuesta 1), de la adopción de un paquete de nuevas medidas de formalización (propuesta 2 y capítulo de seguridad social), de una política de recuperación salarial (capítulo de salarios) y del fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la regulación de las relaciones de trabajo (propuestas 3 y 4). Las decisiones de política que aquí se presentan van en ese sentido y tienen como objetivo de mediano plazo configurar un mercado de trabajo con predominio de empleo formal bien remunerado.

Cabe reconocer que, las propuestas que se sostienen implican algunos requerimientos fundamentales. En principio, hace falta la voluntad política de las fuerzas representadas tanto en el Congreso de la Unión como en el Gobierno Federal. Es necesario también la reforma y armonización del marco legal de todos los ámbitos en los que se interviene. Pero fundamentalmente, se requiere estimar y solventar el impacto presupuestario derivado de los costos fiscales; por ejemplo: i) los costos de operación y el financiamiento público (subsidios y gastos fiscales) del régimen especial de incorporación a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia (propuesta 2); ii) los costos de operación resultantes de la mejora de las capacidades institucionales para fortalecer la inspección

laboral y la fiscalización (propuesta 4); y iii) el incremento en el gasto público de los servicios de salud y de prestaciones sociales, como resultado de la incorporación de trabajadores que dejarán de ser informales.

A pesar de los costos asociados a la implementación de las medidas de formalización, se debe tener en cuenta el efecto fiscal positivo que generaría el incremento en la recaudación tributaria y de las cotizaciones de la seguridad social. Adicionalmente, la Hacienda Pública podría mejorar sus fuentes de financiamiento tributario de distintas maneras. Por ejemplo, a través del ISR, ampliando el número de tramos de altos ingresos e incrementando esas tasas; lo que directamente ayudaría a reducir la desigualdad salarial y del ingreso. También se podría ampliar la base gravable y elevar las tasas de algunos impuestos especiales como los medioambientales o los bienes de consumo de alta densidad calórica, mejorar los impuestos al capital y al patrimonio (herencias), entre otras medidas discutidas en el capítulo de fiscalidad de este volumen.

Finalmente, es importante señalar que, tanto la experiencia de distintos países como las recomendaciones de los organismos internacionales, dan cuenta de un conjunto de medidas de política de empleo que pueden ser consideradas en México. Entre estas medidas se tiene: instrumentar subsidios, exenciones fiscales y sistemas impositivos progresivos; potenciar la formación y la dotación de capital humano y la capacitación en los centros de trabajo; brindar capacitación, consultoría y entrenamiento empresarial; facilitar el acceso al crédito del sistema financiero privado; simplificar los procedimientos administrativos para la apertura de empresas y el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de la seguridad social; fortalecer y hacer efectivas las tareas de inspección y supervisión de la legislación fiscal y laboral; reformar el sistema de seguridad social para facilitar la afiliación y ampliar la cobertura de trabajadores; implementar el seguro de desempleo; crear una pensión universal para adultos mayores; entre otras (OCDE, 2012; OIT, 2013; OIT, 2014)

Aunque los esfuerzos del Estado mexicano pueden llevarse a cabo en distintas direcciones, las principales medidas de política que conviene instrumentar en el corto plazo son las siguientes.

Propuestas de política

Propuesta 1. Reformar el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) para establecer la obligatoriedad del registro en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de los trabajadores que pertenezcan a las empresas registradas en la Hacienda Pública a través de este régimen.

Argumentación

El RIF es una medida creada en el marco de la Reforma Hacendaria de 2013 con la finalidad de facilitar y promover tanto el registro como el control de los micro y pequeños negocios, y disminuir con ello la informalidad. La disposición está diseñada para incorporar a la Hacienda Pública a las personas físicas con actividades empresariales cuyos ingresos no excedan los 2 millones de pesos al año y que obtengan retribuciones por la venta de productos, la prestación de servicios no profesionales, a través del arrendamiento de propiedades, por intereses e incluso por sueldos o salarios y por asimilados a salarios. Este régimen permite la condonación de impuestos a lo largo de diez años, lo que constituye un subsidio indirecto por parte de la autoridad hacendaria, por el monto de impuestos que deja de percibir en dicho lapso.

Entre otros beneficios, el RIF ofrece la posibilidad, aunque no la obligación, de que los contribuyentes se inscriban a la seguridad social mediante facilidades para el pago de las cuotas obrero patronales de los contribuyentes y sus trabajadores.

El RIF ha tenido una fuerte aceptación

en el lapso que lleva funcionando. A junio del año 2017, el número de contribuyentes inscritos en este régimen fue de 4, 827, 596, con una recaudación que se incrementó en 24.9% real con respecto al mismo periodo del año anterior (SAT, 2017). Sin embargo, Bensusán (2016) señala que el gobierno debe de exigir un mayor cumplimiento con las aportaciones a la seguridad social para todos los trabajadores en las empresas formales. En esta línea, la autora señala que hay poco conocimiento sobre un programa compatible de 2014, el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS) implementado por el IMSS, que ofrece aportaciones reducidas a los trabajadores que se inscriban a dicha institución.

Si bien la reforma introducida en 2013 representa una mejora importante en el registro fiscal de los micro y pequeños negocios, y ofrece un esquema de subsidios atractivo para aquellos que se encuentran al margen de la normativa hacendaria, el registro empresarial a través del RIF no se traduce automáticamente en la formalización de los trabajadores. Este proceso sigue siendo un acto voluntario de los patrones que pueden aprovechar el esquema de subsidios que ofrece el IMSS, pero no existe una disposición en el RIF para garantizar que el registro fiscal se convierta en la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, lo que limita el impacto de la norma para reducir la informalidad. Para corregir esta deficiencia es conveniente incluir en el RIF un mecanismo que vincule de manera obligatoria el registro fiscal con la incorporación de los trabajadores a la seguridad social.

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

fiscales correspondientes.³

Al respecto, existen experiencias internacionales que vale la pena estudiar. De acuerdo a la OCDE (2017a), en Brasil, la introducción de un sistema integral de pago de impuestos y aportaciones para las micro y pequeñas empresas -Ley SIMPLES de 1996-, tuvo un efecto importante sobre la tasa de informalidad. La ley facilitó el registro y bajó la tasa de tributación de este tipo de empresas, y los estudios sugieren que contribuyó a la formalización de casi medio millón de empresas durante más de cinco años a principios de la década de 2000.

Se subraya además el papel de la *Lei Complementar 128/2008* dirigida a microempresas con un empleado, que también disminuyó considerablemente el costo de la formalización y las aportaciones a la seguridad social para los trabajadores autónomos.⁴ Adicionalmente, los estudios señalan que aunque Brasil no aumentó el número de inspectores laborales al nivel recomendado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sí cambió los incentivos conforme a los cuales trabajan; en particular, incorporó un sistema de bonos que relaciona los sueldos con los objetivos de desempeño, lo que aumentó la eficacia de la aplicación y provocó un aumento en el número de trabajadores formales (OCDE, 2017a).

Propuesta 2. Crear un régimen especial de incorporación al IMSS para los trabajadores por cuenta propia, con prestaciones equivalentes a las del régimen obligatorio de los trabajadores subordinados, y financiamiento proveniente del Estado y de las contribuciones del trabajador. Este régimen especial podría implementarse en etapas y tener las siguientes características:

³ En México ya se cuenta con beneficios fiscales que condicionan su otorgamiento a la inscripción a la seguridad social, como el subsidio al empleo para los trabajadores subordinados. Como en este caso, sería útil tener en cuenta los incentivos, costos y efectos que supone incluir la obligación de inscripción en la seguridad social para acceder al RIF.

⁴ Aunque parece haber cierto efecto negativo por las empresas que sustituyen a los trabajadores de planta por prestadores de servicios autónomos.

- *Incorporación de carácter obligatorio para todos los trabajadores por cuenta propia registrados en el Sistema de Administración Tributaria (SAT), en una primera fase de implementación. Posteriormente la obligatoriedad tendría que ser aplicable a todos los trabajadores autoempleados⁵.*
- *Inscripción a través de una ventanilla única con un procedimiento administrativo simplificado y digital, que registre la inclusión en el SAT y en el IMSS en una sola base de datos, para elevar la eficacia de los controles fiscales.*
- *Contribución fiscal única (monotributo) de los trabajadores, que integre la tributación de la renta (ISR) y la cuota de la seguridad social. Esta contribución puede determinarse como una tarifa única durante una primera etapa (tres años) y posteriormente modificarse conforme al ingreso promedio de los últimos 12 meses y a un esquema de subsidios progresivo para el pago de las contribuciones.*
- *La contribución del Estado sería significativa durante la primera etapa, pero posteriormente se determinaría conforme a las características de financiamiento del régimen obligatorio, teniendo en cuenta la estructura de contribuciones de cada seguro y una mayor participación de los trabajadores por cuenta propia después de los primeros tres años de inscripción.*
- *Portabilidad del registro que permita mantener el control fiscal y los beneficios de la seguridad social, frente a las transiciones entre el trabajo por cuenta propia y el trabajo subordinado.*
- *Obtención inmediata de beneficios básicos (piso de protección social): seguro de riesgos de trabajo, seguro de enfermedades y maternidad, seguro de invalidez y vida, seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guardería.*
- *Obtención de un seguro de desempleo con beneficios definidos conforme al promedio de ingresos de los últimos 12 meses y al tiempo de cotización (mínimo de 12 meses); con un periodo de carencia de un mes y tasas de reemplazo decrecientes. En la estructura de financiamiento de este seguro sería conveniente una participación mayor de los autoempleados.*
- *Obtención progresiva de otras prestaciones conforme aumenta el tiempo de cotización (a partir de los tres primeros años): crédito a la vivienda, otras ayudas, prestaciones y servicios sociales.*

Argumentación

El trabajo por cuenta propia representa una de las principales fuentes de ocupación en México, pues se tienen cerca de 11 millones de personas autoempleadas en 2017. Pero es también uno de los principales segmentos de informalidad laboral, ya que sólo el 4.3% está registrado fiscalmente y una mínima parte de ellos (16 mil personas) tienen seguridad social (gráfico 2). La mayor parte de esta ocupación suele desempeñar actividades de baja productividad y obtener ingresos de subsistencia.

A pesar de su importancia en el mercado de trabajo, en las últimas décadas no se han dedicado las suficientes medidas de política para mejorar las condiciones del trabajo por cuenta propia. Si bien el RIF abre la posibilidad de incorporarlos a la Hacienda Pública como contribuyentes, las medidas de protección laboral que permitan su inclusión en la seguridad social han sido limitadas.

De acuerdo con la LSS vigente, la seguridad social en México está constituida por un régimen obligatorio (descrito en el título II de

⁵ Esta obligatoriedad equivaldría a la establecida en la fracción I del artículo 15 de la Ley del Seguro Social (LSS) para los patrones y trabajadores regulados por el régimen obligatorio del seguro social.

la LSS) y uno voluntario (título III de la LSS).⁶ En el régimen obligatorio se deben asegurar a los trabajadores subordinados y remunerados (ya sean permanentes o eventuales), socios de cooperativas y, según el artículo 15, los patrones de las empresas⁷.

Gráfico 2. Composición del mercado de trabajo en México, 2017.

Personal ocupado 52.2 millones de personas
 Personal ocupado con remuneraciones 48.9 millones^{1/}
 (93.6% del personal ocupado)



^{1/} Esta cifra excluye del total de personas (52.2 millones), a 3.3 millones de trabajadores que no perciben ingresos.

Fuente: Elaboración propia con datos del segundo trimestre de 2017 de la ENOE, INEGI.

Conforme al artículo 13, en este régimen se podrán asegurar voluntariamente los trabajadores de industrias familiares y los independientes (como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados), los trabajadores domésticos, ejidatarios, patrones personas físicas con asegurados a su servicio, así como los trabajadores del sector público que no sean sujetos a la seguridad social. La incorporación

⁶ En el régimen voluntario se establece la posibilidad de que las familias accedan a un seguro de salud, mediante un convenio celebrado con el IMSS. Por este "seguro de salud para la familia" se pagarán cuotas determinadas por el Consejo Técnico del IMSS, con base en estudios actuariales. Respecto a la obtención de prestaciones económicas (pensiones y seguros de riesgo laboral y de invalidez y vida) bajo este régimen, el IMSS podrá contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones pactadas en la Ley.

⁷ Adicionalmente, la fracción III del artículo 12 señala que el Poder Ejecutivo Federal podrá determinar la incorporación de otras personas mediante un decreto. Esta disposición brinda la oportunidad de crear, mediante un decreto presidencial, un régimen especial para los trabajadores por cuenta propia que no logran incorporarse de manera voluntaria al IMSS.

voluntaria de estos trabajadores deberá ser mediante la celebración de un convenio con el IMSS, en el que se establezcan fechas de ingreso, vigencia, prestaciones, cuotas, contribuciones públicas y procedimientos de inscripción y cobro.

A pesar de que los trabajadores por cuenta propia tienen la posibilidad de inscribirse a la seguridad social, la proporción que accede al régimen voluntario es muy baja. La información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) señala que la proporción de trabajadores por cuenta propia que no cotizan a la seguridad social es prácticamente su totalidad (99.9%). Esta situación advierte la falta de incentivos y la existencia de obstáculos institucionales que dificultan el aumento en la penetración de la seguridad social entre este tipo de trabajadores.

Los obstáculos para lograr una mayor inscripción voluntaria en el régimen obligatorio pueden asociarse a la falta de información, a la complejidad de los procedimientos administrativos, a las limitaciones en la capacidad de pago, a la escasez de beneficios a los que se tiene derecho o a una reducida valoración de los servicios y prestaciones adquiridos respecto al costo que se cubre.

La diferencia de beneficios en el régimen obligatorio entre los trabajadores subordinados y los trabajadores por cuenta propia es patente en la Ley. El artículo 228 de la LSS establece que los autoempleados deben cubrir íntegramente la cuota obrero-patronal, y que el Estado contribuirá conforme le corresponda a cada seguro. Este tipo de trabajadores tiene derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro y vejez, pero no al seguro de riesgos de trabajo y vivienda, ni a las prestaciones en efectivo a las que tienen derecho los trabajadores incluidos en el régimen obligatorio (artículo 222).

Aunque la formalización mediante el RIF contempla la posibilidad de inscripción al

IMSS, el paquete de beneficios de protección puede no ser lo suficientemente atractivo. Los incentivos que se ofrecen para lograr la inscripción de nuevos trabajadores a la seguridad social consisten en pagos preferenciales a través de subsidios, hasta por 10 años, en el pago de las cuotas obrero patronales al seguro social y las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Para elevar la eficacia en la inscripción de autoempleados en el sistema de seguridad social convendría aplicar dos soluciones: la creación del régimen especial de incorporación al IMSS que aquí se propone y, por otra parte, incluir en el RIF un mecanismo que vincule de manera obligatoria el registro fiscal con la incorporación de los trabajadores a la seguridad social.

Asimismo, sería conveniente aumentar la incorporación a la seguridad social de los trabajadores independientes mediante estrategias de comunicación que enfatizen los usos de la seguridad social y los subsidios que ofrece para mejorar la situación laboral de las personas (Kaplan, 2016).

En el ámbito internacional existen experiencias de implementación de política pública que han buscado incorporar a la Hacienda Pública y a la seguridad social a los autoempleados. Entre éstas, se encuentran el Régimen *Auto-Entrepreneur* de Francia y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de España (Martínez & Cabestany, 2016). Se tratan de regímenes fiscales especiales para los trabajadores independientes que implican la inscripción a la seguridad social, con diferencias mínimas -cuando las hay- en cuanto a las prestaciones sociales a las que tienen derecho en relación con otros trabajadores.

En esta misma línea, se puede mencionar nuevamente el esquema Super Simple y la Ley Complementaria 128 de Brasil, así como el Monotributo de Uruguay, dirigidos a microempresas y microemprendedores, mediante los cuales ciertas obligaciones

fiscales y las correspondientes a la seguridad social se concentran en pagos únicos. También es importante destacar el régimen de trabajadores independientes de Cabo Verde, donde el registro de este tipo de ocupados a la seguridad social y ante la autoridad fiscal es obligatorio. El país ha hecho un esfuerzo para emparejar los beneficios de seguridad social de los trabajadores independientes con aquellos de los empleados, además de introducir la posibilidad de que el ocupado independiente se mantenga afiliado al sistema de seguridad social aun cuando salga del país.

Otros países que han creado sistemas de seguridad especiales para los trabajadores independientes son Filipinas y Costa Rica. En estos países, la afiliación a la seguridad social de este tipo de trabajadores es obligatorio. Los sistemas de seguridad social incluyen incentivos como la posibilidad de obtener créditos (Filipinas) o la portabilidad de las contribuciones para compensar las transiciones entre desempeñarse como trabajador subordinado o autoempleado (Costa Rica).

Si se tiene en cuenta la experiencia internacional (cuadro 2), México puede aprender de los mecanismos introducidos por otros países en la construcción de regímenes fiscales y de seguridad social especiales para los autoempleados, ya sea a través del RIF o de otros mecanismos diseñados en esta dirección. Entre los elementos a considerar se encuentran: la obligatoriedad de registro ante las instancias fiscales y de seguridad social; la creación de una alianza entre la autoridad tributaria y la institución encargada de la seguridad social con el establecimiento de una base unificada de recaudación de impuestos y contribuciones sociales; los subsidios otorgados por el Estado en las contribuciones; la posibilidad de incorporar en un principio beneficios de seguridad social menores a los de los trabajadores subordinados, que eventualmente puedan ser integrados en esquemas generales conforme las condiciones económicas y del mercado laboral lo permitan; la creación de incentivos adicionales como los programas de crédito;

Cuadro 2. Regímenes especiales para trabajadores por cuenta propia o independientes, países seleccionados

Régimen, país	Población objetivo	Obligaciones fiscales y de seguridad social	Ventajas para el trabajador	Registro de seguridad social vinculado con el fiscal
Auto-Entrepreneur: Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Personas con actividades comerciales (venta de productos alimenticios, de alojamiento turístico, de mobiliario u objetos), y de aquellos que presten servicios profesionales, personales, domésticos o de mantenimiento que no estén vinculados a ninguna firma o empresa. • Trabajadores que prestan servicios con ingresos anuales menores a €33,200 o menores a €82,800 si desempeñan actividades comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer declaración inicial de actividad; registrarse ante la autoridad administrativa; abrir una cuenta bancaria para la actividad. • Registro en seguridad social es obligatorio. • Pago de ISR y cotizaciones de seguridad social según cifras de venta del negocio o actividad. • En prestación de servicios, el gravamen es de entre 21% y 23%; para actividades comerciales: 13%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas planas en cotizaciones y contribuciones de seguridad social. • Posibilidad de exentarse del pago del ISR a cambio de una tasa de entre 1 y 2.2%. • Exención del pago de IVA en facturas emitidas por actividades realizadas. • Prestaciones de seguridad social: asistencia sanitaria, pensiones de invalidez, incapacidad temporal, viudez y jubilación; no se otorga automáticamente el seguro de desempleo. 	Sí
Régimen Especial de Trabajadores Autónomos-RETA: España	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores mayores a 18 años que realicen una actividad lucrativa sin contar con contrato. • Todas las personas en trabajo autónomo y un sistema especial para trabajadores agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar un número de identificación fiscal y declaración de alta de actividad. • Alta en el impuesto sobre actividades económicas (IAE), si no está exento. • Pago del ISRPF o el impuesto correspondiente a las sociedades. • Pago del IVA que resulte de la diferencia entre el cobrado a clientes y el soportado por compras a proveedores. • Cotizar en seguridad social desde el primer día de actividad. Base de cotización se calcula según edad del trabajador y los años cotizados. Se estipulan topes mínimos y máximos como base de las cotizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iguales prestaciones sociales respecto a otros grupos de trabajadores. • Posibilidad de deducir hasta el 50% de los gastos relacionados con la actividad. • Facilidades para realizar pagos de deuda a Hacienda. • Posibilidad de compatibilizar el cobro de desempleo durante 9 meses con el alta en autónomos. 	Sí

Régimen, país	Población objetivo	Obligaciones fiscales y de seguridad social	Ventajas para el trabajador	Registro de seguridad social vinculado con el fiscal
Super Simples; Ley Complementaria 128: Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Microempresa, que se define como el propietario de un negocio o una persona legal con un ingreso anual bruto menor a 360 mil reales. • Pequeña empresa, que es la que tiene ingresos brutos anuales entre 360 mil y 3,600,000 reales. • Microempresedor (Ley Complementaria 128): propietarios de empresas micro individuales con ingresos brutos anuales de hasta 36 mil reales, con actividades principalmente en comercio, industria, servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pago de un sistema integrado de algunos impuestos y contribuciones a la seguridad social, con una tarifa única, basada en una escala progresiva de las ventas brutas anuales. • Microempresedores: pagar una tarifa fija mensual, sin importar el ingreso del periodo. • Registro opcional 	<ul style="list-style-type: none"> • Los registrados disfrutan menores tasas de contribución comparadas con el Esquema General. • Elimina la obligación de mantener contabilidad regular. • Microempresedores: exentos del ISR, del impuesto a productos industriales, y de ciertas contribuciones a la seguridad social. 	Sí
Régimen para trabajadores independientes: Cabo Verde	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores por cuenta propia: los que ejerzan la actividad profesional sin estar sujetos a un contrato de trabajo o un contrato legalmente asimilado, y no se encuentren obligatoriamente cubiertos por el régimen de trabajadores por cuenta ajena. 	<ul style="list-style-type: none"> • El registro de los trabajadores independientes en la seguridad social y ante autoridad fiscal es obligatorio. • Trabajadores deben de contribuir con 19.5% de una categoría de ingresos de su elección; el valor de la contribución se basa en un ingreso de referencia que no puede ser menor al salario mínimo de la administración pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios de seguridad social se emparejan con los de empleados; incluyen: pensiones por invalidez, vejez y muerte, maternidad, paternidad. • Los trabajadores que dejan el país pueden mantenerse afiliados al sistema. 	Sí
Régimen de Autónomos: Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pago del ISRPF por los ingresos generados por la prestación de servicios personales siempre que los ingresos no estén computados en otros esquemas tributarios. • Pago del IVA. • Pueden realizar aportaciones de seguridad social en alguno de los sistemas (régimen general para unipersonales, monotributo, profesionales universitarios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se permiten algunas deducciones. Por ejemplo, 50% para el padre o la madre por cada hijo menor a cargo, así como por cada hijo con discapacidad a cargo. • Las prestaciones sociales a las que los trabajadores tienen derecho dependen del régimen de inscripción. 	Sólo en el régimen Monotributo

Régimen, país	Población objetivo	Obligaciones fiscales y de seguridad social	Ventajas para el trabajador	Registro de seguridad social vinculado con el fiscal
Seguro Social para trabajadores independientes: Filipinas	<ul style="list-style-type: none"> Trabajadores profesionales independientes, auto-empleados, propietarios de negocios, granjeros, pescadores, profesionales de arte independientes, atletas profesionales, vendedores ambulantes, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> Registro obligatorio en la seguridad social de trabajadores independientes con edad menor a los 60 años y con un ingreso mensual mayor de 1,000 pesos filipinos. Para granjeros y pescadores, la contribución mínima es de 1,500 pesos filipinos. El cálculo de las contribuciones se basa en una escala de 31 rangos de ingreso, pero cada uno tiene un ingreso o salario sujeto a contribución; los autoempleados pagan 11% de dicho ingreso. Los pagos se realizan mensual o trimestralmente. 	<ul style="list-style-type: none"> Beneficios de seguridad social similares a los de empleados: maternidad, invalidez, vejez, servicios funerales. Los trabajadores independientes únicamente no reciben los beneficios del Programa de Compensación de Empleados.* Los trabajadores tienen acceso a préstamos de corto y largo plazo en condiciones favorables. 	No
Régimen para trabajadores independientes: Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> Trabajadores independientes: todo trabajador manual o intelectual que desarrolla por cuenta propia algún tipo de trabajo o actividad generadora de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> El registro en la seguridad social es obligatorio. La tasa de la contribución se determina en términos de una parte del ingreso mensual, que se establece a una tasa cercana al nivel del salario mínimo del país. Los porcentajes de cotización varían entre 10.5 y 18.5%. 	<ul style="list-style-type: none"> El Estado paga la diferencia entre las contribuciones del trabajador y la tarifa total como un subsidio, según la capacidad contributiva del trabajador. Adicionalmente, el Estado aporta una contribución del 0.25 por ciento El trabajador obtiene seguro de enfermedad y maternidad, invalidez, vejez y muerte. Considera mecanismos de aseguramiento colectivo. Portabilidad en las contribuciones. 	No

* Los beneficios del Programa de Compensación a los Empleados incluyen una compensación doble para los trabajadores que sufren contingencias como enfermedad, muerte y accidentes de trabajo; para obtener dichos beneficios, los patrones pagan una cuota adicional mensual, con algunas excepciones.

Fuente: Martínez & Cabestany (2016); Durán-Valverde *et al.*, (2013); y leyes y portales de seguridad social de los países.

y el uso de mecanismos que permitan la simplificación en el registro, la recaudación y la provisión de servicios (Durán-Valverde et al., 2013).

Propuesta 3. Reforzar las condiciones legales e institucionales de la contratación temporal para evitar el encubrimiento de trabajadores permanentes mediante contratos eventuales, o la rotación e interrupción de la contratación de trabajadores que se realizan para evadir la regulación laboral; lo que ayudaría a reducir los índices de inseguridad y precariedad en el empleo.

Argumentación

La OIT (2015a) define el empleo atípico como aquel distinto al de tiempo completo, indefinido y subordinado. Así, la organización considera formas de empleo atípico: el empleo temporal, que incluye contratos de duración determinada, basados en proyectos o tareas, trabajo ocasional y estacional; el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades contractuales que vinculan varias partes -que se relacionan con la subcontratación-; las relaciones de trabajo ambiguas, cuando los derechos y obligaciones de las partes interesadas no están claras o no están reguladas;⁸ y el trabajo a tiempo parcial, que tiene una duración normal (entre 30 y 35 horas semanales) inferior a la realizada en trabajos de tiempo completo.

Si bien los empleos atípicos han existido siempre y son más frecuentes en ciertas actividades, como la agricultura y la construcción, y en determinados grupos sociales -jóvenes y mujeres-; en los últimos años, factores como las transformaciones económicas y tecnológicas y las decisiones políticas que comenzaron en la década de los setenta u ochenta,⁹ explican un aumento en

⁸ El ejemplo es el trabajador por cuenta propia dependiente, los cuales trabajan para una empresa de la cual reciben instrucciones, pero sus ingresos dependen de uno o unos cuantos clientes (OIT, 2015a).

⁹ Bensusán (2016) señala que los cambios en la cantidad y en la calidad de empleo no provienen únicamente de

el uso de trabajos atípicos¹⁰.

Las empresas utilizan este tipo de empleo para reducir costos, ganar flexibilidad y adaptarse al cambio tecnológico (OIT, 2015a; Bensusán, 2016). En línea con lo anterior, también pueden incurrir en el encubrimiento de empleos permanentes por contratos de tiempo temporal y otras formas de empleo atípico con el fin de evadir la regulación laboral y disminuir costos.

Ya sea si se derivan de las características propias de producción de las empresas, o como un medio indebido para reducir costos, las formas de empleo atípico tienen consecuencias importantes para empleados, empresas y el mercado laboral. Para el trabajador, el empleo atípico puede representar: dificultades para transitar hacia un trabajo permanente a tiempo completo, penalización salarial en relación con empleos permanentes que realizan trabajos comparables, insuficiente cobertura de la seguridad social, menores oportunidades de capacitación, mayor riesgo de enfermedad o accidente, derechos limitados de libertad sindical y de asociación y negociación colectiva. Para las empresas, esta forma de empleo puede significar una menor innovación y productividad. A nivel agregado, la utilización de dichos empleos puede implicar el aumento de la desigualdad de salarios e ingresos y una menor productividad (OIT, 2015a).

La OIT ha emitido convenios (158, 181, 175) y recomendaciones (166, 188, 198, 182) en los que establece opciones regulatorias para la utilización del trabajo temporal y de tiempo parcial, o por medio de agencia. Éstos señalan que se deberán prever garantías adecuadas contra el uso de contratos de

los cambios económicos o tecnológicos, sino también de las decisiones políticas que comenzaron a tomarse en las décadas mencionadas cuando empezaron a cuestionarse las formas en que estaban estructuradas las relaciones de empleo y a adoptarse cambios en el modelo de regulación, en el marco del discurso neoclásico y neoliberal, bajo el supuesto de que generaba efectos económicos adversos.

¹⁰ En el capítulo sobre empleo (Martínez & Cabestany, 2017) del libro *Perspectivas del desarrollo a 2030*, se analiza el crecimiento de la contratación temporal en México y se advierte que, junto a la informalidad y la precariedad salarial, representan riesgos importantes en las perspectivas del mercado laboral nacional.

trabajo de duración determinada cuyo objeto sea eludir la protección a la que tienen derecho los trabajadores. También se establece que sólo se pueden celebrar contratos de trabajo temporal cuando la relación no pueda ser indeterminada; salvo esta excepción, todos los contratos deberán considerarse de tiempo indefinido. En relación con las agencias de empleo privadas, se promueve que los Estados dispongan de mecanismos de control sobre éstas, que garanticen una protección suficiente y se asignen responsabilidades para las agencias privadas y las empresas usuarias.

Particularmente en la recomendación 198 se prevé que los estados miembros lleven a cabo una política nacional encaminada a garantizar una protección efectiva de los trabajadores en el marco de una relación de trabajo. Esta política debe de incluir, entre otras medidas, luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas que ocultan la verdadera situación jurídica de los trabajadores, adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados tengan la protección a la que tienen derecho; y velar porque en esas normas se estipule a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén.

Algunos países han considerado seriamente la reglamentación de la OIT en la materia. En particular en México, la legislación contempla normas sobre los contratos de duración determinada y la subcontratación, además de determinar de manera expresa la existencia de una relación de trabajo. Algunas de las reglas fueron introducidas en la reforma laboral de 2012,¹¹ y aunque representan un avance en la legislación en la materia, deja pendientes algunos temas que pueden ser utilizados para encubrir la relación real del trabajo entre dos partes.

La Ley Federal del Trabajo (LFT) prohíbe el uso de contratos de duración determinada para la realización de tareas permanentes; sin embargo, no hay normativa alguna en relación

11 Ver Martínez & Cabestany (2016) para una revisión sobre las modificaciones que implicó la reforma laboral de 2012

con el número de contratos de duración determinada sucesivos y tampoco sobre un plazo legal máximo para los contratos de duración determinada (OIT, 2015a).

La regulación vigente indica que el trabajo en régimen de subcontratación¹² no podrá abarcar la totalidad de las actividades que se desarrollen en el centro de trabajo; deberá justificarse por su carácter especializado y no podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante (LFT, artículo 15-A). Si no se cumplen estas condiciones, el contratante se considerará el patrón, incluyendo las obligaciones de seguridad social. Se especifica que la empresa no podrá transferir trabajadores a la subcontratista (agencia) con el fin de disminuir derechos laborales.¹³ La ley no incluye disposiciones sobre la utilización de trabajo temporal a través de agencias.

Las modificaciones señaladas representan un avance en el marco legislativo para reducir la informalidad y la precariedad del trabajo, que se pueda dar a través de los contratos temporales o por subcontratación, aunque se dejó de lado regulaciones en torno a los asalariados informales o los autoempleados.

Dado lo anterior, la propuesta planteada se basa en los siguientes elementos: i) realizar modificaciones legales a fin de limitar la utilización de la figura de empleados temporales o de duración determinada a un número limitado de eventos y (o) por un plazo máximo definido; éstas debieran aplicarse de igual manera a los trabajadores subcontratados; ii) introducir mayores controles a las agencias de empleo temporal, que involucren contar con una autorización especial y presentar informes periódicos; iii) introducir normas específicas que hagan

12 La LFT define el trabajo en régimen de subcontratación como un medio por el cual un patrón denominado contratista, ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas.

13 La LFT especifica una multa para quien utilice el régimen de subcontratación laboral en forma dolosa.

requisito la celebración de contratos para los trabajadores de tiempo parcial o temporal y regulen su trabajo en horas extraordinarias; iv) asegurar la cobertura de la seguridad social para los trabajadores atípicos mediante sistemas contributivos y no contributivos; v) mejorar las capacidades institucionales en las tareas de inspección y fiscalización.

Propuesta 4. Fortalecer las capacidades institucionales de inspección laboral y de fiscalización tributaria, mediante la expansión, capacitación y control del personal de las dependencias públicas responsables, así como la introducción de tecnologías y la mejora de procedimientos administrativos.

Argumentación

La existencia de instituciones fuertes en ámbitos de fiscalización de obligaciones laborales y de seguridad social es un requisito previo e indispensable para aspirar a avances en el tránsito hacia la formalidad (OIT, 2014a). Dada la importancia de la inspección del trabajo en el cumplimiento de la legislación laboral, la OIT ha situado la ratificación de los dos convenios en la materia -los números 81 y 129- como una prioridad.

El Convenio sobre la inspección del trabajo (no. 81) establece la obligación de los miembros de mantener un sistema de inspección en el trabajo en los establecimientos industriales y comerciales,¹⁴ el cual deberá velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. El convenio establece la necesidad de que el número de inspectores sea suficiente para garantizar el desempeño efectivo de sus funciones y las acciones que los mismos podrán desempeñar. Asimismo,

¹⁴ El Protocolo 1995 relativo al Convenio sobre la inspección en el trabajo (no. 81) obliga a los países que lo ratifiquen a ampliar la aplicación de las disposiciones a los lugares de trabajo no comerciales.

establece que la autoridad central de cada país deberá publicar un informe anual sobre la labor de los servicios de inspección. Por su parte, el Convenio sobre la inspección del trabajo en la agricultura (no. 129) establece que los Estados que lo ratifiquen deberá establecer y mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura, con disposiciones similares a las del Convenio 81. México no ha ratificado ninguno de esos dos convenios, aunque introdujo algunos de sus lineamientos en la LFT.

La LFT incorpora en el capítulo V la regulación en materia de inspección del trabajo, donde se especifica la obligación de dicha autoridad de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo y la forma en que se organizará, así como los deberes y atribuciones de los inspectores del trabajo. La aplicación de la LFT y demás normas y reglamentos que se desprenden de ella corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (DOF, 14 de junio de 2014), así como a las entidades federativas en el ámbito de sus competencias.

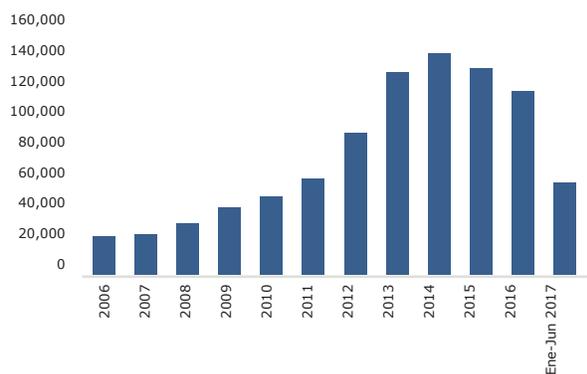
La elección de los establecimientos sujetos a inspección se basa en una selección aleatoria de centros de trabajo registrados en el Directorio Nacional de Empresas (DNE) -si bien no existe obligación legal de los empleadores para registrarse en el mismo- y de los registros de empresas inscritas en mecanismos alternos de inspección;¹⁵ la vigilancia se centra en empresas de más de 50 trabajadores (STPS, 2017). Las inspecciones pueden focalizarse en centros de trabajo que tengan un alto historial de inspecciones negativo, que se caractericen por su elevada siniestralidad o peligrosidad, o que se trate de empresas contratistas o agencias de colocación.

En 2016 se llevaron a cabo 115,041 inspecciones a escala federal, lo cual representó

¹⁵ Se trata de esquemas que las autoridades del trabajo ponen a disposición de los patrones para que informen o acrediten el cumplimiento de la normatividad laboral, y pueden incluir avisos de funcionamiento, cuestionarios, evaluaciones o requerimientos análogos. Los sistemas vigentes en México son el Declaralab (Sistema para Declarar las Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo) y el PASST (Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo).

un incremento significativo en relación con las efectuadas una década antes (23,976). Sin embargo, las inspecciones siguen cubriendo una parte pequeña del universo de centros de trabajo del país y los inspectores en relación con el número de empleados continúan siendo bajo al compararse con otros países.¹⁶ Esto puede explicarse en parte por la baja proporción de recursos que se canaliza a la inspección laboral¹⁷.

Gráfico 3. Número de visitas de inspección a fin de vigilar el cumplimiento de las normas laborales



Fuente: Anexo estadístico del 5to. Informe de Gobierno, 2017.

La OIT (2010) ha señalado precisamente que los criterios de aplicación de la inspección en el trabajo como la magnitud del centro del trabajo, su volumen de negocios o el número de asalariados representan limitaciones en esta materia. Ello implica que una proporción más o menos importante de trabajadores, distribuidos en una gran diversidad de actividades industriales y comerciales, escapan a todo sistema de control; así, la probabilidad de que un empleador que viole las normas laborales sea detectado y sancionado es mínima, lo que se traduce en un costo de incumplimiento muy bajo (Bensusán, 2006).

16 Información de la OIT muestra que en México, en 2015 dicho indicador ascendió a 0.2 por cada 10 mil empleados, lejos de países como Finlandia, Alemania, Rumania o Suiza cuya cifra fue mayor al 1.2.

17 Información de la Cuenta Pública de 2016 muestra que el gasto erogado por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo representó únicamente 1.0% del total del Ramo 14 Trabajo y Previsión Social, aunque no es posible saber si una parte se gaste a través de las delegaciones federales en cada entidad federativa.

Bensusán (julio-diciembre 2009) señala que otros obstáculos que limitan la eficacia de las inspecciones del trabajo se asocian con: la práctica de anunciar previamente la inspección, lo que alienta el encubrimiento de las verdaderas condiciones de trabajo (DOF, 14 de junio de 2014);¹⁸ niveles desiguales de fiscalización según quién realiza la auditoría; por lo general el contacto con los trabajadores es poco frecuente o superficial; se dejan sin fiscalizar aspectos clave, como la inscripción correcta de los trabajadores a las instituciones de seguridad social; la alta rotación del personal a cargo de los monitoreos y la falta de sistematización de los resultados obtenidos.

La presente propuesta se basa en priorizar los recursos asignados a la inspección del trabajo, de manera que puedan fortalecerse las plantillas de inspectores, su formación, retención y la cobertura de las empresas fiscalizadas. Se sugiere revisar la experiencia de Brasil, donde la inspección del trabajo goza de autonomía y estabilidad laboral; en este país se estableció un pago atractivo ligado al desempeño de los inspectores, así como mecanismos de control que evitan la corrupción y alientan la participación de los actores sociales en el proceso de inspección (Bensusán, 2016)¹⁹.

Entre los elementos adicionales que deben considerarse en la mejora de las capacidades institucionales en materia de inspección se encuentran las siguientes: i) revisar las competencias entre la jurisdicción federal y local para mejorar la eficacia en las labores de inspección; ii) lograr una mayor coordinación y colaboración entre las distintas dependencias e instituciones involucradas en la política laboral, como la STPS, el IMSS y la SHCP, por ejemplo, mediante la construcción conjunta de un padrón de empresas sujetas a fiscalización, inspeccionadas y sancionadas; iii) diseñar nuevos esquemas de remuneración para

18 Este es el caso de las inspecciones ordinarias en México, no así de las extraordinarias.

19 Los logros del país en la inspección laboral se asocian, no al incremento en el número de inspectores, sino a cambios en los incentivos, como el pago por desempeño, nuevos métodos de inspección y la formalización de los trabajadores como objetivo.

los inspectores que vinculen su desempeño -medido por el número de empresas fiscalizadas, multas impuestas o trabajadores beneficiados- con los salarios percibidos, y proveerles mayor estabilidad laboral y profesionalismo; iv) fortalecer las campañas de comunicación para transmitir los derechos y obligaciones de empleados y patrones en la materia, además de ofrecer garantías para que las denuncias de los trabajadores no les implique alguna repercusión; v) garantizar que el procedimiento de inspección sea integral -derechos individuales, colectivos y seguridad social-; y vi) aumentar la transparencia y rendición de cuentas en el desempeño y los criterios de inspección (Bensusán, 2006).

*Autores principales:
Jesuswaldo Martínez
Maritza Rosales*

*Los autores agradecen los comentarios, realizados a la versión preliminar, por parte de Carlo Panico y de los participantes en el Seminario de integración y revisión del libro *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, organizado por el PUED de la UNAM. Las omisiones e imprecisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.*



Referencias

- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. & Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7203>
- Asociación de Internet.mx & Infotec (2017). *13° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017*. México: Estadística Digital. Disponible en: <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/remository/Habitos-de-Internet/13-Estudio-sobre-los-Habitos-de-los-Usuarios-de-Internet-en-Mexico-2017/lang,es-es/?Itemid=>
- BANXICO. (1 de noviembre de 2017). *Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Octubre de 2017*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7B1CD44B37-5B4A-B284-2046-E858B62F978A%7D.pdf>
- Bensusán, G. (2006). Diseño legal y desempeño real: México. En G. Bensusán (Coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina* (pp. 313-409). México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UAM Xochimilco, MAPorrúa. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/dis_leg_des_real.pdf
- Bensusán, G. (julio-diciembre, 2009). Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 17(34). Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000200002
- Bensusán, G. & Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: FLACSO-México, UAM Xochimilco.
- Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo (Documento de trabajo)*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/documentos/nuevas-tendencias-empleo-retos-opciones-regulaciones-politicas-mercado-trabajo>
- Blecker, R., Moreno-Brid, J. & Salat, I. (2017). *Trumping the NAFTA renegotiation. An alternative policy framework for Mexican-United States cooperation and economic convergence*. México: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42579/S1701227_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bolio, E., Remes, J., Lajous, T., Manyika, J., Rossé, M. & Ramírez, E. (marzo, 2014). *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy* (Reporte). McKinsey Global Institute. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/global-themes/americas/a-tale-of-two-mexicos>
- Caja Costarricense de Seguro Social. (s.f.). *[Régimen para trabajadores independientes]* Costa Rica. Disponible en: <http://www.ccss.sa.cr/>
- Carrera, S. (2015). *La necesidad de políticas industriales en la economía moderna: el caso del fomento a la industria de tecnologías de información en México* (Tesis de doctorado inédita). México: UNAM.

- Casar, J. I. (2017). Deuda Pública y Política Fiscal en México. *Revista de Economía Mexicana*, (2), 233-264. Disponible en: http://www.economia.unam.mx/rev_econmex.html
- Castelletti, B. (2013). *How Redistributive is Fiscal Policy in Latin America?: The Case of Chile and Mexico* (OECD Development Centre Working Papers No. 318). Paris: OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k424rnjl424-en>
- CEPAL & OIT. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad* (Informe No. 12). Santiago de Chile: CEPAL, OIT. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38051/S1500311_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- DOF. (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- DOF. (1 de abril de 1970). *Ley Federal del Trabajo*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf
- DOF. (21 de diciembre de 1995). *Ley del Seguro Social*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_121115.pdf
- DOF. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (20 de mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (17 de junio de 2014). *Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones*. STPS. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n395.pdf>
- DOF. (15 de septiembre de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Durán-Valverde, F., Flores, J., Ortiz, J., Muñoz, D., de Lima, A. & Tessier, L. (2013). *Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay* (Documento de trabajo No. 42). Suiza: OIT. Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=42119>
- FMI. (2017). *México: 2017 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Mexico-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45398>
- Foro Económico Mundial. (s.f.). *The global competitiveness report*. Suiza: Oxford University Press. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

- Foro Económico Mundial. (s.f. a). *The global information technology report*. Suiza: Oxford University Press. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-information-technology-report-2016>
- GNCD. (5 de febrero de 2017). *En defensa del interés nacional, ante la coyuntura crítica, ¿qué hacer?*. México: UNAM. Disponible en: <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCDEnDefensaIntNal.050217.pdf>
- Ibarra, D. (enero- abril, 2012). Mercado de trabajo y protección social. Con referencia especial a México. *Economía UNAM*, 9(25), 3-13. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v9n25/v9n25a1.pdf>
- ITU. (s.f.). *Measuring the Information Society Report*. Suiza: ITU. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2017.aspx>
- INEGI. (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales de México* [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- INEGI. (2016). *Encuesta nacional sobre productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (ENAPROCE) 2015*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/doc/ENAPROCE_15.pdf
- INEGI. (2017). *Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2016* [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc/2016/default.html>
- INEGI. (2017a). *Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo (ENOE)*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- Instituto Nacional de Previdência Social. (s.f.). *Instituto Nacional de Previdência Social [INPS]*. Cabo Verde. Disponible en: http://www.inps.cv/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=200001
- Kaplan, D. (2016). *Formalización e inscripción al IMSS de los trabajadores independientes*. BID.
- Le portail des entrepreneurs. (s.f.). *Accueil*. Francia. Disponible en: <https://www.lautoentrepreneur.fr/index.htm>
- López, A., Ramos, D. & Torre, I. (2009). *Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor* (Documentos de trabajo No. 34). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/35963/DocW37fin.pdf>
- Martínez, J., & Cabestany, G. (2016). *Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012* (Serie Reformas estructurales: avances y desafíos, No. 3). México: IBD, Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3402/LABORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

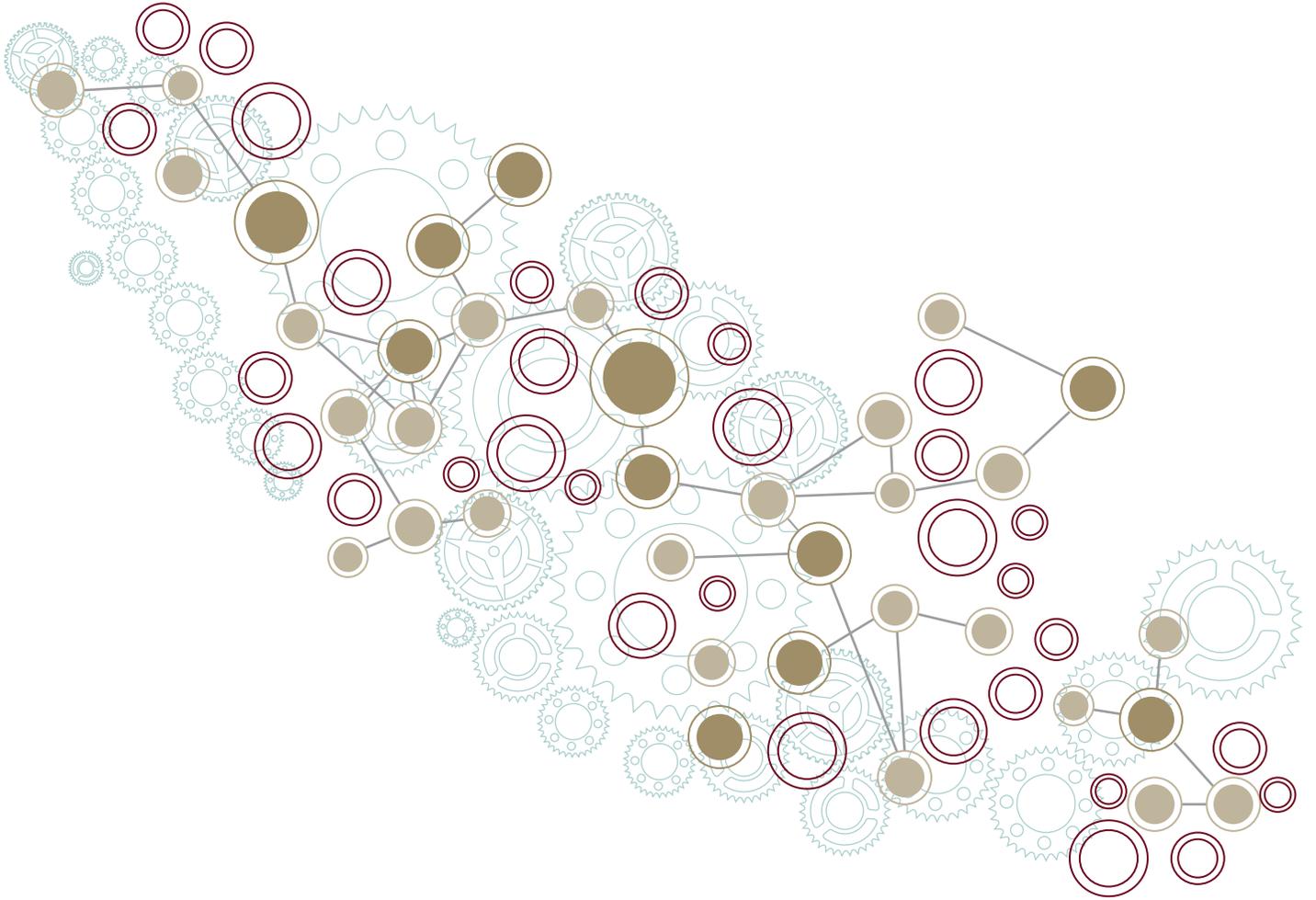
- Martínez, J., & Cabestany, G. (2017). Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030* (pp.231-268). México: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2017). *Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*. España. Disponible en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Afiliacion/RegimenesQuieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm
- Mochi, P. & Hualde, A. (Eds.). (2009). *México: producción interna e integración mundial, desafíos y oportunidades de la industria de software en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Moreno-Brid, J. (2016). Crecimiento económico y transformación productiva: tres décadas de éxito externo y fracaso interno. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.), *Informe del Desarrollo en México 2015* (pp. 39-55). México: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/publicaciones/26/Informe_Desarrollo_2015.pdf
- Negrete, R. & Luna, L. (2016). ¿Cuál es el monto de trabajadores en México cuyas remuneraciones son un reflejo del salario mínimo? Realidad, datos y espacio. *Revista internacional de estadística y geografía* 7(1). Disponible en: http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_17/doctos/rde_17_opt.pdf
- OCDE. (2012). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OCDE Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>
- OCDE. (2015). *All on board: Making inclusive growth happen*. París: OCDE Publishing. Disponible en: https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/development/all-on-board_9789264218512-en#page4
- OCDE. (2015a). Impulsar el crecimiento y reducir la informalidad. En OCDE (Ed.), *Estudios económicos de la OCDE* (pp. 65-100). México: OCDE. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2015/impulsar-el-crecimiento-y-reducir-la-informalidad_9789264218734-5-es
- OCDE. (2017). *OECD.Stat* [Archivo de datos]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- OCDE. (2017a). *Estudios económicos de la OCDE, Visión General*. México: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- OCDE. (2017b). *OCDE Employment Outlook 2017*. doi:10.1787/empl_outlook-2017-en. Disponible en: https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2017_empl_outlook-2017-en#page3

- OEA. (s.f.). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*. Departamento de Derecho Internacional, OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- OIT. (s.f.). *NATLEX* [Base de datos sobre legislación nacional del trabajo, la seguridad social y los derechos humanos]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p_lang=es
- OIT. (1947). *Convenio sobre la inspección del trabajo (No. 81)*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081
- OIT. (1972). *Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (No. 131)*. NORMLEX, OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131
- OIT. (1995). *Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P081
- OIT. (2010). *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal* (Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal). Ginebra:OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_125857.pdf
- OIT. (2014). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf
- OIT. (2014a). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. FORLAC. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245613.pdf
- OIT. (2015). *Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2015*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf
- OIT. (2015a). *Las formas atípicas de empleo (Informe para la discusión de la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo)*. Ginebra: Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/meetingdocument/wcms_338262.pdf
- OIT. (2016). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Transformar el empleo para erradicar la pobreza*. Ginebra: OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_507516.pdf
- ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

- ONU. (1966). *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- Palma, G. (enero, 2011). Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the “Inverted U”: the share of the rich is what it’s all about. *Development and Change*, 4 (1), 87–153.
- Pietrobelli, Carlo, & Rabelotti, R. (2010). *Global value chains meet innovation systems: Are there learning opportunities for developing countries?* (IDB Working Paper Series No. IDB-WP-232). EUA: BID.
- Portal Tributario. (s.f.). *Portal Tributario. Brasil*. Disponible en: <http://www.portaltributario.com.br/>
- Presidencia da República. (2008). *Lei Complementar número 128*. Brasil. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm
- Presidencia de la República. (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. Disponible en: http://cdn.presidencia.gob.mx/quintoinforme/Quinto_Informe_de_Gobierno_2017.pdf
- Roco, M.C., Bainbridge, W. S., Toon, B. & Whitesides, G. (Eds.). (2013). *Convergence of Knowledge, Technology and Society Beyond Convergence of Nano-Bio-Info-Cognitive Technologies*. Londres: Springer. Disponible en: <http://www.wtec.org/NBIC2/Docs/FinalReport/Pdf-secured/NBIC2-FinalReport-WEB.pdf>
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: Colmex-UNAM.
- Ros, J. (2017). La Economía Mexicana en 2016: Tendencias y Perspectivas. *Revista de Economía Mexicana*, (2), 3-38. Disponible en: http://www.economia.unam.mx/rev_econmex.html
- Salazar-Xirinachs, J.M., Nübler, I. & Kozul-Wright, R. (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. En J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler & R. Kozul-Wright (Eds.), *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. Ginebra: OIT.
- Samaniego, N. (mayo-agosto, 2010). El empleo y la crisis: Precarización y nuevas “válvulas de escape”. *Economía UNAM*, 7(20), 47-70. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam20/ECU002000703.pdf>
- Sánchez, A. (1 de abril de 2017). Liberalismo vs Proteccionismo. Buscando nuevas alternativas. *El punto sobre la i*, (29). Disponible en: <http://www.puntosobrelai.net/liberalismo-vs-proteccionismo-buscando-nuevas-alternativas/>
- Sandbu, M. (19 de diciembre de 2017). Inequality does not merit fatalism. *The Financial Times*.

- SAT. (2017). *Informe Tributario y de Gestión. Segundo trimestre de 2017*. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Paginas/informe_tributario_gestion.aspx
- SE. (13 de mayo de 2014). *Conoce más sobre la Industria TIC en México*. [Mensaje en un blog]. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/articulos/conoce-mas-sobre-la-industria-tic-en-mexico>
- SHCP. (2017a). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2017*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236020/PGF_2017.pdf
- Social Security System. (s.f.). *Compulsory Coverage of Self-Employed Persons*. Filipinas. Disponible en: <https://www.sss.gov.ph/sss/appmanager/portal/home>
- STPS. (2017). *Presenta STPS Programa de Inspección Federal de Trabajo 2017* (Boletín No. 385). Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/presenta-stps-programa-de-inspeccion-federal-detrabajo-2017?idiom=es>
- Tello, C., & Hernández, D. (2010). Sobre la Reforma Tributaria en México. *Economía UNAM*, 7(21), 37-56. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/pdfs/21/03tello.pdf>
- Tello, C. (2015). Sobre la estabilidad de la carga fiscal. En R. Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (pp. 246-271). México: FCE, UNAM.
- UNCTAD. (2017). *Trade and development report 2017. Beyond austerity: towards a global new deal*. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf
- UNCTAD. (2012). *Information Economy Report 2012. The Software Industry and Developing Countries*. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2012_en.pdf
- Weller, J. (Ed.) (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Argentina: Siglo XXI Editores. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1986/S3311N964E2009_es.pdf?sequence=1

Informe del Desarrollo en México



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de
los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera*
Enrique Provencio*

Autores

Rolando Cordera*
Mario Luis Fuentes*
Enrique Provencio*
Alejandro Mohar - Centro GEO.
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.
Cassio Luiselli*
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario*
Delfino Vargas*
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.
Fernando Cortés*
Francisco Javier Alejo - UNAM.
Iliana Yaschine*
Israel Banegas*
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Jorge Eduardo Navarrete*
José Casar*
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.
Manuel Aguilera*
Margarita Flores - UNAM.
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.
Olac Fuentes - UNAM.
Ramón Carlos Torres*
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
Ricardo Regules*
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Colaboradores

Alejandro Burgos*
Cristina Hernández*
Omar Escalante*
Servando Valdés*

Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Carlos Amaya
Claudia Herrera
Erika Cruz
Jocelyn Sánchez
Juan de Dios De la Rosa
Maleni Águila
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



Contenido

Presentación	12
--------------------	----

EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?	27
Distribución funcional del ingreso	35

EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria	60
Propuestas estratégicas en alimentación	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social	82
Salud: equidad y desarrollo	94
La perspectiva demográfica	103

EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo	166
Política digital, conectividad e información	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción	182

EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable	200
Cambio climático y transición energética	207
Estrategia territorial y urbana	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional	231

EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe	248

EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos	273
Gobierno Abierto	281
Planeación y gestión pública	285