

STPS

SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL



Foro Internacional



Políticas Públicas de Empleo y Protección Social

México

14 y 15 de noviembre 2013

**APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE
EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL**

Junio 2014

Estamos decididos a revalorar lo más grande que tenemos como país: nuestro capital humano. El que está en cada mujer, en cada joven, en cada hombre de este país, deseoso de tener un empleo, un empleo digno, bien remunerado y que le permita establecer condiciones de mayor bienestar

Lic. Enrique Peña Nieto
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos



PRESENTACIÓN

El Presidente Enrique Peña Nieto estableció como meta fundamental en el Plan Nacional de Desarrollo, la construcción de un “México con responsabilidad global”.

Conforme a ello, el Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Mtro. Alfonso Navarrete, inició una nueva etapa en las relaciones laborales internacionales, partiendo de un diálogo franco, abierto y respetuoso. A través de este diálogo se ha venido construyendo una relación de trabajo coordinada y de estrecha colaboración con todos los países y organismos multilaterales en el ámbito laboral internacional.

La participación del Secretario del Trabajo y Previsión Social en las reuniones y foros internacionales ha sido determinante para construir y fortalecer los vínculos de cooperación multilateral y bilateral.

En el primero de estos ámbitos merece especial atención la relación que se ha desarrollado con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este marco destaca la suscripción de un Convenio de Cooperación para promover la aplicación de un piso de protección social, calificado como “histórico” por el propio Director General de dicho organismo, Sr. Guy Ryder.

Cumpliendo con las instrucciones del Presidente Enrique Peña Nieto, el Secretario Alfonso Navarrete también ha sostenido diversos encuentros y reuniones con el Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Sr. Ángel Gurría, y se ha logrado construir una relación de trabajo sólida para que los temas de mayor interés para la STPS incidan en la agenda de esa organización.

Asimismo, el Titular de la STPS ha construido nuevos lazos de colaboración con el Foro Económico Mundial (WEF), y ha sido invitado como orador tanto al Foro de Davos como a las reuniones regionales del Foro en América Latina y Asia.

La determinación del Presidente Peña Nieto de llevar a cabo la promoción de México como actor con Responsabilidad Global, así como su defensa del trabajo digno y decente, han abierto espacios de representación en foros internacionales, tanto regionales como multilaterales. Así, México fue electo Presidente *Pro Tempore* de la XIX Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que se realizará en nuestro país en 2015. Asimismo, destaca su elección como miembro del Consejo de Administración de la OIT para el período 2014-2017.

En el ámbito bilateral hay numerosas acciones de cooperación entre las que se encuentran la negociación de diversos acuerdos y convenios de colaboración para el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y experiencias con países europeos, africanos y asiáticos.

Con la visión de construir un espacio amplio de diálogo social que rompiera con paradigmas y fuese un crisol de puntos de vista diversos, el Secretario Navarrete instruyó la celebración del primer Foro Internacional: Políticas Públicas de Empleo y Protección Social, un espacio para el análisis y debate sobre los desafíos del mercado laboral.

La convocatoria del Titular de la STPS permitió congregar a representantes de 23 países en la ciudad de México. De esta forma, titulares de los Ministerios de Trabajo de 15 países, ocho viceministros, así como académicos, funcionarios de organismos internacionales, representantes de trabajadores y empleadores, atendieron la invitación del Secretario Alfonso Navarrete.

A la iniciativa de la STPS se sumaron la OIT, la OCDE y la UNAM. El Foro se desarrolló en el marco de un amplio diálogo social con la perspectiva global de las organizaciones internacionales, las experiencias comparadas y el conocimiento acumulado por otras naciones.

Trabajadores, empleadores, académicos, expertos internacionales y altos funcionarios laborales de 23 países, que en total sumaron cerca de 100 panelistas, formaron parte de las mesas de discusión. En los paneles se planteó la necesidad de formular políticas públicas sobre productividad; empleo juvenil; seguro de desempleo; vínculo educación-empleo; transición de la informalidad a la formalidad; capacitación; bienestar emocional en el ámbito laboral; generación de empleos de calidad pisos nacionales de protección social en el ámbito laboral e innovación.

Todos estos temas se vinculan estrechamente con la agenda para construir un México próspero, a través de la promoción de empleos de calidad, como lo instruyó el Presidente Enrique Peña Nieto y ha estado siendo instrumentado por el Secretario Alfonso Navarrete.

El diálogo constructivo y propositivo entre los factores de la producción, enmarcado en un ambiente de Paz Laboral, también constituyó un elemento fundamental para las aportaciones del Foro.

Los resultados del Foro Internacional son sustantivos y útiles para dar respuestas a los retos que enfrentan los países en materia laboral. Por ello, se acordó la continuación de este ejercicio y celebrar el II Foro Internacional sobre Políticas de Empleo en España.

La celebración del II Foro Internacional da cuenta de que la iniciativa del Secretario del Trabajo y Previsión Social de México ha sido la semilla para romper paradigmas y enfrentar con creatividad e innovación la construcción de políticas públicas destinadas a promover el trabajo digno y decente que redunden en mejores niveles de bienestar para la población.

Este quehacer se suma al sólido trabajo que encabeza el Presidente Enrique Peña Nieto, quien con una visión de Estado ejerce un liderazgo comprometido con la construcción de un México próspero, incluyente y con responsabilidad global.

Dr. José Luis Stein Velasco
Secretario Ejecutivo del Comité Organizador del Foro
Titular de la Unidad de Asuntos Internacionales
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

CONTENIDO

- I. Introducción**
- II. Vínculo educación-empleo**
 - 2.1. Educación y formación profesional
 - 2.2. Sistemas de aprendizaje o formación en alternancia
 - 2.3. Marcos nacionales de cualificación
- III. Empleo juvenil**
 - 3.1. Promoción del trabajo decente para la juventud
 - 3.2. Políticas específicas
 - 3.3. Derechos en el trabajo
 - 3.4. Formación de los jóvenes
- IV. Transición de la informalidad a la formalidad**
 - 4.1. Estrategia integrada para el trabajo decente
 - 4.2. Crecimiento y generación de empleo de calidad
- V. Capacitación**
 - 5.1. Previsión de necesidades futuras en los términos de competencia
 - 5.2. Información de mercado de trabajo y servicios de empleo, enfoques nacionales y sectoriales
 - 5.3. Calidad y pertinencia de la formación
 - 5.4. Acceso amplio e incluyente a la formación
- VI. Productividad**
 - 6.1. Las brechas de la productividad ¿qué la determina o afecta?
 - 6.2. Productividad en los planes nacional, sectorial y de empresa
- VII. Innovación en materia laboral**
 - 7.1. Del aprendizaje hacia la innovación
 - 7.2. Innovación y marco jurídico
- VIII. Bienestar emocional en el ámbito laboral**
 - 8.1. Bienestar en el trabajo
 - 8.2. Riesgos psicosociales
 - 8.3. Inclusión de estrategias de bienestar en el ámbito de trabajo en el plan nacional y sectorial

IX. Generación de empleos de calidad

- 9.1. Empleo decente
- 9.2. Políticas estructurales y macroeconómicas orientadas al desarrollo
- 9.3. Sistemas de protección social
- 9.4. Relación salarios y productividad

X. Pisos nacionales de protección social en el ámbito laboral

- 10.1. Sistemas de protección social universal
- 10.2. Inversión en la seguridad social de calidad
- 10.3. Eliminar la segmentación de subsistemas

XI. Seguro de desempleo

- 11.1. Políticas de fomento al empleo y protección contra el desempleo
- 11.2. Políticas de mercado de trabajo
- 11.3. Ventajas y riesgos del seguro de desempleo en México

XII. Consideraciones finales

I. INTRODUCCIÓN

El Presidente Enrique Peña Nieto ha señalado que una de las grandes prioridades del Gobierno de la República es generar condiciones que aseguren a los mexicanos el acceso al trabajo formal, que proporcione mayor ingreso y calidad de vida a sus familias, respetando en todo momento los derechos laborales de los trabajadores.

En consecuencia, el Gobierno de la República delineó los cuatro ejes de la política laboral para que más mexicanos tengan acceso al empleo digno y de calidad en el sector formal, con prestaciones y derechos, con acceso a la justicia laboral y generando una mayor productividad.

Con este fin, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha emprendido acciones para atender las demandas de los trabajadores, para brindar atención oportuna a quienes buscan empleo, así como para ofrecer mayores oportunidades a los jóvenes que se capacitan para insertarse en el mercado laboral y contribuir al desarrollo del país.

El Presidente Enrique Peña Nieto conduce una trascendente etapa de reformas estructurales con el propósito de lograr la equidad y prosperidad en el país, mediante la generación de condiciones que propicien mayor crecimiento económico, mejores niveles de vida y de bienestar para toda la población.

Las reformas estructurales se generan en un ambiente de paz laboral, de capacidad, madurez y voluntad para alcanzar soluciones y acuerdos, a fin de dar continuidad a los procesos productivos y con ello mantener las fuentes de empleo que auxilian al crecimiento económico del país.

El Presidente Peña Nieto ha instruido también a que su Gobierno “aporte lo mejor de sí a favor de las mejores causas de la humanidad”, para que México sea un Actor con Responsabilidad Global. En este sentido, la cooperación internacional contribuye a identificar las mejores vías para un crecimiento sólido, sostenido y equilibrado, que redunde en beneficios para los trabajadores.

Para lograr estos objetivos es indispensable promover el intercambio propositivo y enriquecedor de conceptos, ideas y propuestas, que contribuyan al diseño de políticas públicas para atender los diversos retos, tanto en el contexto nacional como en el ámbito internacional.

Por ello la STPS, convocó en noviembre de 2013 al Foro Internacional: Políticas Públicas de Empleo y Protección Social. Este Foro contó con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la UNAM.

En este evento laboral internacional se reunieron representantes de alto nivel de 23 países, que participaron como panelistas en las diez mesas de trabajo que integraron el Foro.

Asimismo, congregó a un amplio grupo de funcionarios públicos nacionales e internacionales, representantes de la academia, del sector empresarial, de las organizaciones de trabajadores, investigadores y especialistas internacionales. Todos los participantes contribuyeron a generar un espacio de reflexión y discusión para la construcción de políticas públicas en el ámbito laboral, en el marco de un intenso diálogo social, franco y abierto.

La agenda del Foro permitió abordar temas de importancia central para los ministerios de trabajo y para la economía en su conjunto: Productividad; Empleo juvenil; Seguro de desempleo; Vínculo educación-empleo; Transición de la informalidad a la formalidad; Capacitación; Bienestar emocional en el ámbito laboral; Generación de empleos de calidad; Pisos nacionales de protección social en el ámbito laboral e Innovación laboral.

Estos temas, que guardan especial relevancia para el diseño e instrumentación de políticas públicas integradas, se vinculan estrechamente con la agenda propuesta por el Presidente de la República para construir un México incluyente, próspero, en donde todos los ciudadanos puedan ser partícipes de los beneficios de la productividad.

Estoy seguro de que la identificación precisa de la problemática y los retos que se presentan, así como de las fortalezas que se ha encontrado en cada uno de nuestros contextos, permitirá avanzar en el diseño de políticas públicas con amplio consenso entre los actores relevantes para una mejor instrumentación.

La STPS solicitó a la Universidad Nacional Autónoma de México la elaboración conjunta de una memoria que articulara las conclusiones de las mesas de trabajo. Este documento se enriqueció con las opiniones y observaciones de la OIT y la OCDE. Así, esta memoria contiene elementos para fortalecer el diseño de las políticas públicas en materia de empleo y protección social, tanto en México como en otros países, al igual que para organismos internacionales.

Queda en las páginas que siguen constancia de los elementos fundamentales del debate realizado en México. El más amplio agradecimiento y merecido reconocimiento a las instituciones que compartieron con la STPS la convocatoria de este Primer Foro Internacional: la OIT, la OCDE y la UNAM, así como a los importantes funcionarios de los países hermanos, a los distinguidos representantes de empleadores y trabajadores nacionales e internacionales, al igual que a los destacados académicos y especialistas que nos compartieron sus invaluable conocimientos y experiencias. Todos ellos hicieron de este Foro un nuevo espacio de profundo entendimiento y auténtico diálogo social plural, incluyente y comprometido con los más altos principios y valores laborales.

La STPS está convencida de que sólo a través de este diálogo, con una visión innovadora y creativa frente a los retos, lograremos construir las mejores soluciones y aprovechar el enorme potencial que constituye el capital humano en beneficio de nuestros países.

Durante la clausura del Foro Internacional el Sr. Presidente Enrique Peña Nieto expresó su beneplácito por este ejercicio inédito, de reflexión conjunta, que nos permite avanzar en la concreción de un mundo con mayor bienestar a partir de empleo y de trabajo digno, bien remunerado para los habitantes del mundo.

Éste es el espíritu que anima la participación de México en foros de carácter internacional, conscientes que sólo la franca deliberación sobre nuestros problemas, el trabajo coordinado y la estrecha colaboración con organismos internacionales y con todos y cada uno de los países, nos permitirá generar políticas públicas para desarrollar soluciones eficaces y construir la justicia y la paz laboral. Con el liderazgo del Presidente Enrique Peña Nieto, México avanza con firmeza y certidumbre a favor de los derechos del trabajador.

Mtro. Alfonso Navarrete Prida
Secretario del Trabajo y Previsión Social



II. VÍNCULO EDUCACIÓN-EMPLEO

2.1. La educación y la formación profesional

La educación de calidad y su vinculación con el trabajo es uno de los temas paradigmáticos del inicio del siglo XXI, en tanto que plantea grandes retos pero también presenta áreas de oportunidad que deben ser atendidas por los países para generar la fuerza laboral cualificada que demandan los mercados competitivos, sustentada en el trabajo digno o decente. El lograr una respuesta satisfactoria a la transición educación empleo, si bien requiere por una parte emprender la tarea de conciliar las competencias requeridas por los mercados de trabajo con aquellas que se adquieren en los procesos educativos, también plantea la oportunidad de revisar y corregir las problemáticas y deficiencias educativas para adecuarlas a tales requerimientos, lo cual propiciará mayor bienestar para las personas y niveles más altos de productividad y competitividad para las empresas. Aunque con distintas características específicas, dependiendo del contexto propio de cada país, se puede señalar que la problemática derivada de la transición trabajo escuela es una preocupación común para la mayoría de los países.

La educación y el empleo son generalmente aceptados como los medios principales por los que las personas, y en particular los jóvenes, pueden integrarse a la sociedad en que se desarrollan y definir el rumbo de su existencia futura. La transición o paso de la escuela al trabajo es una etapa crítica para el desarrollo de los individuos, que generalmente ocurre entre los 15 y los 24 años de edad, en tanto que es el periodo en el que, partiendo de la educación inicial que les fue proporcionada, buscan desarrollar habilidades y tener un entrenamiento que les permita ser productivos en la sociedad y acceder a un trabajo bien remunerado y bajo condiciones aceptables. No obstante que los programas educativos en general son más completos que los que existían hace algunos años y que los jóvenes pasan más tiempo en la escuela ahora que antes, éstos hoy en día tienen mayores dificultades para incorporarse al mercado de trabajo y cuando lo consiguen, la obtención de un empleo estable y digno es precedida, con frecuencia, por periodos prolongados de empleos temporales o precarios.

En varios países en desarrollo cada vez se está más cerca de lograr una cobertura general de la educación básica obligatoria y se están dando pasos para establecer o ampliar la cobertura a nivel de educación media, cuestión que aunque positiva y necesaria, no incidirá de manera relevante en toda la problemática vinculada a la transición escuela trabajo si la calidad de dicha educación no es la adecuada, si sus contenidos no propician el desarrollo de capacidades tendentes a la incorporación del educando al mercado de trabajo o si esas capacidades no le posibilitan el acceder a mercados globales y sólo son propicias para los mercados

laborales locales. La educación desde sus niveles básicos, no sólo prepara a las personas para la realización de estudios posteriores, sino también para incorporarse al mercado de trabajo y adquirir los medios y herramientas necesarias para una existencia autónoma. Los programas educativos deben buscar reforzar esta perspectiva de educación para el trabajo e inculcar la convicción de que estos procesos no concluyen con la enseñanza formal, en tanto es algo que las personas deben continuar haciendo a lo largo de su vida, si es que aspiran a seguir siendo considerados como personal calificado dentro de un mercado laboral que está en constante adaptación y cambio.

No es suficiente que las personas puedan acceder al sistema educativo, es necesario establecer medidas o mecanismos que prevengan el que habiendo ingresado al mismo lo abandonen, así como esquemas que posibiliten el que habiéndolo abandonado se puedan reincorporar al mismo. Por muy diversas razones que van desde necesidades de carácter económico hasta la falta de motivación, un número considerable de jóvenes abandona la escuela sin haber concluido sus ciclos educativos. El abandono de los estudios a edades tempranas y la pobreza, inciden en una inserción precoz en el empleo con bajos salarios y empleos poco calificados, así como en mayores dificultades a futuro para acceder a empleos con mejor remuneración y condiciones. Las habilidades adquiridas en las etapas iniciales del proceso educativo no siempre son útiles o están adaptadas a las necesidades del mercado de trabajo, por lo que la deserción en etapas más tempranas constituye un factor que, en la mayoría de los casos, determina negativamente el futuro laboral de una persona. La educación de una persona, ya sea que la pague el propio educando, tratándose de instituciones privadas, o bien que su costo sea asumido por el Estado, en el caso de la instrucción pública y gratuita, es una inversión cuya culminación debe verse compensada, en la medida de lo posible, con sueldos, condiciones laborales y perspectivas de desarrollo para las personas, en lo individual, al mismo tiempo que se genera en beneficio del país la fuerza laboral calificada y suficiente que se requiere para competir en el mundo de hoy.

En América Latina la tasa de deserción escolar es del 29% para los jóvenes entre 15 y 19 años. Cerca de la mitad de este porcentaje sucede antes del inicio de la educación secundaria. En México, los jóvenes suelen insertarse en el mercado de trabajo con bajos niveles de educación y sin formación profesional. De conformidad con la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, 72.6% de los jóvenes encuestados manifestaron ganar un promedio \$5460.00 pesos mensuales o menos. Para el cuarto trimestre de 2013, del total de desocupados en nuestro país, el 25% lo eran aquellos con instrucción primaria o sin instrucción, el 36% tenía como nivel educativo el de secundaria, mientras que las tasas de desocupación para el nivel medio superior y superior eran menores (17% y 22% respectivamente). De manera similar, para ese mismo periodo, de las 4,105,581

personas subocupadas, 3,176,856 tenían nivel educativo de primaria o secundaria, lo cual sustentaría la hipótesis de que a menor nivel educativo tenga una persona, mayores son sus posibilidades de caer en el desempleo, en el subempleo o en el empleo en condiciones precarias.

La deserción escolar, además de la afectación que produce a quien incurre en ella al reducir considerablemente sus oportunidades de insertarse en el mercado laboral en condiciones que le permitan mantenerse fuera de la pobreza y la marginalidad, implica también una pérdida para quien asumió el pago de la misma, ya sea un individuo o el Estado, toda vez que no podrá capitalizar debidamente los recursos que se invirtieron en el pago de la misma, además de reducirse la posibilidad, como ya se ha mencionado, de que dicha persona pueda ser considerada como parte de una fuerza laboral cualificada, lo cual conlleva un riesgo económico contingente, integrado por el costo de los apoyos asistenciales y programas sociales que, eventualmente se le tendrán que proporcionar a quien desertó y a su familia, si caen en situación de marginalidad o pobreza. En México se ha estimado que la deserción escolar tuvo un costo aproximado de 31 mil 139 millones de pesos, como consecuencia del 1,047,718 de niños y jóvenes que abandonaron el sistema educativo nacional en el ciclo 2012-2013, lo cual contribuyó a que se ubicara como el país de la OCDE con el porcentaje más alto de jóvenes entre 15 y 18 años que desertó o abandonó la escuela.

Un factor que podría contribuir a inhibir la deserción escolar, así como a facilitar que una vez concluidos los procesos educativos las personas efectivamente buscaran desarrollarse y perfeccionar sus capacidades en el área en la que fueron educados, lo constituye la orientación vocacional. Con frecuencia, más que atendiendo a sus intereses, habilidades y conocimientos previos, la elección sobre el área o tipo de estudios que se emprende es tomada por influencias externas a la persona, lo cual conlleva que se abandonen por falta de interés los estudios que se realizan o bien que se saturen y haya un exceso de oferta de trabajo en las áreas de actividades más comúnmente reconocidas, mientras que en otras menos conocidas, exista un verdadera falta de personal calificado, no obstante las posibilidades de desarrollo que la misma ofrezca para que las personas participen de manera competitiva y productiva en el mercado laboral.

Ante la realidad que representa la deserción por motivos económicos, en la cual la necesidad de atender necesidades básicas de subsistencia hace que los alumnos se incorporen de manera temprana a los mercados de trabajo, las opciones técnicas se han constituido como una alternativa a la formación profesional. El hecho de que una persona haya decidido recibir una formación técnica no debe excluirlo de que, en su oportunidad, pueda acceder o dar continuidad a su formación profesional. Por lo anterior, no sólo es deseable que se dé continuidad y se fortalezcan los programas de formación técnica en el sistema educativo, sino que es necesario que los mismos se vinculen y encuadren con esquemas más amplios de formación profesional.

Es importante señalar que la diversidad y complejidad del mercado de trabajo, así como la incidencia de factores de muy variada índole en el mismo, tales como los económicos, los sociales o los culturales, han ocasionado que, en la práctica, el paso de la escuela al trabajo no siempre sea automático ni esté garantizado, aun en el supuesto de haber concluido el ciclo educativo completo. Una educación con contenidos desvinculados de las necesidades del mercado de trabajo, junto con prejuicios o prácticas discriminatorias del propio mercado, referidas a edad, experiencia o género, entre otros factores, son algunas de las causas que originan esta situación. En el caso de la falta de competencias demandadas por los mercados, se hace necesario buscar elementos o mecanismos que compensen tales deficiencias, como lo son la capacitación o aprendizaje independiente, que desarrollen las habilidades y capacidades que permitan el acceso de la persona al trabajo digno.

A este respecto, en varios países de Latinoamérica se han emprendido programas que buscan la calidad en la educación, así como la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Por ejemplo, en Brasil, el Ministerio de Educación promueve el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PROMETE) con el propósito de ampliar la oferta de formación profesional inicial y de educación técnica de nivel medio mediante cursos gratuitos. En Argentina, el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, busca favorecer la empleabilidad y promueve la terminación y certificación de los estudios primarios y secundarios; para ello ofrece apoyo técnico y financiero que permita la terminación de estudios. En Colombia existe un programa de articulación con el sistema educativo que envuelve tres acciones. La primera es con la educación media propiciando que se incorpore el desarrollo de competencias técnicas durante la misma. La segunda se articula con la educación superior mediante una “cadena de formación” que facilita el tránsito por la educación técnica, tecnológica y universitaria. La tercera busca el reconocimiento de la oferta generada por otras instituciones para incrementar la cobertura y el acceso a programas de formación en igualdad de condiciones de calidad.

En México una muestra de la relevancia que se ha dado a este tema, fue la inclusión en la más reciente reforma de la Ley Federal del Trabajo, de elementos que buscan facilitar el acceso de las y los jóvenes al mercado laboral, al hacer posible un tipo especial de contratación laboral cuyo objeto principal es la capacitación inicial del trabajador, así como otorgar diversas garantías sociales y la posibilidad de incorporarse, sin discriminación de edad o género, a la adquisición de competencias y habilidades o destrezas mediante la capacitación.

Si bien el vínculo entre escuela y trabajo se ha enfocado fundamentalmente en el desarrollo de capacidades entre los trabajadores o potenciales trabajadores, que den respuesta a las demandas de los mercados laborales, otra forma de atender tales demandas y que el sistema educativo debe contemplar, es mediante la preparación para que se emprendan negocios propios. Al dotarse a los alumnos de herramientas y capacidades para que emprendan sus propios negocios, se promueve la generación de empleos y el autoempleo, incrementándose la actividad productiva y la economía formal del país.

2.2. Los sistemas de aprendizaje o de formación en alternancia

- Los programas de capacitación

Una función vital de los sistemas de formación profesional es la de establecer un vínculo entre las necesidades futuras del mercado de trabajo y los sistemas de formación profesional. Hoy en día los países han desarrollado una gran variedad de enfoques y métodos para identificar las competencias necesarias y difundir y utilizar información correspondiente. En Latinoamérica, como ejemplo de una experiencia colectiva de participación y diálogo para el diseño y puesta en marcha de esquemas que propicien una educación que contemple el desarrollo de competencias requeridas para el ingreso al mercado de trabajo, podemos mencionar las instituciones nacionales de formación profesional, mismas que con una integración normalmente tripartita, articulan los ámbitos educativos y del trabajo.

Para la determinación de estos programas es preciso emprender la tarea de diagnosticar y detectar cuáles son las necesidades presentes y futuras de los mercados de trabajo a efecto de diseñar e implementar los programas de capacitación que generen las capacidades requeridas para cubrir esas necesidades, haciéndose las previsiones presupuestales y operativas necesarias para tal efecto. Con frecuencia se asume que la capacitación sólo debe estar vinculada a áreas técnicas y referida a sectores específicos, lo cual es incorrecto, pues los programas y acciones que se implementen es deseable que tengan un amplio espectro, contemplen una perspectiva de género, no sean exclusivos para jóvenes, propicien la vinculación entre la formación técnica y profesional, y busquen generar las competencias que se requieren, no sólo en el ámbito privado, sino también en el público y el social.

- **La empresa como un lugar de aprendizaje**

La formación profesional debe estar vinculada con las empresas, esto se puede lograr con la inclusión de programas de aprendizaje, prácticas y pasantías laborales. Las empresas son, en este campo, un óptimo lugar de aprendizaje y práctica, con lo cual se verifica un enlace cooperativo entre la misma y la escuela. La participación de las empresas en los procesos de aprendizaje parte de intereses compartidos, pues por una parte facilita el que se detecten las necesidades del mercado, mientras que por otra propicia el que se desarrollen de mejor forma las capacidades requeridas para atender dichas necesidades. No obstante los beneficios que estos esquemas pueden producir, su implementación se ve limitada por diversos factores entre los que destacan la poca flexibilidad de los planes y programas de estudio así como el costo que implica su establecimiento y operación. El problema de los costos podría solucionarse, en buena medida, con el establecimiento de esquemas de cofinanciamiento entre las instituciones educativas, las empresas y el Estado. En este sentido, la participación gubernamental en el desarrollo de estos esfuerzos podría darse mediante el estableciendo de incentivos que fomenten su realización, los cuales pueden ser, por ejemplo, de carácter fiscal para aquellas empresas que participen en programas de aprendizaje.

En la mayoría de los países de la región se cuenta con legislación sobre contratos de aprendizaje. La evolución y aplicación de esta modalidad requiere de estrecha coordinación entre las empresas y los centros de formación para establecer las ocupaciones, los periodos y las cuotas de aprendices asignadas; para así fomentar la incorporación al mercado de trabajo, en un marco de respeto de los derechos laborales. Los contratos de aprendizaje, bajo la modalidad de formación en alternancia, establecen un proceso mixto de formación y empleo que busca compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional de manera directa en el puesto de trabajo. En México, el CONALEP impulsa el modelo mexicano de formación dual mediante convenios de colaboración y coordinación con las empresas, las cuales facilitan espacios de aprendizaje y práctica. La reforma más reciente a la Ley Federal del Trabajo incorporó la figura de contratos para capacitación inicial, los cuales tienen por objeto que el trabajador adquiera, de manera directa bajo la dirección y mando del patrón, los conocimientos o habilidades necesarias para la actividad para la que vaya a ser contratado.

2.3. Marcos nacionales de cualificación

Hoy en día se ha favorecido la generación de políticas que procuran la coordinación entre los sistemas de educación y los de formación para el trabajo, mediante mecanismos tales como los marcos de cualificaciones, nacionales o sectoriales. Los marcos de cualificaciones (MC) clasifican las cualificaciones según un conjunto de niveles basados en los resultados del aprendizaje que reflejan lo que, teóricamente, sabe, comprende, y es capaz de hacer el titular de un certificado o diploma. De este modo, los MC se constituyen como un instrumento que no solo clasifica sino que genera una estructura para las competencias, conocimientos, habilidades y capacidades de las personas mediante criterios objetivos que consideran aspectos propiamente educativos, así como de los mercados de trabajo.

Los MC deben diseñarse atendiendo a la realidad y condiciones específicas de cada país que lo vaya a implementar, en particular por lo que hace a las características propias de sus mercados de trabajo y las condiciones de su sistema educativo, partiendo de la identificación de las necesidades de los sectores productivos y sociales. Para su elaboración, debe buscarse la participación conjunta y coordinada de los sectores laborales, empresariales y de gobierno, definiéndose los objetivos prioritarios que persigue su establecimiento con una visión de largo plazo, contemplando asimismo mecanismos para su análisis y revisión, atendiendo al carácter dinámico que es inherente a los mercados de trabajo.

La Unión Europea está apoyando la conformación de MC y ha generado un marco europeo como referencia para los países que desean implementar esa herramienta a nivel nacional. En México, Colombia y Chile se ha avanzado en esta línea, se han elaborado matrices de competencias, clasificaciones ocupacionales o marcos sectoriales cuya aplicación ha podido evidenciar la articulación de la vida educativa con el empleo, logrando generar un mejor panorama de los niveles de cualificación con los que cuenta cada país.

- Reconocimiento y certificación de competencias laborales

Para asegurar que el desarrollo de competencias tenga un impacto positivo en los niveles de bienestar de las personas y en los niveles de productividad de las empresas, es necesaria una articulación entre las competencias demandadas por el mercado y las que se adquieren en la educación. La adquisición de competencias debe estar sujeta a parámetros de calidad que busquen garantizar o asegurar en la mayor medida posible, que el trabajador, más allá de cuestiones meramente formales, efectivamente cuenta con una capacidad laboral específica en un momento dado, para lo cual es deseable una evaluación de la misma.

La certificación de competencias es el reconocimiento formal y sustentado en elementos objetivos de las competencias de los trabajadores y lleva implícito el otorgamiento de una acreditación por parte de una institución autorizada respecto de sus competencias específicas. Estos esquemas sirven para que el trabajador cuente con un elemento objetivo que sustente el hecho de que efectivamente cuenta con determinadas capacidades o competencias y es un instrumento que da mayor certeza a las empresas al momento de decidir la incorporación de un trabajador que efectivamente cuente con capacidades que den respuesta a las necesidades laborales que demandan.

Los sistemas de certificación de aprendizajes previos se han venido instrumentando desde los años 80 en la región. La experiencia pionera, de escala nacional, se originó hacia mediados de los 90 en México con CONOCER, organismo que promueve el Sistema Nacional de Competencias y una agenda de capital humano para la competitividad de los diversos sectores del país.

➤ **Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas**

1. Realizar un diagnóstico amplio, objetivo e incluyente, que permita detectar las necesidades presentes de los mercados de trabajo en México, así como aportar elementos para determinar cuáles podrían ser las necesidades futuras de los mismos, a efecto de precisar las capacidades cuyo desarrollo se debe fomentar a efecto de dar respuesta a tales requerimientos.
2. Generar esquemas de coordinación y articulación entre el sistema educativo y los sectores productivos a efecto de que exista vinculación e intercambio de información entre los mismos tendente a buscar, por una parte, el que se impulse en el ámbito educativo el desarrollo de competencias que demandan los mercados de trabajo y, por otra parte, se establezcan mecanismos para que los alumnos perfeccionen sus habilidades de manera directa en las empresas y se propicie su incorporación a las mismas una vez concluidos los ciclos de enseñanza. Para este propósito se podrían adoptar, entre otras medidas:
 - a. Impulsar un modelo mexicano de formación dual mediante convenios de colaboración y coordinación entre escuelas, politécnicos, universidades, empresas y demás sectores y partes involucradas en los mercados de trabajo.
 - b. Flexibilizar los planes de estudio en la enseñanza, para hacerlos compatibles con el tiempo dedicado al aprendizaje en el trabajo.
 - c. Incentivar la inclusión de programas de aprendizaje, prácticas y pasantías laborales en las empresas.
 - d. Utilizar el contrato de aprendizaje para contribuir a la adquisición de competencias profesionales y la permanencia en el trabajo.

3. Fomentar mayores niveles de calidad en la educación profesional, buscando en la medida de lo posible sujetar la misma a patrones de excelencia que certifiquen tal hecho, con el propósito de que los alumnos se puedan incorporar a los mercados de trabajo dotados de altos niveles de educación y formación profesional que sean acreditables mediante elementos objetivos.
4. Combatir las causas que generan la deserción escolar, buscando mecanismos que fomenten la permanencia de los educandos en el sistema educativo o que posibiliten su reincorporación al mismo en caso de haberlo abandonado.
5. Fortalecer los programas de formación técnica procurando encuadrar los mismos en esquemas que los hagan compatibles con los programas de formación profesional, evitando que la formación profesional y la técnica se vean como elementos excluyentes.
6. Fomentar en el sistema educativo la formación tendente al emprendimiento de negocios propios.
7. Con independencia de las necesidades específicas de los mercados de trabajo, a efecto de elevar, en lo general, el nivel de cualificación de los trabajadores en el país, sería deseable emprender una campaña para fomentar el desarrollo de competencias básicas entre los mismos, tales como las aptitudes de comunicación, trabajo en equipo, resolución de problemas y capacidad de aprendizaje.
8. Establecer un vínculo entre los sectores productivos, los sistemas de desarrollo de competencias y los sistemas educativos, a efecto de que exista articulación y coordinación entre ellos. Los sistemas de desarrollo de competencias no pueden actuar al margen de las necesidades de los mercados de trabajo ni tampoco pueden ser excluyentes las instituciones educativas.
9. Fortalecer y desarrollar los mecanismos de reconocimiento y certificación de competencias adquiridas en la experiencia laboral, con sustento en elementos objetivos, medibles y verificables que den credibilidad y certidumbre sobre la veracidad y calidad de las competencias reconocidas.
10. Fortalecer los sistemas de formación para el trabajo, mediante la acción articulada y conjunta de los mismos con las instituciones educativas, a efecto de elevar su calidad, pertinencia y credibilidad.

III. EMPLEO JUVENIL

3.1. Promoción del trabajo decente para la juventud

Proveer a los jóvenes de un mejor comienzo en el mercado de trabajo es un reto y una necesidad cuya atención incide, no sólo en el bienestar individual de cada joven, sino en la obtención de una mayor cohesión social lo cual se traduce en un beneficio objetivo y concreto para la sociedad de cada país en su conjunto. Cualquier inversión que se haga en beneficio de los jóvenes, va a generar beneficios a largo plazo y a contribuir al crecimiento económico sostenible e incluyente. Los jóvenes enfrentan un mercado de trabajo que les solicita experiencia, pero sin poder acceder a un primer empleo, se encuentran en un círculo vicioso. En otros casos, pueden acceder a empleos flexibles, pero con condiciones precarias, originando un nuevo tipo de trabajadores, los trabajadores pobres, quienes a pesar de trabajar, se encuentran en situación de pobreza.

El empleo juvenil se encuentra a nivel mundial en una situación de crisis. Los jóvenes de todo el mundo enfrentan, en distintos grados y bajo distintas modalidades una misma situación: se encuentran sin empleo o su empleo es precario o temporal, con pocas o nulas perspectivas de obtener un empleo por tiempo indeterminado y en condiciones de trabajo digno o decente. En Europa, como consecuencia de la crisis económica que se está viviendo, más de 5.5 millones de personas menores de 25 años están desempleadas, lo cual ocasiona que, en promedio, el desempleo juvenil en los países de la Unión Europea supere el 20%. No obstante que en América Latina varios de los países han logrado sobreponer a los embates de la crisis económica mundial y el desempleo de los jóvenes inclusive presentó en promedio una disminución en los últimos años, según lo ha señalado la Organización Internacional del Trabajo, el mismo aún triplica la tasa correspondiente a los adultos, con lo cual los jóvenes representan cerca del 43% del total de desempleados en la región, situación que es particularmente grave en el caso de las mujeres, cuya tasa de desempleo a nivel regional alcanzó el 17.7% en comparación con el 11.4% de los hombres.

Como se refirió anteriormente, la medición del empleo juvenil y la determinación de sus dinámicas propias es una cuestión compleja, toda vez que un joven puede alternar periodos dedicados exclusivamente al estudio o al trabajo, con otros en los que estudie y trabaje o bien en los que decida dejar de estudiar y de trabajar. En América Latina se ha estimado que aproximadamente el 35% sólo estudia, el 33% sólo trabaja, el 12% estudia y trabaja, y cerca del 20% ni estudia ni trabaja (los que se han denominado como “NINIs”). El hecho de que un joven no estudie o trabaje, ni asuma de manera activa la realización de actividades domésticas, los ubica en un contexto de exclusión y riesgo social, pues puede propiciar que ante la falta de oportunidades laborales o bien ante la falta de interés de los jóvenes en relación a las existentes, determinen involucrarse en actividades ilícitas, lo cual ha provocado en varios países altos niveles de violencia e inseguridad.

Se ha estimado que 6 de cada 10 empleos generados para jóvenes en América Latina son informales, además de que menos del 40% de los jóvenes que están incorporados al mercado de trabajo cuenta con seguridad social. Si bien se debe reconocer que ha habido avances importantes en el acceso a la educación; los niveles de aprendizaje son aún bajos y desigualmente distribuidos por nivel socioeconómico. Los jóvenes de la región encuentran crecientes problemas de inserción en el mercado laboral, ocasionando que un importante segmento de los mismos se encuentre desempleado, empleado en trabajos de baja productividad y salario, o sin estudiar ni trabajar. De los 108 millones de jóvenes de la región, poco más de la mitad ya está incursionando en el mundo del trabajo, por lo que la atención a la problemática de su empleo en condiciones decentes debe ser una prioridad, toda vez que considerando su magnitud y relevancia, la falta de oportunidades laborales puede causar desaliento y frustración entre los jóvenes, propiciando el que se empiecen a cuestionar la utilidad y necesidad de las instituciones, lo cual puede incluso repercutir en la gobernabilidad, así como en el desarrollo de la vida democrática. A nivel mundial son casi 300 millones de jóvenes entre 15 y 24 años los que, por diversas razones, no están trabajando.

Refiriéndonos a nuestro país, si consideramos como jóvenes a todos aquellos mexicanos de entre 15 y 29 años de edad, los mismos serían cerca de 30 millones de personas, que representan aproximadamente el 27% de la población total de México (118,896,009 habitantes). Estos jóvenes también integran poco más del 50% de la población económicamente activa pero tienen una tasa de desempleo cercana al 9% que es casi el doble de la tasa de desempleo nacional del 5.05%. En muchas ocasiones, los jóvenes cuentan con un trabajo, pero es de mala calidad, ya sea por su precariedad, su temporalidad o por la falta de protección social. Igualmente, en varios casos, el trabajo se presenta dentro del sector informal e incluso dentro de actividades criminales.

Un factor que actúa negativamente en contra de los jóvenes es la falta de educación o de una educación de calidad, en todos sus niveles. En México, según la Encuesta de Educación, Capacitación y Experiencia Laboral, 5% de la población económicamente activa (PEA), que integra a 47.1 millones, no continúa con sus estudios debido a una percepción de que hay una falta de opciones relacionadas con las áreas que estudiaron. Así mismo, casi siete de cada 10 adolescentes carecen de un nivel adecuado de educación y destrezas para acceder a un empleo bien remunerado. Por otro lado, según se desprende de la Encuesta de Educación, Capacitación y Experiencia Laboral de 2009 elaborada por la STPS, 45 % de la población que cuenta con estudios profesionales realiza un trabajo distinto para el que fue formada. Sólo cuatro de cada 10 jóvenes que concluyeron su formación universitaria consiguen empleo en áreas vinculadas con su carrera.

Quizás esta situación se debe a que nuestro país, como muchos otros, no ha logrado transitar de una sociedad de “oficios” a una sociedad de competencias donde se reconozca y se prepare a las personas para la empleabilidad: contar con las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, así como elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían, e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes periodos de su vida. Sobre este particular, resulta relevante destacar un dato de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010, conforme a la cual un 36.5% de los jóvenes encuestados señaló como principal causa por la que no había sido aceptado para un empleo el tener una preparación insuficiente, mientras que el 30.7% refirió como causa su inexperiencia.

Otro factor que repercute en el empleo juvenil lo constituye el hecho de que frecuentemente los jóvenes adolecen de la falta de una adecuada orientación escolar y profesional que canalice sus intereses y capacidades hacia la vida activa. La orientación vocacional está directamente relacionada con la construcción de un proyecto de vida para cada uno de los jóvenes e implica un proceso de toma de decisiones para el cual, con frecuencia los mismos no se encuentran debidamente preparados. Ante esto, la escuela debe repensar su intervención y fortalecer la construcción de mecanismos multidisciplinarios que, con antelación al momento en que los jóvenes tengan que tomar la decisión sobre el área o ámbito en el cual concentrarán sus estudios, les vaya aportando elementos para una toma de decisión informada, con la mayor responsabilidad y autonomía posible, partiendo del conocimiento de sí mismos y del entorno en el que se desarrollan.

La decisión sobre el tipo de actividad o área de especialidad en la que los jóvenes desean desempeñarse determina en buena medida quienes serán y que actividad emprenderán en el futuro, por lo que una resolución tomada bajo presión, de manera improvisada o, en no pocos casos, por omisión, puede motivar que el joven pierda el interés en continuar sus estudios, presentándose el fenómeno de la deserción o bien que, habiendo concluido los ciclos de enseñanza, tome la decisión de dedicarse a una actividad diversa, incorporándose al mercado de trabajo sin aprovechar íntegramente las capacidades que desarrolló en el sistema educativo, ocupando trabajos para los que probablemente no esté debidamente calificado.

3.2. Políticas específicas

Para resolver la problemática que enfrentan los jóvenes ante el ámbito laboral, es necesario establecer políticas públicas que estén enfocadas a propósitos específicos, tales como la promoción del empleo, la reducción de la informalidad y el fomento del autoempleo y del emprendimiento. Si el problema del empleo juvenil no se atiende, se corre el riesgo de que la magnitud y consecuencias del mismo para la sociedad sean cada vez mayores, pues se estará previniendo que generaciones de jóvenes se incorporen y participen activa y debidamente en nuestra sociedad, además de perderse para el empleo. Para la elaboración de estas políticas específicas, así como de otras que se pretendiera implementar en este sector, se estima necesario que las mismas partan de estos presupuestos:

1. Reconocer la heterogeneidad de los jóvenes. Los jóvenes son diversos y cualquier medida que se pretenda adoptar debe reconocer esta diversidad más allá del mero parámetro de la edad, pues los entornos, nivel educativo, condiciones familiares y sociales, entre otros aspectos, establecen diferencias que deben ser no sólo reconocidas sino atendidas.
2. El enfoque hacia los jóvenes debe ser multidimensional, en la medida en que se debe promover la integración social y el ejercicio de una ciudadanía plena, procurando combatir las desigualdades existentes en todas sus vertientes: educativas, sociales, culturales, de género, etnia, etc.
3. Se debe evaluar la implementación de políticas integrales, con planes de acción caracterizados por la diversidad de necesidades de la pluralidad de jóvenes existente (capacitación laboral, formación de jóvenes en la empresa, programas de primer empleo, apoyos de inserción al empleo, igualdad de oportunidades, contratos de aprendizaje, fomento de empresas juveniles, apoyos económicos para las empresas que contratan a trabajadores jóvenes, etc.), que sean a su vez concretos y operativos involucrando a toda la sociedad.
4. El Estado, los empleadores, y los jóvenes mismos deben estar involucrados en el diseño de las políticas de empleo, así como cubrir la parte de corresponsabilidad que les atañe.
5. Se debe fortalecer el nexo escuela-trabajo, para así transitar de una sociedad de oficios a una sociedad de competencias. Ciertamente es, que no parta de una simple adaptación acrítica y mecánica a las necesidades de un sector de la sociedad, pero que les proporcione a los jóvenes la posibilidad de transitar sin obstáculos de la escuela al trabajo, sin una etapa intermedia de desempleo.

- **Políticas para promover el empleo juvenil**

Si bien el empleo para jóvenes ha sido en los últimos años una de las prioridades de los organismos internacionales en materia de trabajo, lo cual se ha visto reflejado en el número de declaraciones y resoluciones internacionales relativas a dicho tema que se han suscrito, es necesario que su relevancia y las problemáticas que enfrenta se sigan incorporando en el debate público, así como que se involucren en la atención a esta materia más organizaciones y actores de la sociedad civil. En 2012, por ejemplo, la OIT adoptó la *Resolución sobre “La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción”*, en la que se proponen un conjunto de principios rectores que guíen la adopción de medidas para impulsar el crecimiento favorable al empleo y la creación de trabajo decente a favor de los jóvenes. Igualmente, en la segunda Reunión de los Ministros del Trabajo y Empleo del G20, se debatieron los principales desafíos en materia de empleo a los que se enfrentan los jóvenes en los países del Grupo, y se insistió en la importancia de las políticas destinadas a aumentar la cantidad y calidad del empleo juvenil.

El establecimiento de una política adecuada de empleo juvenil no es una cuestión sencilla, toda vez que al ser uno de varios aspectos que debería contemplar una política de empleo general, cuando esta última no es buena difícilmente se puede tener una buena política de empleo específica para los jóvenes. No obstante lo anterior, es necesario como un primer paso la elaboración de políticas públicas que tomen en consideración e intenten atender de manera particular al empleo juvenil, tratándolo de manera diferenciada dentro de las políticas generales de empleo. Las políticas para la promoción del empleo juvenil deben partir de un diagnóstico que permita conocer y determinar las características y problemáticas propias que presenta el empleo juvenil en el país para incidir de manera positiva sobre los factores que podrían potenciarlo, así como atacar o inhibir los elementos que lo afectan. Estas políticas no sólo deben tomar en consideración la cuestión relativa a la generación de empleos, sino propiciar que las condiciones de los mismos sean adecuadas y que los jóvenes cuenten con la preparación o capacidades suficientes para poder desempeñar los mismos y, por lo tanto, aprovechar la oferta laboral que se genere.

El asignar al empleo juvenil la máxima prioridad, tanto en el ámbito nacional como internacional, ha sido planteado por la OIT como una cuestión relevante, estimándose que el establecimiento de políticas adecuadas sobre la materia, que faciliten la entrada o la reincorporación de los jóvenes a los mercados de trabajo con empleos decentes, particularmente de aquellos que enfrentan condiciones menos favorables, necesariamente producirá amplios beneficios económicos y sociales, traducándose estos en mayor igualdad e integración social. Estas políticas de empleo se pueden concretar mediante planes nacionales de acción, que cuenten con la participación y apoyo de los interlocutores sociales, que estén sujetos al cumplimiento de objetivos medibles en plazos definidos.

- **Políticas de formalización del empleo juvenil**

El desempleo, el subempleo y la informalidad laboral constituyen algunos de los principales obstáculos que enfrentan los jóvenes para insertarse en un trabajo de calidad. Los países de América Latina y el Caribe, en el periodo 2005-2013, han sido testigos de un conjunto variado de intervenciones en estos temas. En el nivel normativo, se sancionaron leyes dirigidas a mejorar las condiciones de empleo de los jóvenes, así como su acceso al mercado laboral. No obstante lo anterior, la informalidad laboral, en particular la referida a los jóvenes, es un problema grave y endémico de las economías latinoamericanas. En relación a este tema, por ejemplo, la OIT ha estimado que cerca del 56% de los jóvenes con empleo se ubica en el mercado laboral informal, 6 de cada 10 empleos generados para los jóvenes son informales, sólo el 37% cotiza para el seguro social de salud y apenas un 48.2% tiene contrato escrito de trabajo.

Los jóvenes se encuentran entre los principales grupos que se ven sujetos a la informalidad, lo cual implica que aceptan voluntariamente o se ven forzados a desempeñar puestos con salarios bajos, en condiciones de inestabilidad laboral y carencia de protección y derechos. Con frecuencia, ante las limitadas opciones que les ofrecen los mercados de trabajo, los jóvenes aceptan la informalidad al considerarla como una etapa necesaria de inicio que posteriormente les permitirá acceder a mejores posiciones y condiciones de trabajo, cuestión que en la práctica no siempre se verifica, con lo que su permanencia en la informalidad se convierte en una constante que condiciona toda su vida.

Las consecuencias de la informalidad, hacen que en muchos jóvenes se genere la concepción de que el trabajo ya no es equivalente a un medio de vida digno y suficiente. Los jóvenes que trabajan en la informalidad suelen salir a buscar más trabajo que quienes tienen empleos formales pero también un número muy elevado deja de buscar trabajo y no da continuidad a sus estudios. Se ha estimado que en Latinoamérica existen cerca de 21 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan (los denominados NINIS) más de la mitad de ellos porque no consiguen un trabajo aunque lo busquen o por que se dedican a quehaceres domésticos, sin embargo, aproximadamente 4.6 millones no estudian, no trabajan, no buscan empleo y tampoco se dedican a los quehaceres del hogar, lo cual lleva implícito diversos riesgos potenciales, tanto para ellos como para la sociedad en general.

Las acciones que se tomen deben ser integrales y cubrir las distintas áreas en las que esta problemática tiene incidencia. En México, por ejemplo, aunque la cobertura de la educación pública y gratuita en los niveles medio y superior aumenta año con año y su magnitud es superior a la de la mayoría de países en la región, aún resulta insuficiente para atender la demanda existente, lo cual constituye por sí mismo un problema que se ve agravado cuando aquellos jóvenes que pudieron ingresar a estos estudios y los concluyeron, a su egreso enfrentan la falta de opciones de empleo.

La atención al problema de informalidad en el trabajo de los jóvenes debe encuadrarse en el contexto de una política general para combatir la informalidad y propiciar su transición hacia la formalidad, cuestión que se tratará en páginas subsecuentes, no obstante lo cual, es necesario que esa política establezca las bases para la existencia de programas de promoción del empleo destinados a beneficiar de manera específica a los jóvenes, mediante la implantación de medidas que incentiven la contratación de los mismos o la faciliten. Del mismo modo se deben sentar las bases para propiciar que los jóvenes, desde su etapa de estudios, entren en contacto y se involucren con empresas que los puedan emplear dependiendo de su rama o especialidad de estudios, Los apoyos que se pueden establecer para estos efectos podrían contemplar desde la concesión de becas, hasta el apoyo en comida y transporte.

El problema de la informalidad en el trabajo juvenil, no debe atacarse sólo en el aspecto relativo a los nuevos empleos que se generen, ya que, al igual que como es deseable que suceda para el trabajo en general, las políticas públicas de la materia deben contemplar estrategias destinadas a facilitar e incentivar la formalización de trabajadores que actualmente están en la informalidad y de las fuentes de empleo en las que laboran, cuestión que con frecuencia no sucede en tanto que el proceso de regularización necesario para tal efecto implica el riesgo de diversas sanciones administrativas y la generación de responsabilidades fiscales laborales que inhiben que los empleadores vean esta transición como una opción conveniente y factible.

- **Políticas que promuevan la iniciativa empresarial y el autoempleo de jóvenes**

La Resolución sobre “la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción”, de la OIT, plantea un enfoque multidimensional con medidas para impulsar un crecimiento favorable del empleo, a través de políticas del mercado de trabajo e iniciativa empresarial juvenil. Los problemas de informalidad y precariedad laboral, según varias opiniones, son propiciados entre otros factores, por la carencia de una política pública adecuada para propiciar el emprendimiento de actividades económicas por cuenta propia. Pare revertir lo anterior, sería necesario revisar el marco normativo que regula la actividad empresarial en un país y adecuarlo, tomando en consideración las características y problemáticas propias de cada caso, para generar un entorno propicio para la generación de fuentes de trabajo dentro de la economía formal, en la que sea posible el cumplimiento de los derechos laborales básicos.

Ante la falta de opciones en el mercado laboral, la iniciativa empresarial puede ser la vía para que los jóvenes accedan a condiciones de trabajo decentes, con lo cual no sólo existiría un beneficio para ellos en lo personal, sino para la sociedad en general, pues al establecerse fuentes de trabajo con condiciones laborales

adecuadas, el beneficio se extiende para todas aquellas personas que contraten. Los apoyos o ayudas que se pueden ofrecer a este respecto y que las políticas públicas deben contemplar comprenden no sólo elementos financieros, sino también de asesoría técnica y operativa, aunque es evidente que un elemento crucial y condicionante para que prospere cualquier medida de fomento es el acceso de los jóvenes al crédito bajo condiciones razonables. Estas asesorías y apoyo deberán estar diferenciados, atendiendo a los tipos de actividades que se proponga emprender, así como a los entornos y condiciones en que se lleven a cabo las mismas, tomando en cuenta que en un entorno urbano no se tendrían las mismas necesidades ni se enfrentarían las mismas condiciones que en un entorno rural.

En términos generales, podría decirse que las políticas públicas que se establezcan para la promoción y desarrollo del autoempleo o del emprendimiento, deben comprender, cuando menos, los apoyos iniciales para el establecimiento de la actividad emprendedora, los necesarios para la continuidad o mantenimiento de la actividad emprendedora, así como la asesoría o asistencia técnica y operativa requerida por el emprendimiento en cualquiera de sus etapas. Del mismo modo, se requiere que desde la etapa educativa se vaya despertando entre los jóvenes la conciencia de que el trabajo personal y subordinado no es la única opción que tienen para su desarrollo profesional a efecto de que también se vean como una opción viable por la cual optar, la iniciativa empresarial y el autoempleo. Es preciso establecer entre la juventud actitudes y valores que sean propicios para el trabajo independiente y que se considere el emprendimiento como una opción profesional viable, digna y duradera, lo cual implica generar un cambio de paradigma en muchas de nuestras sociedades, donde el éxito y la estabilidad profesional, generalmente se asocian a la obtención y mantenimiento de un empleo al servicio de una empresa o institución, es decir, por cuenta ajena.

Todas estas medidas deberán estar acompañadas de campañas y mecanismos de información y difusión efectivos, que permitan que el mayor número posible de jóvenes estén plenamente informados de los servicios y apoyos disponibles, tanto en el ámbito financiero, como en el administrativo, el operativo y el formativo, ya que en numerosas ocasiones los jóvenes emprendedores no son conocedores de todas las posibilidades formativas a las que pueden acceder. Estas campañas y mecanismos, entre otras cosas, deben sostener como premisa que la iniciativa empresarial y el autoempleo son vías de generación de riqueza, empleo y estabilidad social, evidenciando que estas iniciativas juegan un papel muy relevante en la generación de empleo, en el crecimiento económico, así como también en la innovación.

3.3. Derechos en el trabajo

El fomento y promoción del trabajo en los jóvenes, no atenderá la problemática integral que presenta el mismo si las políticas públicas y los Estados dejan a un lado los derechos laborales mínimos de estos trabajadores, como lo son los salarios, las prestaciones de seguridad social y el que el trabajo se preste en condiciones seguras, entre otros aspectos. La urgencia y relevancia que tiene el desempleo entre los jóvenes no puede ser un argumento que justifique el que se incumpla o se menoscabe el marco normativo de protección laboral al que tienen derecho, ya que, por el contrario, la falta de observancia de esa protección es uno de los factores que caracteriza la informalidad y la existencia de prácticas discriminatorias en los trabajos formales.

La falta de cumplimiento a los derechos que los jóvenes tienen en el trabajo, presenta una doble dimensión. En la economía informal, los trabajadores no están reconocidos como tales y en consecuencia no gozan de los beneficios que les otorgan la legislación laboral y la protección social, mientras que en la economía formal, con frecuencia la cobertura y vigencia de derechos es más formal que real o no se da en la magnitud que debiera, ya que, por ejemplo, se generan constancias que acreditarían ante las autoridades el cumplimiento de la normativa laboral o de seguridad social aunque, en la práctica, las condiciones reales sean otras. De este modo, por ejemplo, algunos empleadores hacen que sus trabajadores firmen controles de asistencia por jornadas menores a las efectivamente desempeñadas o reportan para efectos de seguridad social salarios menores a los que realmente pagan, con lo cual, aún en la que se considera formalidad, puede haber y hay falta de respeto a los derechos de los trabajadores jóvenes.

La debida preparación de los jóvenes para su incorporación en los mercados de trabajo debe comprender el que los mismos tengan información accesible, clara y suficiente sobre sus derechos y responsabilidades laborales, así como los mecanismos con que cuentan para hacerlos efectivos y a los que se pueden ver sujetos. Empezando por México, muchos países latinoamericanos han incorporado a sus textos constitucionales contenidos referidos a la materia laboral y cuentan con leyes, instituciones y tribunales especializados en la protección y atención de las controversias que surjan en esta materia. El conocimiento y divulgación de los derechos en el trabajo debe estar aparejado por la intervención activa por parte del Estado para verificar y propiciar el efectivo cumplimiento de la normativa en la materia, procurando, en la medida de lo posible, no basar esa intervención en esquemas persecutorios que están más orientados a la imposición de sanciones que al cumplimiento de la Ley, sino en mecanismos que faciliten, expongan la conveniencia y hagan atractivo dicho cumplimiento, con lo cual se dará un paso decisivo en el abatimiento de la informalidad.

3.4. Formación de los jóvenes

Como se ha expuesto previamente y se reiterará en este documento, la inversión que se haga en la formación de los jóvenes genera beneficios a largo plazo y contribuye al crecimiento económico sostenible e incluyente en un país. El escaso o deficiente nivel de formación y competencia profesional con que cuente un joven, casi ineludiblemente se traducirá en su ingreso al mercado informal, en el cual se preservarán e, inclusive se agravarán tales deficiencias, por lo que es prioritario adoptar políticas públicas que busquen mejorar las competencias profesionales, no sólo de los jóvenes que se incorporarán a los mercados de trabajo, sino de aquellos que se encuentran dentro de la economía informal, a efecto de que puedan salir de la misma y acceder a empleos mejor remunerados y en condiciones decentes.

Al desarrollarse competencias de empleabilidad, se da una formación general que le permite a los jóvenes el enfrentar los cambios y condiciones inestables de los mercados de trabajo adaptándose a las mismas, contando con la capacidad de aprender nuevas capacidades y ejecutarlas cuando así se requiera, lo cual redundará en beneficios tanto para el propio trabajador como para los empleadores, además de mejorar la competitividad, estimular la innovación, fomentar el crecimiento económico y la productividad. Este esquema no debe dejar de lado el mejoramiento de capacidades y conocimientos básicos, el sólo hecho de desarrollar más y mejores habilidades de lectura, escritura, aritmética, así como técnicas de expresión y comunicación, otorga a quien las tiene una ventaja sobre aquellos que no consideran relevante atender tales aspectos y propicia en quienes si lo hacen el que puedan adquirir con mayor facilidad conocimientos más complejos y específicos.

Las acciones y programas que se emprendan para la formación de jóvenes bajo el esquema de desarrollo de competencias, deben ser accesibles, flexibles y prácticos, además de estar diseñados tomando en consideración las condiciones y características de las personas a quienes van dirigidos. La preparación que reciben los jóvenes y las competencias profesionales que desarrollan partiendo de la misma, deben estar actualizadas para las necesidades que se presentan en el mercado de trabajo formal, un desfase entre formación y realidad conduce a que los jóvenes no se puedan incorporar a este último, con lo que se generan altos niveles de desempleo o un aumento en la informalidad.

Los esquemas de formación de jóvenes no pueden ser rígidos ni enfocados exclusivamente a ocupaciones específicas. Los continuos cambios en la tecnología y en la organización del trabajo, así como las variables que influyen en la vida económica y social, ponen en evidencia la necesidad de que se adopten políticas públicas centradas en las competencias de empleabilidad, las cuales constituyen los fundamentos, conocimientos y habilidades necesarias para

encontrar y conservar un empleo decente, reduciendo las probabilidades de desempeñar trabajos marginales, precarios, en el sector informal y en condiciones de exclusión social.

➤ **Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas**

1. Identificación de nichos ocupacionales y estimación de la pertinencia de la formación para el trabajo: identificar las ocupaciones donde los jóvenes logran empleos de calidad.
2. Crear rutas flexibles de formación, revalorizado la formación técnica frente a las carreras profesionales, sin excluir la posibilidad de adquirir posteriormente una formación profesional.
3. Fomentar la inserción temprana al empleo de los de los estudiantes de bachillerato y licenciatura
4. Favorecer la transición escuela-trabajo a través de convenios entre escuelas técnicas y universidades con empresas
5. Fomentar los períodos de práctica, las estancias y las pasantías laborales.
6. Otorgar estímulos a las empresas que contraten a jóvenes.
7. Fomentar el emprendurismo juvenil, otorgando estímulos y facilitando el crédito a las empresas creadas por jóvenes.
8. Formulación de políticas tripartitas que busquen incluir a los jóvenes en el empleo.
9. Fomentar políticas que promuevan el empleo por cuenta propia para los jóvenes como alternativas de inserción laboral
10. Reforzar los servicios públicos de empleo adaptándolos para los jóvenes
11. Fomentar entre los jóvenes las ventajas de la economía formal frente a su posible inserción en la economía informal o actividades criminales.
12. Adoptar medidas para prevenir que los egresados de las escuelas técnicas, superiores, politécnicas o universidades se encuentren atrapados en largos periodos de desempleo o subempleo
13. Fomentar el empleo juvenil en áreas bien remuneradas.
14. Crear programas de capacitación y adiestramiento especiales para los jóvenes vulnerables, por ejemplo aquellos que se encuentran en situación de calle, en el campo o atrapados por la delincuencia.

IV. TRANSICIÓN DE LA INFORMALIDAD A LA FORMALIDAD

4.1. Estrategia integrada para el trabajo decente

El empleo informal es un fenómeno de gran magnitud y que muestra una elevada heterogeneidad, ya que se presenta bajo diversas modalidades tanto en el sector informal como en el sector formal de la economía. La informalidad es un fenómeno que se presenta en prácticamente todos los mercados de trabajo, generando muchas veces consecuencias indeseables tanto para las economías de los países, como para los empleadores y trabajadores involucrados en la misma. Desde la perspectiva de los trabajadores, la informalidad con frecuencia es sinónimo de carencia de prestaciones y derechos laborales, salarios bajos, condiciones laborales inapropiadas, falta de seguridad social e inestabilidad en el empleo. Para los empleadores, el desarrollar sus actividades en el sector informal representa el no poder acceder a los apoyos y a la protección legal a la que podrían tener derecho si estuvieran en el sector formal, además de estar sujetos al riesgo contingente de ser sujetos de diversas y potencialmente altas sanciones y responsabilidades de diversa índole como consecuencia de desarrollar sus actividades de esa manera.

Para los países el desarrollo de trabajo en el sector informal tampoco es una cuestión menor. Por su propia naturaleza, este tipo de actividades no puede ser objeto de altos niveles de inversión, con lo cual, tampoco pueden alcanzar grandes niveles de productividad ni pretender desarrollar o mejorar las condiciones y capacidades del capital humano empleado en el mismo. De esta forma, no es impreciso señalar que la existencia de un sector informal extenso es un indicador de que los recursos de la economía de un país se están utilizando por debajo de su potencial real, cuestión que incide en su crecimiento y en los niveles de vida de su población, además de propiciar el que se presenten fenómenos indeseables de carácter social, derivados de las condiciones de exclusión que con frecuencia padecen quienes trabajan en este sector.

Según estimaciones de la OIT, en América Latina y el Caribe en 2011 había aproximadamente 127 millones de personas con empleos informales. Por categoría ocupacional, un 41.4% son trabajadores por cuenta propia o independientes, un 38.5% son trabajadores asalariados de empresas, 10.9% son trabajadores domésticos, 6% son trabajadores familiares no remunerados y un 3.1% empleadores. Las mayores tasas de empleo informal se encuentran entre los jóvenes, las mujeres, quienes cuentan con menor educación, así como los adultos mayores. En esta región se observa, a nivel micro, que el quintil más pobre de la población presenta una tasa de informalidad del 73% y el quintil más rico una tasa del 31%. La informalidad laboral está vinculada con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, por lo que no es algo deseable ni para los países, ni para la mayoría de las personas involucradas en ella.

La necesidad de plantear medidas graduales para eliminar la informalidad o propiciar el tránsito hacia la formalidad, ha ocasionado que se establezcan estrategias diversas, las cuales no son en modo alguno ajenas a América Latina. México, por ejemplo, inició en el 2013 un programa para la formalización del empleo que se ha marcado como propósito comenzar un círculo virtuoso de formalidad, productividad y crecimiento económico elevado. Colombia aprobó en 2010 una ley de formalización. Argentina desde 2003 tiene un programa de regularización del trabajo. Brasil otorga incentivos específicos que buscan la formalización del empleo.

Un primer obstáculo que presenta el combate a la informalidad es la propia definición de lo que se debe entender como tal. Si bien no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente, por lo general se entiende que el término “economía informal” hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas o empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o porque impone costos excesivos.

Habiendo determinado el alcance de lo que se entenderá por trabajo informal, cualquier estrategia que se implemente para atender la problemática que genera deberá partir de un diagnóstico que contando con información adecuada, confiable y específica brinde un panorama completo de la magnitud, dimensiones y vertientes que presenta el fenómeno en cada país, ya que si bien, es un problema que se podría considerar común para la región, las respuestas y medidas que se adopten deben atender a los factores y elementos que, de manera específica, inciden o propician la informalidad en cada caso.

La informalidad puede ser considerada como un problema derivado de factores económicos e institucionales, que se refleja en falta de acumulación y la existencia de marcos normativos y políticas que, aun siendo pertinentes, no se implementan o se aplican de manera debida por la existencia de instituciones débiles o la prevalencia de un entorno en el que no impera el Estado de Derecho y la efectiva aplicación de la ley. Es innegable que la informalidad atiende a factores sociales y económicos pero también existen razones estructurales que la fomentan, tales como baja productividad, pocos o nulos beneficios de la formalidad, cargas impositivas excesivas, un marco regulatorio inadecuado y la relativa certeza de que, aun cuando el empleador se conduzca al margen de la ley, las probabilidades de que sea detectado y sancionado son tan bajas en relación a

los beneficios que obtiene por hacerlo, que opta por permanecer en la informalidad. Aun cuando casi siempre se discuten los temas institucionales por separado de los temas económicos, el desafío principal de política pública es diseñar esquemas integrados para facilitar la transición a la formalidad.

Uno de los factores que incide en un progreso rápido, sostenido y sustentable es la formalización del empleo. México, entre todos los países de la OCDE, cuenta con la población que más trabaja y toma el menor número de vacaciones. Adicionalmente, muchas personas deciden iniciar una actividad económica por cuenta propia. Sin embargo, no cuentan con los conocimientos o asesoría necesaria para operar efectivamente, lo que trabajan en la economía informal.

Para la OIT, la mayor parte de los que tienen empleo informal, están en esta situación por necesidad. Si bien en algunos casos se podrían considerar a la informalidad como una opción, ésta solo sería atractiva en el corto plazo, ya que en el mediano y largo plazo deja de ser ventajosa y genera múltiples consecuencias colaterales. Se ha estimado que una empresa informal es 50% menos productiva que una empresa formal, que un trabajador de una empresa informal recibe en promedio una remuneración 57% menor que la de un trabajador del sector formal, además de que al omitirse la inscripción y el pago de aportaciones a los sistemas de seguridad social, en caso de que el trabajador sufra una enfermedad o accidente, la atención médica a la que tendría derecho con las aportaciones de seguridad social le tiene que ser proporcionada por médicos particulares (con lo cual el costo de la atención es asumido por el propio trabajador o su familia) o bien por los servicios públicos de salud (con lo cual el costo de la atención es asumido por la sociedad en su conjunto) haciéndose prácticamente nugatorio el derecho que tendría a recibir una indemnización o pensión derivada de dicho accidente o enfermedad. Una situación similar se presentaría con el pago de las pensiones por jubilación o retiro, ya que al no realizarse las aportaciones correspondientes, el trabajador terminaría perdiendo tales derechos con lo que se afectaría su futuro y el de su familia.

4.2. Crecimiento y generación de empleo de calidad

Tanto para los individuos en lo particular, como para la sociedad en su conjunto y los países, los beneficios de facilitar un tránsito a la formalidad son muy grandes, pues no sólo se generan mayores niveles de bienestar y de vida para la población cuando la misma cuenta con prestaciones sociales, sino que además, al participar del pago de impuestos contribuyen al desarrollo social y económico del país en su conjunto. Según un informe reciente de la OIT, pocos países han desarrollado un enfoque global e integrado para frenar la expansión de la informalidad, sin embargo, en los casos en que se ha adoptado este enfoque, se ha registrado una reducción considerable de la informalidad y una mayor creación de empleo formal.

Es pertinente señalar que la transición de la informalidad a la formalidad no es una cuestión que se podrá verificar de inmediato. Atendiendo a la diversidad de factores que propician la informalidad, aún si se atacan los elementos internos que en el caso de cada país la originan, también influyen en su subsistencia factores externos, tales como las crisis económicas, mismas que en el contexto globalizado de la actualidad, aun produciéndose en un país de un continente o región diversa, pueden repercutir negativamente en la economía de otros países. Sobre este particular, la OIT ha estimado que a nivel de Latinoamérica, aun cuando las economías de la región pudieran crecer a una tasa anual del 4%, se requerirían más de 50 años para reducir la informalidad a la mitad de lo que es actualmente.

Las estrategias que se implementen para buscar la transición de la informalidad a la formalidad deben ser globales, buscando resolver la problemática entendiendo su complejidad y de manera integral. Por ejemplo, si se pretende adoptar una estrategia que esté sustentada de manera exclusiva en un esquema persecutorio centrado en la aplicación de la ley, se acabaría fomentando la informalidad, al generarse desempleo e incertidumbre en el desarrollo de actividades económicas, pues el miedo a ser sancionados podría ocasionar entre los empleadores el que optaran por cesar sus actividades, con el subsecuente desempleo de todas las personas que ocupaban a su servicio, aún en condiciones de informalidad.

Por lo anterior, si bien es deseable fortalecer y hacer efectiva las tareas de inspección y supervisión que las autoridades deben llevar a cabo para verificar que los empleadores cumplan con los marcos normativos aplicables a la materia de trabajo, del mismo modo deben generarse instancias y procedimientos que, con una finalidad propositiva y conciliatoria, permitan, por un parte, a los trabajadores sujetos a la informalidad recurrir a las mismas para buscar la defensa de sus derechos de manera extrajudicial, así como por otra, a los empleadores que quieran regularizar su situación, el acceder a esquemas que les permitan incorporarse a la formalidad, sin que el costo implícito de tal transición haga inviable la subsistencia de la fuente de trabajo obligando a su cierre.

De igual forma, es deseable fortalecer campañas de difusión y divulgación entre la población en general, sobre los derechos y obligaciones, tanto de los trabajadores como de los empleadores, las consecuencias y costos sociales de la informalidad y los beneficios que implica el trabajo en el sector formal, así como sobre las instancias a las que pueden acudir y los procedimientos que pueden seguir quienes quieran hacer efectivos sus derechos de conformidad con la normativa laboral. Estas campañas deben evitar presentarse bajo un esquema que polarice o prejuzgue a las partes involucradas en la relación laboral y promover la conciliación como la vía fundamental para el arreglo de las controversias en la materia.

La OIT ha recomendado promover políticas e incentivos para apoyar el empleo, mejorar el acceso a los financiamientos e incrementar las inversiones productivas, entre otros puntos. En particular, se requiere adoptar medidas que tomando como estrategia central el propiciar la complementariedad entre la economía formal y la economía informal, amplíen las posibilidades de que las empresas que actúan en el sector informal se interesen o ponderen la conveniencia de integrarse al sector formal y obtengan los beneficios inherentes al mismo, lo cual se conseguiría haciendo evidentes las ventajas que esa transición implica, así como estableciendo incentivos para tal efecto. Si bien difícilmente se podría esperar que estas medidas tuvieran una eficacia inmediata e integral en el sector, el paso gradual pero sostenido de empresas de un sector a otro representa, por sí mismo, un factor de fortalecimiento para la economía nacional, así como la obtención de mayores niveles de bienestar para la población.

Los marcos normativos y los procesos vinculados a la apertura y operación de empresas, deben racionalizarse y adecuarse para que los mismos, más que constituir una barrera o limitación que inhiba la generación de emprendimientos, incorpore incentivos adecuados para facilitar que las empresas que inician decidan operar en la economía formal, así como para que aquellas inmersas en la informalidad sean atraídas al sector formal. Del mismo modo, es importante generar entre la sociedad (y en particular entre los empleadores) que los beneficios que implica la formalidad, tanto para ellos como para sus trabajadores, son precisamente eso, beneficios, y no costos para prevenir que en un ánimo de mayor competitividad se reduzcan o eliminen estos beneficios en la práctica. El fomento al empleo adecuado implica, de algún modo, un ajuste a la política macroeconómica de un país, así como un replanteamiento o reorganización de los sistemas e instituciones de seguridad social.

➤ **Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas**

1. Desarrollar estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad.
2. Ampliar la protección social a la economía informal.
3. Entorno normativo, incluido la observancia de las normas internacionales del trabajo y derechos internacionales.
4. Organización, representación y diálogo social.
5. Igualdad: género.

6. Iniciativa empresarial, competencias profesionales, financiación, gestión, acceso a los mercados.
7. Ampliación de la protección social: Establecimiento de pisos de protección social y sistemas de seguridad social.
8. Estrategias de desarrollo social (rural y urbano).
9. Buscar la extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral y social al empleo informal.
10. Combatir la sobrerregulación que inhibe la creación de empleo y la formalidad del empleo.
11. Fortalecer las campañas de información que orienten a los trabajadores y empleadores para que se integren a la economía formal.
12. Implementar mecanismos para habilitar el trabajo independiente dentro de la formalidad.
13. Iniciar una estrategia de formalización del empleo, con incentivos específicos para la formalización.
14. Generar estrategias de trabajo decente para la economía informal.
15. Combatir la falsa informalidad.

V. CAPACITACIÓN

El desarrollo del talento humano es la base del bienestar compartido. Las sociedades que optan por modelos inclusivos de crecimiento económico requieren de instituciones y políticas de formación adecuadas. Como bien lo señala la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª sesión, celebrada en 2008, “la educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente son los pilares fundamentales de la empleabilidad, el empleo de los trabajadores y el desarrollo empresarial sostenible”.

Las competencias individuales y las capacidades sociales no solo moldean las ventajas comparativas de una nación y las oportunidades de movilidad ascendente de sus habitantes, sino que actúan como poderosos catalizadores de desarrollo, ya que incrementan el ritmo de adopción de nuevas tecnologías y el crecimiento de la productividad.

- Educación, formación y aprendizaje permanente

El proceso de formación del trabajador comprende tres momentos o etapas principales: la educación básica, que generalmente es previa al ingreso al mercado de trabajo, una capacitación laboral básica, que puede ser previa o concomitante a la incorporación al trabajo y, finalmente, las oportunidades de continuar aprendiendo a lo largo de su vida.

Este proceso de formación contribuye a que los trabajadores preserven sus empleos y tengan mejores oportunidades de movilidad en los mercados de trabajo, repercutiendo positivamente en lo general, en tanto que el país cuenta con una mano de obra más calificada y potencialmente más productiva. Estas tres etapas son generalmente denominadas en los instrumentos internacionales como educación, formación y aprendizaje permanente, las cuales, según lo ha reconocido la OIT, contribuyen de manera significativa a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, especialmente en vista de la importancia fundamental que reviste alcanzar el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido en una economía mundializada.

Es necesario que los países reconozcan y dimensionen la trascendencia que tienen los procesos de desarrollo o formación de los recursos humanos para la solución de varias de las problemáticas más relevantes de los mercados de trabajo, por lo que se requiere que se establezcan, o en su caso se revisen y actualicen, las políticas públicas en la materia, asumiendo como premisa que esta formación debe ser reconocida como un derecho de todos, cuya vigencia y aplicación efectiva requiere el compromiso y esfuerzo conjunto de todas las partes involucradas en las relaciones de trabajo, ya que, aun cuando los gobiernos

y los empleadores realicen las inversiones y generen las condiciones necesarias para que se pueda proporcionar, si los trabajadores no tienen el compromiso y la convicción de desarrollar sus competencias y ampliar sus conocimientos, difícilmente se alcanzará la meta de propiciar que las competencias tanto de quienes ingresan al mercado de trabajo como de quienes ya forman parte del mismo, sean adecuadas.

Del mismo modo, en la elaboración de las políticas públicas se debe reconocer la necesidad de fomentar una cultura de innovación, competitividad y productividad, que busque el crecimiento económico sostenible y sustentable, con una orientación clara hacia la creación de trabajo decente y el abatimiento de la informalidad, reconociendo como elemento generador de cambio la creación de una cultura en la que se le dé valor al conocimiento y se ofrezcan oportunidades de educación y de formación, enfatizando el manejo de las tecnologías de la información y de la comunicación, con una perspectiva que sea tanto nacional como internacional, bajo esquemas de formación flexibles y que respondan a los requerimientos que en materia de capacidades tengan los mercados de trabajo.

De manera específica, entre los elementos que también se han sugerido que contengan o tomen en consideración las políticas de formación y desarrollo de competencias, podríamos mencionar las siguientes:

- **Interlocutores sociales**

Una adecuada articulación entre gobierno, empleadores y trabajadores permite acercar el mundo del trabajo y el del aprendizaje. El diálogo social y la negociación colectiva estimulan la activa participación, el compromiso y la inversión en el desarrollo de competencias y conocimientos. La formación, si aspira a cumplir sus propósitos, debe estar vinculada al mundo del trabajo, por más alto que sea el nivel que tenga el aprendizaje que se imparta, de poca utilidad será si no toma en consideración las necesidades y requerimientos del mercado de trabajo, por lo que una política pública en este aspecto sólo podrá ser exitosa si parte de vincular el aprendizaje y el trabajo generando una sinergia positiva de interés y beneficio mutuo.

Ahora bien, esta sinergia sólo se podrá dar con el acuerdo y la participación conjunta y coordinada de gobiernos, empleadores y trabajadores en el diseño, implementación y operación de las políticas públicas en la materia, que parta de asumir un compromiso a favor de la educación y la formación que sustenten una verdadera cultura del aprendizaje. La acción coordinada que genere este acuerdo permitirá, entre otras cosas, el establecimiento de canales continuos y confiables de información que sirvan para detectar las necesidades de los mercados de trabajo, adecuar los programas y sistemas de formación, los sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) y definir las estrategias nacionales de desarrollo de competencias.

5.1. Previsión de las necesidades futuras en los términos de competencias

Resulta esencial prever las necesidades en materia de competencias y alinear la oferta de formación a las necesidades cambiantes del mercado laboral. Los mercados de trabajo están sujetos a una diversidad de factores de índole social, económico, tecnológico y cultural, entre otros, que hacen que los mismos sean esencialmente dinámicos. Las habilidades y capacidades que hoy se requieren y se consideran de vanguardia pueden dejar de ser prioritarias en el mediano plazo o requerir ser adecuadas a un entorno intrínsecamente cambiante.

El adecuar la oferta de formación a la demanda de competencias y mantener esta adecuación a lo largo del tiempo, es un reto que si logra enfrentarse de la manera debida repercute en beneficios para los trabajadores, los empleadores y los países. Para lograr lo anterior, es preciso establecer sistemas de información sobre los mercados de trabajo que provean la información relevante sobre el mismo con base en la cual se realicen los análisis y estudios, tanto para determinar sus requerimientos actuales, como aquellos de carácter prospectivo sobre sus necesidades futuras. Esta detección de necesidades, también debe permitir detectar y establecer esquemas que propicien la posibilidad de movilidad por parte de los trabajadores, entre distintos sectores o ramas de actividad dependiendo de que las mismas atraviesen periodos de recesión o de expansión.

La detección de las necesidades del mercado, la previsión sobre sus necesidades futuras y la posibilidad de adecuar los programas y sistemas de formación a tales requerimientos, son actividades que deben estar entre las prioridades que tengan los países, ya que al proporcionar los insumos básicos para materializar una educación y formación más pertinente, fomentando al mismo tiempo la innovación, la inversión y la diversificación económica, contribuyen en forma decisiva al crecimiento en el empleo, a la competitividad de las empresas, así como a su crecimiento económico..

- Enfoques nacionales y sectoriales

Las políticas públicas que se implementen para el desarrollo de competencias deben diseñarse de manera integral y armónica, con una perspectiva de conjunto que comprenda tanto aspectos generales de carácter nacional, como aspectos específicos de cada uno de los sectores que integran esa realidad nacional. En la práctica, se ha advertido que la formación de consejos nacionales y sectoriales, bipartitos o tripartitos, podría ser una forma accesible de alcanzar esa visión integradora en la conformación de políticas públicas que partiendo del contacto y coordinación entre los distintos actores involucrados en estas actividades, genere un aumento en la pertinencia y calidad de la oferta formativa. El sólo hecho de

generar instancias institucionales en las que se genere un contacto e intercambio de ideas, opiniones y necesidades entre los trabajadores, los empleadores, las instancias estatales involucradas con la materia del trabajo y las instituciones educativas o que estén encargadas de los procesos de formación, permite determinar y conocer de manera directa las necesidades y requerimientos formativos en el ámbito del desarrollo de competencias, lo cual por sí mismo facilita el que se atiendan y se dé respuesta a las mismas.

Sustentar la elaboración de políticas públicas atendiendo exclusivamente a un enfoque general o referido al ámbito nacional, no es deseable ni útil, toda vez que tal perspectiva al no contemplar la situación y condiciones propias de todos los sectores y regiones del país, no está en posibilidad de dar respuesta y atender, de manera real y efectiva, sus requerimientos diferenciados y específicos, ya que no se puede dar un mismo tratamiento a condiciones y realidades distintas, como lo son, por ejemplo, los entornos rural y urbano. En atención a lo expuesto, es preciso armonizar las llamadas estrategias nacionales, que de lo general pasan a lo particular, con las estrategias que siguen una lógica inversa, que son las regionales o sectoriales. Sólo basándose en la suma de los elementos regionales o sectoriales es factible integrar y entender lo nacional, por lo que ambas perspectivas se deben entender como interdependientes o vinculadas si efectivamente se quiere llegar a un caso de éxito.

Aunque generalmente se subsume en alguno de los enfoques, ya sea el nacional o el sectorial, una tercer perspectiva que las políticas públicas de capacitación podrían tomar en consideración, es el que también se pusiera el enfoque en el aprendizaje orientado hacia el exterior, lo cual se ha demostrado que, bajo las condiciones propicias, puede generar el que los países reduzcan o eliminen su brecha o rezago tecnológico. Este aspecto se ha llegado a considerar de carácter estratégico en los planes nacionales de desarrollo de algunos países, tales como Costa Rica, Irlanda, República de Corea y Singapur, los cuales para lograr este objetivo adoptaron estrategias sustentadas, entre otras cosas, en el fomento de las exportaciones, de la inversión, la transferencia tecnológica y el desarrollo de los recursos humanos. En particular en Latinoamérica, es preciso que se asumen estrategias nacionales pertinentes para reducir la brecha tecnológica, cuestión que si bien no se podrá llevar a cabo en el corto plazo, necesariamente se requiere para impulsar el crecimiento de los países de la región, para lo cual se precisa, entre otras cosas, de generar bases más sólidas de conocimiento fortaleciendo ese aspecto en los sistemas educativos, así como generar condiciones comerciales favorables para fomentar la innovación y el emprendurismo.

5.2. Información de mercado de trabajo y servicios de empleo

Los sistemas de información facilitan la identificación oportuna de la demanda actual y futura de competencias, en tanto que los servicios de empleo divulgan dicha información mediante la orientación, asesoramiento e intermediación laboral. Los sistemas de información y los sistemas de empleo son complementarios, en tanto que los primeros generan la información del mercado laboral, mientras que los segundos son un mecanismo o herramienta primordial para la difusión y divulgación de esta información. Si bien existen otras herramientas para que la información relevante de los mercados esté a disposición de empleadores, instituciones educativas y de formación, así como de la población en general, los servicios públicos de empleo son más cercanos a esta última, ya que enriquecen esta tarea al brindar servicios de asesoría y orientación, generar materiales de divulgación y constituirse en una instancia para la intermediación laboral.

Si bien su papel no siempre es evidente y generalmente se concibe referido principalmente al apoyo o auxilio en la búsqueda de empleo, la utilidad de los servicios públicos de empleo para facilitar la transición a los mercados de trabajo, difundir y fomentar el acceso a programas de desarrollo de competencias y educación profesional, apoyar el emprendurismo, auxiliar en la definición de perfiles profesionales, así como en la detección de áreas de interés y capacidades entre quienes se quieren incorporar al mercado de trabajo, el papel que desempeñan y las funciones que asumen estos servicios son muy relevantes. Adicionalmente, los servicios de empleo pueden ampliar su rango de actividades y llegar a constituirse como una herramienta para verificar el cumplimiento de la normativa laboral, prevenir el desarrollo de actividades ilícitas (como la trata de personas o la explotación de menores) e inclusive participar en el otorgamiento de apoyos estatales. Otro aspecto que puede ser asumido por los servicios de empleo es el de generar una base de datos o banco de capacidades, en el que se tomen en consideración el gran número de personas que cuentan con competencias que no son utilizadas o son subutilizadas, cuestión que serviría para poner a disposición de los mercados laborales dichas capacidades.

Por su parte, los servicios de información del mercado de trabajo, más allá de la mera acumulación de datos y generación de información, son una parte importante de la atención de las problemáticas sociales vinculadas al empleo, que deben asumir tareas de elaboración, sistematización, análisis y divulgación de la información del mercado laboral, lo cual deben hacer, como se ha señalado anteriormente, con una visión conjunta o general, sustentada en lo regional o particular. Los sistemas de información son necesarios para comprender el mundo laboral en sus múltiples dimensiones. Como se ha dicho, no sólo se trata de la obtención de datos sino de procesar los mismos mediante el uso de

herramientas analíticas que generen insumos que permitan la comprensión de los mercados de trabajo y propicien la conformación de planes o medidas que mejoren sus resultados y condiciones, aminoren o acoten los efectos de las crisis económicas, determinen tendencias y prevean comportamientos con una visión de largo plazo. En algunos países de Latinoamérica la falta de recursos ha prevenido la instalación y operación de estos sistemas de información, por lo que es deseable que se revierta tal situación, propiciando las condiciones necesarias para que en donde no existan se establezcan estos sistemas y en aquellos lugares en que ya operan se fortalezcan y consoliden. La utilidad de estos sistemas se verá potencializada si se generan redes y esquemas de intercambio de información entre países, sustentadas en indicadores objetivos y protocolos de actuación unificados para la obtención de datos y procesamiento de información.

5.3. Calidad y pertinencia de la formación

Es obvio que el establecimiento y operación formal de esquemas y mecanismos de capacitación y formación no cumplirá los objetivos que persigue, en tanto no se procure que la calidad y pertinencia de la formación que se imparta sea adecuada. Para ello es necesario prestar especial atención a la formación de docentes, la dotación adecuada de recursos, la agilidad y flexibilidad institucional, la evaluación periódica y la calidad de los materiales de formación. Es innegable que los programas de aprendizaje en el lugar de trabajo generan resultados satisfactorios y que el aprendizaje permanente depende de una adecuada integración entre la educación, la formación y el trabajo.

El reto que enfrentan los países con relación a este punto es muy alto, pues comprende no sólo el diseño y establecimiento de estos esquemas y mecanismos de formación, sino también el resolver problemas de contenido, cobertura, alcance, accesibilidad, disponibilidad de recursos humanos, infraestructura, financiamiento, vinculación con otros actores sociales y dinámicas de evaluación y actualización de las medidas que se tomen. Partiendo de la condición dinámica de los mercados de trabajo, las políticas que se adopten en materia de formación deben ser flexibles y ágiles, susceptibles de ser adecuadas para permanecer vigentes y hacer un manejo eficiente de los recursos con que se cuenta. Es necesario atender y generar una infraestructura para la formación, misma que debe ser objeto de una innovación constante, asumiendo y utilizando las nuevas tecnologías y métodos de aprendizaje para aprovechar todas las ventajas que los mismos proporcionan.

Es deseable que los procesos de formación estén sujetos a normas y parámetros generales, en cuya elaboración hayan participado todas las partes involucradas en los mercados de trabajo, pero la evaluación debe trascender los aspectos meramente formales y operativos y comprender los resultados reales producidos en las personas que han participado en los mismos. Mediante parámetros e indicadores objetivos y unificados, es preciso poner a prueba las competencias y capacidades reales que se han desarrollado u obtenido, las cuales no se deben limitar, en particular a los esquemas de formación en el lugar de trabajo, a las meras cuestiones técnicas vinculadas a un trabajo o actividad específica, sino que también deben comprender cuestiones tales como habilidades de comunicación, negociación, trabajo en equipo y, fundamentalmente, la capacidad de aprender y la disposición a seguir haciéndolo.

- **Equidad de género**

La formación es una herramienta eficaz para reducir la brecha de oportunidades entre hombres y mujeres. Las políticas de formación deben establecer como una de sus metas el propiciar la equidad entre las personas, cuestión que aún hoy día requiere una atención especial tratándose de hombres y mujeres, por lo que se considera deseable adoptar un enfoque de género, que considere las problemáticas y condiciones culturales, económicas y sociales que enfrentan las mujeres, así como las funciones que las mismas desempeñan en el desarrollo y formación de las familias y dentro de la sociedad, a efecto de que tengan acceso a la educación y a la formación profesional para alcanzar su desarrollo pleno como trabajadoras y como personas en cada etapa de su ciclo de vida, sin estar sujetas a discriminación o ver mermadas sus posibilidades de desarrollo por el sólo hecho de ser mujeres. En particular, es necesario un replanteamiento de la forma como culturalmente se han entendido las responsabilidades familiares, para generar un esquema de corresponsabilidad que concilie los ámbitos familiares y laborales, para prevenir que las mujeres no puedan aprovechar o, inclusive, se mantengan al margen de los programas o actividades de formación y desarrollo de capacidades en el trabajo, con lo cual se perpetúa una condición de desigualdad y exclusión.

5.4. Acceso amplio e incluyente a la formación

Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación implica el diseño de estrategias focalizadas en las necesidades de grupos vulnerables como podrían ser los jóvenes, las minorías étnicas, las personas con discapacidad, entre otros. Una sociedad no podrá alcanzar la cohesión ni reducir la desigualdad si no proporciona oportunidades equitativas de acceso a toda su población a educación, formación profesional y aprendizaje en el lugar de trabajo, para lo cual es necesario tomar en consideración que existen grupos en la sociedad que requieren atención especial para acceder a dichas oportunidades.

El acceso equitativo a la formación es un requisito para la construcción de una sociedad más igualitaria en la que exista la movilidad social, toda vez que supone que las personas, aun encontrándose en situaciones de desventaja, no necesariamente tendrán que permanecer en las mismas el resto de su vida. Los esquemas de educación y formación son la llave para que cada persona tenga la posibilidad de asumir el control de su propio destino, con independencia de factores tales como su edad, género, posición social, raza, lugar de origen, religión o preferencia sexual. Por lo anterior, las estrategias de educación y formación deben ser integrales y tomar en consideración para su diseño e implementación el entorno económico, político y social de cada país, así como las condiciones y características culturales y de vida de su población. La meta es propiciar que todas las personas accedan a las mismas oportunidades de ingreso a los mercados de trabajo al contar con las competencias y capacidades necesarias para tal efecto. La formación y la educación al propiciar el acceso al trabajo constituyen la clave para disminuir la desigualdad,

- **Marcos de cualificación**

Tal y como se ha expuesto en otro apartado del presente documento, si bien no existe una definición única, se toma como base la que generalmente reconoce la OIT, la cual contempla los marcos de cualificación como instrumentos para el desarrollo, la clasificación y el reconocimiento de destrezas, conocimientos y competencias a lo largo de un continuo de niveles acordados. De este modo, los marcos de cualificación son una vía para estructurar capacidades existentes y nuevas, que se definen a partir de resultados de aprendizaje. Al establecerse un marco de cualificación es preciso definir lo que se quiere resolver o el área en que se quiere incidir con el establecimiento del mismo. Esta definición, debe realizarse atendiendo al contexto y condiciones específicas de cada país, procurando la articulación entre todos los actores involucrados y con una visión tendente al largo plazo y bajo criterios de viabilidad. Como elementos comunes en la construcción de marcos de cualificación en todo el mundo se ha identificado el buscar que se facilite el aprendizaje permanente, se alcance mayor calidad en la educación y se logre una relación constructiva entre los procesos educativos, la formación para el trabajo y los mercados laborales.

La existencia de un marco de cualificaciones genera un contexto de referencia, en donde basándose en lo que cada personas debe saber o ser capaz de hacer, se establece un marco objetivo para la movilidad, para el ascenso o cambio de un nivel a otro, lo cual hace que la existencia de motivaciones o elementos específicos que incentiven su utilización sea un elemento prioritario, así como el que mediante procesos de evaluación objetivos, imparciales y transparentes se garantice su calidad.

- **Incentivos adecuados para el desarrollo y mejor uso de las competencias**

Estimular mayor inversión y participación de personas (particularmente de grupos vulnerables), empresas y gobiernos en el desarrollo y uso de las competencias constituye un reto fundamental. El desarrollo y mejor uso de las competencias laborales requiere por una parte de la voluntad de los empleadores para apoyar y participar activamente en los programas educativos y de formación, asumiendo, entre otras cosas, el compromiso de generar los puestos de trabajo o las contraprestaciones que estimulen a sus trabajadores para participar en los mismos. Por otra parte, los trabajadores deben reconocer los beneficios que reciben por participar en esos procesos de formación y educación, en tanto que se les otorgan herramientas para alcanzar sus objetivos personales y mejorar su nivel de vida, asumiendo un compromiso para desarrollar sus tareas y actividades en forma más eficaz y eficiente, con mayores estándares de calidad, lo cual genera un círculo virtuoso en el que los empleadores al favorecer la formación de sus trabajadores realizan una inversión que les produce beneficios directos a sus empresas.

El compromiso de los trabajadores con sus empleadores, debe verse compensado por la generación de estímulos y condiciones que, más allá del mero reconocimiento formal de capacidades, representen un incentivo que sea realmente valorado por los primeros y les otorgue un beneficio objetivo. Esto frecuentemente se traduce en la generación de oportunidades de desarrollo laboral en que el esfuerzo y el mérito no sólo se reconozcan, sino que se recompensen.

- **Evaluación de los sistemas de formación**

Hay al menos cuatro elementos que deben considerarse para evaluar los sistemas de formación: el aseguramiento de la calidad a partir de la retroalimentación de empleadores y estudiantes; el análisis de la demanda actual de competencias e identificación temprana de cambios y tendencias, la realización de pronósticos sobre la demanda futura de competencias y la canalización de la información hacia proveedores de formación, servicios de orientación vocacional y empleo. Los marcos de cualificación están basados en los resultados del aprendizaje, por lo que los conocimientos, destrezas y competencias desarrollados deben ser verificables y permanecer actualizados. Se debe distinguir entre las cualificaciones nuevas y antiguas y al contarse con elementos objetivos de evaluación es posible establecer esquemas o condiciones de progreso o superación.

Las destrezas, habilidades y conocimientos que se desarrollan y obtienen en el contexto de un marco de cualificaciones requieren que quienes los obtengan sean capaces de demostrarlos en la práctica, pero también que los mismos sean efectivamente requeridos por los empleadores, es decir, que exista demanda de los mismos, además de que los niveles de calidad con que se egrese de los programas de educación y formación sean adecuados a las necesidades reales de los mercados de trabajo. En el supuesto de que no se cumplan estos extremos, el marco de cualificación si pretende subsistir debe ser revisado y sus deficiencias subsanadas, toda vez que si la formación no tiene la calidad esperada o no se desarrollan las habilidades que requieren los mercados de trabajo pierde su razón de ser.

➤ **Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas**

1. Evaluar las necesidades futuras en términos del desarrollo de competencias.
2. Fomentar la participación de los interlocutores sociales.
3. Promover el acceso amplio e incluyente a la formación profesional.
4. Fomentar la empleabilidad.
5. Reforzar la responsabilidad empresarial respecto a su obligación de capacitación.
6. Crear mecanismos de capacitación permanente para sectores vulnerables.
7. Crear y apoyar programas de inclusión a la educación formal, abierta y a distancia.
8. Alinear la oferta de formación a las necesidades cambiantes del mercado laboral, sin dejar de atender todas las necesidades de la sociedad.
9. Facilitar la coordinación, pertinencia y calidad de la oferta formativa.
10. Considerar a la formación profesional como un derecho fundamental de toda persona, independientemente de que se trate de un trabajador subordinado o independiente.

VI. PRODUCTIVIDAD LABORAL

La capacidad de un país de mejorar su estándar de vida, depende de su capacidad de aumentar la productividad del trabajador. La razón por la que la productividad es un fenómeno tan complejo es porque depende de muchos factores. Los factores en el ámbito empresa incluyen, entre otros: buena gestión y espíritu empresarial; buenas tecnologías y equipos; calificaciones y conocimientos adecuados, salud y motivación de los trabajadores; acceso a recursos financieros, recursos físicos y naturales así como la buena gobernanza en las relaciones laborales. Los factores externos y las condiciones estructurales incluyen: mercados en expansión y niveles de demanda agregada; perfil sectorial de la economía; flexibilidad para la reasignación de recursos; condiciones de competencia; ambiente conducente para la inversión, establecimiento y crecimiento de las empresas.

Las condiciones de competencia en los mercados son también un determinante fundamental de la productividad. Resultados en la OCDE han determinado que uno de los principales elementos en común en sectores de alto crecimiento de la productividad es el alto grado de competencia en los mercados de productos. Los altos costos del transporte, la falta de crédito, la volatilidad macroeconómica, los regímenes tributarios discriminatorios, la falta de innovación, y las políticas de desarrollo productivo insuficientes o pobremente diseñadas son todos factores que han tenido que ver con el retraso de crecimiento de la productividad de un país. La productividad laboral es un indicador clave para la medición del desarrollo, toda vez que es un punto donde convergen y se relacionan aspectos productivos y sociolaborales.

Más allá de una mera relación entre insumos y productos que implicaría una concepción meramente administrativa de la productividad, la misma referida al ámbito laboral implica el encarar retos y desafíos tales como la manera de transmitir un aumento “administrativo” de productividad en un aumento a los ingresos y, en consecuencia, al nivel de vida de los trabajadores, así como repercutir en beneficios para toda la sociedad. Dada la complejidad y diversidad de factores que inciden en la productividad laboral, si bien es posible determinar algunos elementos que podrían incidir en su aumento, las estrategias específicas deben partir de las situaciones y condiciones concretas de cada país. Por ejemplo, idealmente un aumento positivo en la productividad se daría al reducirse el porcentaje de trabajadores en sectores y actividades de baja productividad (economía informal, algunos sectores agrícolas, etc.) y aumentar en otros de productividad media o muy alta. Estos cambios reducirían la llamada brecha de productividad, disminuirían los niveles de desigualdad al aumentar el nivel de ingresos y vida de la población.

Las estrategias para el aumento en la productividad deben atender al nivel de desarrollo de cada país y a los obstáculos o problemáticas que la misma enfrenta en cada caso. En países con bajo desarrollo, la atención a cuestiones básicas como el desarrollo de infraestructura física, así como el apoyo y fomento a la utilización de nuevas tecnologías en actividades de sectores básicos pueden implicar un aumento sustantivo en la productividad laboral. Por el contrario, en países más desarrollados, se requieren inversiones muy significativas en actividades de investigación y desarrollo o la utilización de tecnologías de vanguardia y altamente sofisticadas, para que se presente una incidencia relevante en la productividad.

6.1. Las brechas de la productividad ¿qué la determina o afecta?

- Salarios

El principio de que los salarios deberían aumentar a más o menos la misma tasa que la de productividad del trabajo, implica la idea de una “distribución justa”, en la cual los trabajadores reciben una parte de la riqueza que han ayudado a generar. Desde el punto de vista de los empleadores, el principio de que los salarios aumenten en proporción a la productividad del trabajo ayuda a la sostenibilidad de las empresas, no obstante lo cual, existen otros elementos que inciden en el desempeño de las empresas y que impiden que ese aumento en la productividad necesariamente se traduzca en utilidad, es decir, en riqueza y en consecuencia en un aumento en salarios.

El fortalecimiento del vínculo entre productividad y salarios tiene en la negociación colectiva y en la adopción de esquemas objetivos para medir la productividad un campo de estímulo, ya que es un entorno en donde se pueden plantear y asumir compromisos mutuos. No obstante lo anterior, estos esfuerzos pueden verse inhibidos con la existencia de políticas públicas o de un marco regulatorio inadecuado de los mercados financieros, en el ámbito fiscal o bien como consecuencia de crisis económicas. En este contexto, la inflación, la pérdida del poder adquisitivo, las fallas en la infraestructura o inclusive la falta de competitividad en un sector, también pueden afectar el que se concrete la relación entre aumentos en la productividad y aumentos al salario.

- Políticas de empleo

La agenda de trabajo decente de la OIT reconoce que puede haber un dilema *trade-off* entre productividad y empleo en el corto plazo, pero que sería equivocado concluir que en el largo plazo si la productividad aumenta, el empleo debe bajar. La experiencia muestra que el crecimiento de la productividad y del empleo puede ir de la mano. La producción de bienes y servicios aumentaría,

junto con los aumentos de productividad y los niveles de empleo por lo que no tiene razón para reducirse. Este es el círculo virtuoso que las estrategias de crecimiento y las políticas de empleo deben tratar de lograr. Desde el punto de vista de la OIT, en los países en vía de desarrollo que tienen excelentes en su mano de obra, pensar que hay únicamente que enfocarse en la maximización de la productividad con la esperanza de que tenga un impacto positivo en el empleo, no es el camino adecuado. En estos países es necesario lograr un balance entre el objetivo de la productividad y el de la generación de empleo.

- **Condiciones de competencia**

La falta de competencia en un mercado inhibe la productividad por lo que garantizarla es una cuestión de interés general. Al existir competencia entre las empresas de un sector las mismas deben volverse más eficientes y eficaces, administrar mejor sus recursos, aprovechar mejor sus capacidades humanas, fomentar la innovación y adquirir un compromiso con la calidad, generándose acuerdos en tal sentido, entre empleadores y trabajadores. Es deseable que el Estado, al ser el único facultado para regular las actividades económicas, es deseable que genere marcos regulatorios de las actividades económicas que fomenten la competencia y el emprendimiento. Obviamente, la mera existencia de un marco regulatorio no produce por si misma las condiciones de competencia, es necesario que dichas disposiciones se apliquen y que exista una autoridad que asuma la tarea de vigilar esa aplicación efectiva.

La existencia de políticas para proteger la competencia en los mercados tiene un impacto positivo en la productividad de los mismos y, en consecuencia, en la productividad laboral. De igual forma, la competencia tiene una vinculación directa con la competitividad, la cual ha sido definida por la OCDE como el grado en que un país puede, bajo condiciones de mercado libre y transparente, producir bienes y servicios que son aceptados en los mercados internacionales, mientras simultáneamente mantiene e incrementa los ingresos reales de la población en el largo plazo.

A su vez la competitividad está relacionada con la productividad mediante distintos factores. La vinculación entre investigación, educación y trabajo a nivel internacional se está planteando para coadyuvar a elevar la productividad a través de nuevas empresas, procesos más productivos y sostenibles. La adopción de políticas económicas adecuadas se ha identificado como un elemento indispensable para propiciar aumentos en la productividad, entre los factores que, por ejemplo, ha identificado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como aquellos que afectan la productividad se encuentran: los elevados costos de transporte y la falta de infraestructura, la falta de crédito, sistemas impositivos inadecuados, cobertura limitada de los programas de protección social, falta de apoyo al emprendurismo y a la investigación y desarrollo. La competencia se debe

fomentar en el mercado interno, mientras que la competitividad, si bien tiene un innegable componente interno, está más bien referida a las posibilidades de participar y trascender en los mercados internacionales.

- **Recursos humanos y materiales**

Un aumento en la productividad depende de una diversidad de factores, entre los que se encuentran la disposición y pertinencia de los recursos materiales, así como la calidad del capital humano con que cuentan las empresas, es decir su fuerza laboral. El contar con trabajadores debidamente capacitados es un factor indispensable en la búsqueda de aumentar la productividad, constantemente aumenta la demanda de trabajadores más cualificados, lo cual implica un reto para las instituciones encargadas de la capacitación y de la educación. Por lo anterior, las políticas públicas que se establezcan deben asumir un enfoque integral y centrar parte de su atención en la formación, capacitación y cuidado de los recursos humanos.

Es necesario romper concepciones equivocadas que identifican el aumento en la productividad con reducción de costos, incluidos los recortes de personal y el aumento de cargas de trabajo. Se deben aprovechar las capacidades con que cuentan los recursos humanos existentes, propiciar que aquellas que se desarrollen o adquieran en el futuro sean pertinentes a las necesidades de los mercados de trabajo, así como buscar utilizar de la mejor forma posible los recursos materiales con que cuentan las empresas y los países. Los activos ligados al conocimiento deben de igual forma ser valorados y utilizados. La productividad se puede mejorar dando un impulso al aprendizaje permanente de los trabajadores y en la medida en que se adopte un enfoque que propicie el que los mismos se interesen en estos procesos y se asuman como una parte integral del funcionamiento y destino de la empresa, identificando el cumplimiento de los objetivos y metas de la misma con la posibilidad de satisfacer sus objetivos y metas personales, la incidencia en la productividad será más significativa.

6.2. Productividad en los planes nacional, sectorial y de empresa

Es deseable generar espacios donde el sector público entre en contacto con los actores privados y sociales para concretar programas que posibiliten el aumento en la productividad. La interacción entre las partes involucradas es necesaria para que las políticas públicas que se formulen alcancen la integralidad, pertinencia y visión de largo plazo que requieren. Suponer que los empleadores, el gobierno o los trabajadores pueden, de manera aislada, concretar y operar de manera efectiva programas de fomento a la productividad es una concepción errónea, ya que se necesita la participación activa, conjunta y armónica de todos los involucrados para que esto suceda.

Los elementos que se deben articular para un programa efectivo de fomento a la productividad son múltiples y variados. La generación de información sustentada en indicadores confiables, la adopción y utilización de nuevas tecnologías, el fortalecimiento de las tareas de investigación y educación, el apoyo al emprendurismo, a la innovación y la revisión de esquemas organizacionales, son tan sólo algunos de los aspectos que se requiere contemplar para alcanzar tal objetivo.

Entre los esfuerzos que se han realizado para establecer programas nacionales, cabe mencionar que en México se ha establecido un programa de apoyo a la productividad (PAP) por parte de la Secretaría de Trabajo, así como un programa, éste a cargo de la Secretaría de Economía, en apoyo al emprendimiento y a la productividad. Si bien ambos programas son esfuerzos dignos de destacarse, sería deseable una integración o coordinación plena de los mismos para aprovechar los recursos limitados con que cada programa cuenta y maximizar los beneficios que cada uno puede producir y su alcance. Del mismo modo, deben establecerse mecanismos de medición y seguimiento de la productividad que generen información que sirva para determinar la incidencia real de los programas que se establezcan y redefinir los mismos en caso de ser necesario.

En el contexto regional o sectorial, de nueva cuenta el diálogo y contacto entre los actores involucrados ha probado ser un medio adecuado para buscar avances en la productividad, con la diferencia de que en este plano se busca incidir en un sector concreto o región, buscando producir beneficios adicionales de carácter social o ambiental en estas últimas, además de constituir marcos de referencia para las medidas que se tomen en las empresas para la productividad. Si bien la productividad es vista desde una perspectiva meramente administrativa como un campo propio de los empleadores, la productividad laboral requiere en las empresas la actuación conjunta del empleador y de sus trabajadores, cuestión que en algunos casos, como el de México, está prevista inclusive en la Ley, cuando se contempla la necesidad de integrar comités bipartitos para la definición de programas de productividad, planes de capacitación y de distribución de las utilidades generadas.

➤ **Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas**

1. Impulsar acciones de política pública orientadas al desarrollo de talento y al fortalecimiento de la innovación empresarial.
2. Establecer vínculos formales y eficientes entre los sectores productivo y educativo.

3. Impulsar la actualización y renovación de tecnologías mediante créditos para mejorar la infraestructura de las empresas.
4. Promover políticas empresariales de buena gestión empresarial.
5. Impulsar la participación de los trabajadores en programas de actualización técnico/profesional.
6. Identificar las necesidades de los trabajadores en materia de capacitación y adiestramiento.
7. Mejorar los ingresos de los trabajadores como resultado del incremento de la productividad.
8. Fomentar la inversión en investigación y desarrollo de las tecnologías.
9. Propiciar el diálogo social y negociación para crear modelos de impulso a la productividad.
10. Crear indicadores nacionales de productividad.
11. Identificar las necesidades y las oportunidades en materia de productividad por entidad federativa.
12. Implementar y difundir herramientas tecnológicas que ayuden a incrementar la productividad laboral.

VII. INNOVACIÓN EN MATERIA LABORAL

La innovación es una cuestión indispensable para que las empresas mantengan su competitividad dentro de los mercados en un entorno cada vez más complejo y globalizado. En el Manual de Oslo, se define a la innovación como “la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”. Con frecuencia existe confusión y se utilizan indistintamente términos como creatividad e invención como sinónimos de innovación, lo cual no es correcto, toda vez que tienen significados diversos. La creatividad o la inventiva pueden ser parte de la innovación pero no la abarcan por completo, ya que la misma consiste en la producción, la asimilación y la gestión con éxito de la novedad en los ámbitos económico y social, si seguimos la definición dada por la Unión Europea sobre la misma.

De igual modo, la innovación frecuentemente es asociada a grandes cambios o a modificaciones esenciales, así como a la realización de descubrimientos extraordinarios en algún campo, cuando tal y como lo hemos visto, la innovación puede consistir en pequeñas mejoras que impliquen un mejor rendimiento de la empresa ya sea en sus procesos productivos, en su administración u organización. La innovación no debe entenderse como producto de la casualidad, sino como la consecuencia de un proceso decidido y planificado que se desarrolla en un ambiente propicio para tal efecto. El desarrollo de conocimientos y habilidades, así como de tareas de investigación son bienes intangibles que constituyen una parte considerable de la riqueza de las empresas, por lo que en el terreno de la competitividad y del empleo, la producción, gestión y utilización de los conocimientos adquiere una importancia estratégica, pues es el insumo básico que propicia la innovación.

La relevancia de la innovación en el trabajo y la necesidad de establecer sistemas o programas específicos para desarrollar la misma es una cuestión relativamente reciente. En un entorno globalizado y altamente competitivo, la diferencia entre los resultados que arroje una economía puede depender del trabajo que haga en el terreno de la innovación, por lo que es necesario el establecimiento de políticas públicas para tal efecto que trascendiendo la concepción de la innovación como una cuestión primordialmente científica o tecnológica, se enfoquen en el desarrollo de aspectos tan esenciales como los nuevos métodos en la organización del trabajo, el desarrollo de competencias y habilidades entre los trabajadores y, probablemente el aspecto más significativo de todos, el generar condiciones laborales que faciliten e impulsen la innovación.

La Unión Europea ha generado iniciativas para la innovación en las que, básicamente se advierte la necesidad y el ánimo de generar una cultura de la innovación en cada uno de los países miembros, esquema que ha sido reproducido por diversas organizaciones en otras partes del mundo que han advertido la utilidad y beneficios que producen las innovaciones constantes en el lugar de trabajo para favorecer la competitividad. De este modo la innovación se erige como una respuesta para responder a problemas y necesidades tales como la necesidad de incrementar la productividad, generar crecimiento económico, consolidar las capacidades productivas y estar en aptitud de participar en mejores condiciones en mercados altamente competitivos. En Latinoamérica los países enfrentan un entorno económico cada vez más competitivo, ante el cual los sectores productivos se deben modernizar, mejorando las competencias de sus trabajadores y propiciando la utilización de tecnologías de la información, renovando esquemas y dinámicas organizacionales y administrativas en el trabajo.

7.1. Del aprendizaje hacia la innovación

El aprendizaje guarda una vinculación estrecha con la innovación, la obtención y gestión de conocimientos es, de más de un modo, el supuesto necesario para que se actualicen los procesos de innovación. Las organizaciones deben desarrollar capacidades para orientar los procesos de aprendizaje a la obtención de nuevos conocimientos que sustenten la innovación, lo cual implica propiciar una ambiente de apertura y disponibilidad, tanto en las organizaciones como en las personas, para la reconfiguración de capacidades, hábitos y parámetros de actuación. De lo anterior se advierte que más allá de grandes inversiones, el elemento básico para propiciar la innovación es el generar ambientes de trabajo en los que se valore el conocimiento, se impulse la creatividad, existan espacios de diálogo constructivos entre empleadores y trabajadores en los que se fortalezca la identificación entre los valores personales, los de la empresa y el bienestar de la sociedad, evidenciando la posibilidad de que cada persona pueda contribuir a la creación de un mejor futuro común por medio, precisamente, de la innovación.

- Formación de actores sociales

Un entorno de diálogo permanente entre empleadores y trabajadores constituye la base de un esquema que propicie la innovación. El cambio de un contexto de confrontación o de intereses divergentes a uno que asume como premisa la colaboración, permite enfocar los esfuerzos en la implementación de prácticas participativas que conducen a la determinación de objetivos, metas, indicadores y la generación de aprendizajes para desarrollar competencias y mejoras integrales. De este modo las decisiones que se toman están sustentadas en el aprendizaje y en los conocimientos y orientadas a la consecución de intereses comunes.

El intercambio de experiencias respecto a la creación y operación de estos entornos proclives a la innovación, puede facilitar la formación de actores sociales de este cambio de paradigma cultural respecto a la innovación. La vinculación con instituciones académicas, centros de investigación, especialistas y organizaciones de la sociedad civil, además de contribuir a entender y perfeccionar los procesos de innovación, pueden generar verdaderas redes de aprendizaje en materia de innovación laboral con base en las cuales se determinen los contenidos de las políticas públicas en la materia. La innovación laboral es un proceso que integra el aprendizaje de los actores sociales derivado de su propia experiencia con las experiencias de los demás, es un proceso sustentado en aprendizajes compartidos.

La OIT ha desarrollado una propuesta de innovación laboral orientada a la gestión incluyente en las organizaciones, denominada *Sistema Integral de Medición y Avance de la Productividad (SIMAPRO)*, el cual forma parte del programa mundial de la OIT para el desarrollo de empresas sostenibles. En este sistema, el conjunto, componentes y línea base se gestionan en un marco de diálogo social, contando con una estructura de gestión de tres niveles: directivo, táctico y operativo. En cada nivel se efectúan retroalimentaciones a nivel operativo y mandos en función de la medición y propuestas de mejora que se vayan generando. En una reciente intervención SIMAPRO en 104 PyMES en México se generaron 4200 propuestas de mejora lo que representaba casi una propuesta por trabajador en un periodo de seis meses. El programa de apoyo a la productividad de la STPS, ha retomado componentes del SIMAPRO en su modelo de apoyo a las empresas.

- **Competencias colectivas**

La generación de entornos adecuados para la innovación es una cuestión que está directamente vinculada con la generación de capacidades y competencias. En un entorno dinámico, es preciso que esas competencias sean gestionadas de manera integral para que sean debidamente aprovechadas, por lo que surge la necesidad de distinguir entre competencias individuales y colectivas. Más allá de las capacidades o conocimientos que desarrolle o adquiera el trabajador y que tengan un alcance o dimensión individual o personal, el cambio y la implantación de dinámicas organizacionales sólo puede presentarse mediante el desarrollo de competencias colectivas que son la forma o vía para que las capacidades individuales interactúen y sirvan a su vez para generar nuevos conocimientos que produzcan resultados objetivos.

De este modo, el desarrollo de competencias colectivas requiere que se establezcan políticas enfocadas a la articulación y coordinación entre los actores sociales que estén sustentadas en asumir metas, objetivos y compromisos comunes, así como otras que estén centradas en la promoción y creación de ambientes propicios al aprendizaje y al intercambio de experiencias y opiniones.

- **Educación y capacitación a empleadores y empleados**

El diseño y operación de esquemas para la innovación requiere el concurso activo tanto de empleadores como de trabajadores. La necesidad de contar con personal capacitado es una necesidad que debe satisfacerse en tanto que, según estimaciones del BID existiría un déficit general de personal que cuente con las aptitudes pertinentes para las actividades de innovación. Esto, como se ha señalado, no se reduce a aspectos meramente técnicos, sino también a la capacidad para obtener, gestionar y utilizar el conocimiento dentro de las organizaciones.

La innovación sólo es posible si se adoptan nuevos enfoques educativos y de formación, procesos que se deben ver como cuestiones permanentes en las organizaciones y que demandan calidad y flexibilidad en sus contenidos e implementación. La formación debe incluir no sólo a los trabajadores, sino también a los empleadores, con el objeto de que se tengan condiciones similares de información y conocimiento.

- **Gestión integral y dinámica de los recursos humanos y los recursos materiales**

Con el propósito de hacer frente a la competencia de productos de bajo precio provenientes de otros países y a la vez, avanzar en el camino de la sostenibilidad y de mayores niveles de ingreso para la población ocupada, un tema urgente que el entorno de la globalización está planteando a la economía es la necesidad de escalar a eslabones de mayor valor agregado. Con eslabones de mayor valor agregado se refiere no solo a la parte económica sino también a las dimensiones sociales. Los eslabones de mayor valor agregado implican considerar, por ejemplo, el empleo verde, es decir, el uso racional de los recursos ambientales.

El aprendizaje y la innovación son los procesos a través de los cuales las organizaciones pueden escalar hacia productos y servicios más intensivos en conocimiento. El tomar las competencias como base para la gestión integral y dinámica de recursos humanos es por sí misma una innovación que refuerza la importancia y necesidad del aprendizaje y de la mejora continua en el terreno de los recursos humanos.

7.2. Innovación y marco jurídico

Los marcos jurídicos pueden contribuir a fomentar la innovación en la medida en que incorporen disposiciones que propicien la generación de un entorno favorable para tal efecto, cuidando de no prescribir o acotar en qué debe consistir la misma y cuáles son sus alcances, ya que de hacerlo se estaría desconociendo que la innovación es un proceso que se expresa y manifiesta en cada organización, por lo que intentar determinarla a un nivel general, más que favorecerla, atentaría contra la misma. Un ejemplo de marco normativo que establece directrices generales para orientar la innovación en las empresas pero no la determina es la más reciente reforma a la Ley Federal del Trabajo en México. El derecho puede contribuir a establecer condiciones propicias para la innovación pero el sólo contenido de la ley no implica que la misma tenga una aplicación efectiva y cumpla sus objetivos. Sin el concurso articulado y armónico de los actores sociales, el compromiso asumido respecto a su búsqueda y utilidad, así como el concurso institucional en el ámbito educativo y de la formación, los procesos de innovación no se podrán concretar.

Lo anterior, implica que el establecimiento de una política pública para la innovación no tendrá necesariamente una repercusión relevante en la materia, en tanto que es una cuestión que presenta un gran dinamismo y que requiere la participación activa y coordinada de diversos actores para que se materialice.

➤ Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas

1. Formación de los actores sociales en gestión del manejo de las nuevas tecnologías.
2. Desarrollar capacidades para acelerar la innovación.
3. Fortalecimiento del marco jurídico laboral para la inclusión de la innovación social y tecnológica.

VIII. BIENESTAR EMOCIONAL EN EL ÁMBITO LABORAL

La globalización, la tecnología y los sistemas de comunicación de última generación han transformado el ámbito laboral. Si bien es cierto que algunos riesgos ‘tradicionales’ -para la salud y la seguridad- en el ámbito laboral han disminuido, en este nuevo contexto de lo global, han aparecido nuevos riesgos en el trabajo que disminuyen significativamente las posibilidades de desarrollo humano de los individuos y la comunidad en general. Entre los riesgos emergentes en esta Era de la Globalización, los factores psicosociales han incrementado el nivel de estrés laboral, el agotamiento emocional de los trabajadores, y se han manifestado en forma creciente el acoso psicológico y otras formas de violencia en el lugar de trabajo. En años recientes se ha prestado más atención a las consecuencias en la salud derivadas de los factores del riesgo psicosocial. Dichos factores tienen un impacto importante en la salud, el bienestar y el desempeño del trabajador.

Existe evidencia científica de que a largo plazo, el estrés del trabajo que se manifiesta en forma continuada, puede contribuir a desórdenes músculo-esqueléticos y enfermedades cardiovasculares; e incluso alterar las funciones inmunológicas que, a su vez, pueden facilitar el desarrollo o contribuir al recrudecimiento de enfermedades como el cáncer. Además, el estrés también puede contribuir a una incapacidad para afrontar las tareas y puede ocasionar indirectamente problemas dentro y fuera del lugar de trabajo. Asimismo, existen costos o consecuencias considerables para el trabajador que van desde la estigmatización, pasando por el empobrecimiento de oportunidades laborales, e incluso la fractura o ruptura de las relaciones interpersonales.

De acuerdo con el estudio, aquellos países con situaciones económicas críticas, tuvieron un mayor aumento en suicidios. Los casos más dramáticos se presentaron en Grecia en donde el número de suicidios aumentó en un 19%; es decir, por cada incremento del 1% en el desempleo hubo un 0.8% de incremento de los suicidios asociados en personas de menos de 65 años. En la empresa, los problemas psicosociales dan lugar a relaciones laborales perturbadas, mayor ausentismo, rotación de personal y capacitación recurrente; al mismo tiempo que contribuyen a una menor motivación y satisfacción del personal, además de un empobrecimiento de la imagen pública de la empresa. El impacto general es una pérdida considerable de la productividad y una menor competitividad. La información con que se cuenta sobre esta problemática probablemente representa la punta del témpano.

Los costos directos e indirectos relacionados con estos problemas apenas están comenzando a cuantificarse, aunque los estudios desarrollados señalan su importancia, tanto en términos de aflicciones humanas como de consecuencias económicas. Sólo para el periodo de 2008 - 2009, el costo por días de

incapacidad debidas a trastornos mentales se tradujo en 950 mil millones de yenes en Japón; se perdieron más de 11.4 millones de días al año por problemas de salud mental en Reino Unido; y los costos de Gran Bretaña de tratamiento y compensación del estrés laboral, la depresión y la ansiedad aumentaron en 530 millones de libras esterlinas. En Alemania, el costo de los trastornos psicológicos derivados del estrés ascendió a 3,000 millones de euros, mientras que en Australia se calculan costos de 5,400 millones de dólares australianos. Se calculó también que mejorar la salud mental de 25% de los trabajadores para alcanzar el nivel de los más saludables ahorraría 17.8 mil millones de dólares australianos.

Actualmente se están emprendiendo investigaciones e intervenciones en muchos países para encontrar formas innovadoras de manejar las consecuencias de los factores de riesgo psicosocial, en particular el estrés en el trabajo. Desafortunadamente, la mayoría de esas iniciativas hacen frente a estos problemas, sólo capacitando al trabajador para que aprenda cómo enfrentar y controlar su estrés, o cómo tratar su alcoholismo, sin tener en cuenta los factores psicosociales contribuyentes en el ámbito laboral. Al ocuparse de las consecuencias de los factores de riesgo psicosocial y en particular, del estrés relacionado con el trabajo, es esencial romper con el enfoque tradicional exclusivamente individual. Con el fin de proteger la salud física y mental de los trabajadores y contribuir al desarrollo de sus capacidades para afrontar situaciones de estrés, se deben tomar en cuenta tanto los factores individuales como los colectivos y, en particular, evaluar, y prevenir aquellos que se encuentran directamente relacionados con la organización del trabajo, las condiciones de trabajo y las relaciones laborales.

8.1. Bienestar en el trabajo

- Condiciones de seguridad y salud de los trabajadores

Los términos de “promoción de la salud y bienestar” en el lugar de trabajo, hoy en día son interpretados de maneras distintas por los distintos ejecutores de políticas en este ámbito. El bienestar se relaciona directamente con la salud física y mental y el empoderamiento de las personas para proteger su salud, tener control sobre sus vidas y fomentar la cohesión social en su comunidad. La mayoría de las políticas relacionadas con estos temas provienen de países desarrollados, particularmente de Europa. Si bien la promoción de la salud es un concepto derivado de salud pública, no es difícil entender cómo una mala salud pública afecta los lugares de trabajo. En el caso de las enfermedades crónicas como los padecimientos cardiacos o el cáncer, se pierden trabajadores experimentados que se ausentan con frecuencia por razones de salud, que podrían no estar en condiciones de mantener y actualizar las competencias necesarias para seguir siendo eficaces en la organización.

Muchos efectos nocivos de los hábitos de vida no saludables, como el fumar, el abuso del alcohol y las drogas, las deficiencias nutricionales y la inactividad física, también pueden potenciarse al interactuar con los riesgos en el lugar de trabajo y la combinación de sus efectos aumenta el impacto sobre la salud de los trabajadores. Por otro lado, las condiciones de trabajo también tienen un impacto en la salud pública. Muchos trabajadores pasan una gran parte sus horas de vigilia en el trabajo, de modo que las condiciones en las cuales realizan su trabajo pueden influir sobre su salud, así como su calidad de vida. Por ejemplo, la falta de sueño ocasiona fatiga, agotamiento y por supuesto, el riesgo de accidentes en el trabajo. Todo programa de promoción de la salud y bienestar en el trabajo debería integrar las medidas de prevención de enfermedades del trabajo y tener en cuenta las interrelaciones entre las necesidades de los trabajadores y las condiciones de trabajo, para tener el impacto deseado que justifique la inversión realizada.

8.2. Riesgos psicosociales

- Bienestar emocional

El estrés también puede ocasionar indirectamente problemas dentro y fuera del lugar de trabajo. Existen costos considerables en el trabajador individual en términos de estigmatización, desórdenes físicos y mentales, incapacidad para trabajar, empobrecimiento de oportunidades y perspectivas de empleo, y de su pérdida; además de tensión o fractura de las relaciones familiares. Como ya se indicó, en la empresa, estos problemas dan lugar a relaciones laborales disfuncionales, mayor ausentismo, rotación de personal y capacitación recurrente; por otra parte, contribuyen a una menor motivación y satisfacción del personal, además de un empobrecimiento de la imagen pública de la empresa. El impacto general es una pérdida considerable de la productividad y una menor competitividad.

8.3. Inclusión de estrategias de bienestar en el ámbito de trabajo en el plan nacional y sectorial

Las bases de una empresa exitosa son las personas que trabajan en ella y su cultura organizacional. Los trabajadores que conviven en un clima laboral adecuado, se sienten aún más motivados y saludables, lo cual a su vez lleva a un menor ausentismo, mayor productividad, con imagen positiva y de responsabilidad social corporativa coherente. Por lo anterior, El lugar de trabajo se ha convertido en un sitio ideal para abordar los riesgos psicosociales emergentes y la promoción de la salud y el bienestar de los trabajadores por medio de acciones conjuntas de los empleadores, los trabajadores y las autoridades gubernamentales.

Estudios sobre la promoción de la salud en el lugar de trabajo en Europa, han mostrado que por cada euro gastado, hay una inversión de 2.5 y 4.8 euros, reflejados en la reducción de los costos por ausentismo. Hay ejemplos de prácticas adoptadas en seguimiento de las primeras directrices en relación a la gestión preventiva de los riesgos psicosociales, por ejemplo, en el caso de Finlandia, cambiar lo que las personas comen en el trabajo, puede ser parte esencial del cambio de los hábitos en la comunidad en general.

Finlandia ha usado estrategias integrales comunitarias, después de varias campañas de concientización dirigidas a los lugares de trabajo, escuelas y servicios de salud. Las empresas difundieron información y reintrodujeron opciones de alimentos saludables. Tanto la industria agrícola como la alimentaria respondieron produciendo alimentos más sanos y comercializándolos. Con estos antecedentes, se introdujeron políticas y leyes. Un estudio longitudinal sobre los cambios nutricionales como consecuencia de la iniciativa, mostró una reducción de 75% de muertes causadas por enfermedades cardiovasculares de la población trabajadora masculina.

Para la Organización Internacional del Trabajo, la promoción de la salud puede contribuir a la productividad de las empresas y a la vez, permitir a los trabajadores conservar su capacidad de seguir siendo miembro activo y productivo de la sociedad, así se contribuye también al desarrollo de la cultura preventiva en la cual se atienden las enfermedades ocupacionales relacionadas con el trabajo y las lesiones por accidente laboral, sigue siendo una primera medida de promoción de la salud y bienestar complementaria que contribuye al establecimiento y mantenimiento de un ambiente laboral seguro y saludable, mejorando las condiciones y necesidades de trabajo, reforzando la calidad de vida laboral y una salud física y mental óptima.

Los trabajadores desarrollan formas más efectivas de enfrentar los factores de riesgo psicosocial y las consecuencias, que pueden generar problemas laborales, personales o familiares y afectar su bienestar y desempeño laboral. Los trabajadores desarrollan aptitudes para manejar sus padecimientos crónicos y atender el cuidado de la salud, incorporando hábitos de vida saludables, mejorando la calidad de su dieta, sueño y condición física. Los servicios médicos en un trabajo cumplen funciones de prevención y son responsables de asistir en el establecimiento y mantenimiento de un ambiente de trabajo seguro y saludable, y propiciar la salud física y mental.

La promoción de la salud y el bienestar en el trabajo puede contribuir a la productividad en las empresas y permitir que los trabajadores conserven su capacidad de trabajar y de seguir siendo miembros activos y productivos de la sociedad. La condición del bienestar emocional en el ámbito laboral, y de las enfermedades psicosociales en México en particular, cuenta con características peculiares.

Existe una escala mexicana para medir el desgaste ocupacional, de la cual se ha derivado que los mexicanos enfrentan:

1. Precarización en el trabajo
2. Jornadas en el trabajo extenuantes e inadecuadas
3. Altos ritmos en el trabajo
4. Amenaza de despido
5. Problemas de transporte
6. Exposición constante a peligros
7. Enfermedades crónico degenerativas
8. Accidentes
9. Estrés entre otros padecimientos psicosociales

La Universidad Nacional Autónoma de México ha integrado, dentro de sus líneas de investigación científica, temáticas vinculadas a la salud organizacional en el mundo del trabajo. Particularmente desde la medicina en espacios de trabajo, se han alcanzado estudios asombrosos que ciertamente arrojan además de problemas psicosociales en los trabajadores, la cadena que repercute con sus seres más queridos y por supuesto la comunidad, generando diversos tipos de violencia entre los diferentes interlocutores. Es importante mencionar que dichos efectos repercuten directamente en la familia del individuo, pues como ya se comentaba, ya sea por cuestiones de estigmatización o al ser víctima de la violencia psicológica del trabajador, la familia, los amigos o la comunidad es la inmediatamente afectada. De ahí la importancia de realizar estudios en las diversas empresas y de esta forma, generar estrategias para apoyar al trabajador a ser precisamente mejor persona.

➤ **Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas**

1. Crear programas de promoción a la salud y bienestar en el lugar de trabajo.
2. Crear estrategias de prevención a las enfermedades ocupacionales y lesiones por accidentes de trabajo.
3. Apoyo a los trabajadores en el desarrollo de aptitudes para manejar padecimientos de salud en su entorno laboral.
4. Fortalecer los servicios de salud en el trabajo para mantener un ambiente de trabajo seguro y saludable.

IX. GENERACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD

En la actualidad los desafíos que enfrentan los países en materia de empleo son diversos y multidimensionales, comprendiendo temas tan diversos como desempleo, informalidad, pobreza de los trabajadores, prácticas discriminatorias e incumplimiento de la normativa laboral entre otros. No obstante que Latinoamérica ha experimentado etapas de crecimiento económico en los últimos años, los efectos que tal hecho han tenido en los mercados de trabajo no tienen la magnitud ni el alcance que se pudieran esperar. En la región continúan existiendo problemas graves en el ámbito laboral como los previamente mencionados, siendo los más característicos o recurrentes el desempleo, el subempleo, la precariedad y la informalidad laboral.

Desde principios del siglo XX se presentó en Latinoamérica un proceso gradual en el que se incorporaron a los marcos normativos de los países diversas instituciones laborales que regularon, ente otros aspectos, las condiciones mínimas que debían observarse en las relaciones de trabajo, los mecanismos para el establecimiento, control y organización de los agentes en el mercado de trabajo, así como disposiciones de protección social. Este entorno institucional buscó contribuir a la generación de empleos de calidad y asegurar un funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo. Al paso del tiempo, la multiplicidad de factores que inciden en la materia laboral, el entorno de competitividad globalizado y el dinamismo de las relaciones de trabajo han evidenciado que la sola existencia de marcos normativos y de instituciones encargadas de aplicarlos no garantiza que las relaciones de trabajo se lleven a cabo en condiciones de calidad, por lo que las soluciones que deben implementar los países para atacar estas problemáticas deben tener mayor alcance y características más amplias.

9.1. Empleo decente

Desde hace varios años la OIT propuso una definición de empleo que ha servido de guía para alcanzar mejores condiciones laborales. Conforme a esta definición, el trabajo o empleo decente es un trabajo productivo, justamente remunerado, en el cual se protegen los derechos, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad, capaz de garantizar una vida digna. La existencia de trabajo decente o de calidad, se sustenta en cuatro ejes: respeto a los derechos del trabajo, promoción del empleo de calidad, extensión de la protección social y diálogo social. El generar empleos que satisfagan íntegramente los parámetros establecidos en esta definición con frecuencia se ha convertido en una meta ideal o aspiracional, que sólo es alcanzable de manera parcial.

Algunos de los principales desafíos que los países enfrentan en el campo de la creación de empleo decente son los siguientes:

1. Insuficiente creación de empleos formales, incluyendo en situaciones de alto crecimiento económico.
2. Atraso de los salarios reales con respecto al crecimiento de la productividad laboral.
3. Persistencia del trabajo informal que se caracteriza entre otros, por la ausencia de derechos laborales, de protección social y dialogo social para todos.

La generación de empleo decente exige o requiere acciones multidimensionales y de carácter transversal. Un desempeño económico aceptable es uno de los supuestos que condicionan la generación de empleos de calidad, por lo que las políticas que se implementen al respecto deben promover el crecimiento, la inversión, la generación de empresas sustentables, la empleabilidad y la distribución equitativa de ingresos, entre otros elementos.

9.2. Políticas estructurales y macroeconómicas orientadas al desarrollo

Las políticas macroeconómicas deben tener una visión que trascienda la reducción de la inflación y el equilibrio de las finanzas públicas. Se debe buscar incidir en la producción y propiciar la estabilidad y la constancia en el crecimiento económico. De igual forma, se deben establecer políticas que fomenten el empleo productivo, estructurando el acceso a las oportunidades económicas y laborales. Establecer políticas fiscales que den un trato diferenciado a sectores de actividad económica, a categorías de empleo; políticas financieras que faciliten el acceso a servicios financieros para determinados sectores o regiones y que brinden financiamiento para el desarrollo de actividades específicas; políticas industriales que promuevan el desarrollo en sectores estratégicos y la competitividad; así como regímenes de comercio que tomando en consideración las características internas de cada país fomenten la actividad económica en un entorno mundial globalizado y altamente competitivo, son sólo algunos de los ejemplos de políticas públicas que se requieren para fomentar el empleo decente. Estas políticas, de igual forma deben contemplar no sólo la prohibición sino establecer medidas para la prevención de conductas indeseables o ilícitas, como el trabajo infantil, el trabajo en condiciones similares a la esclavitud o en actividades vinculadas a la comisión de delitos.

9.3. Sistemas de protección social

La ampliación de la protección social puede generar un ciclo virtuoso, al liberar el potencial productivo de su población activa. La protección social es la vía para la formalización de la población económicamente activa. A su vez, un mayor nivel de seguridad social es una de las condiciones que deben cumplirse para mantener niveles altos de empleos de calidad.

La inversión en los sistemas de protección social, debidamente planeada y gestionada, genera una base para una política de empleo eficaz, que genere niveles más altos de crecimiento sostenible y equitativo, así como de bienestar. La inversión en salud, seguridad de ingresos de las familias y permitir el acceso a servicios sociales apoya la formación de capacidades productivas y de generación de mejores oportunidades para los niños (futuros trabajadores).

La existencia de sistemas de protección social igualmente facilita el cambio económico, pues permite la amortiguación de los impactos del cambio sobre sectores afectados; de este modo también puede tener efecto positivo sobre un comportamiento más proclive a la actividad empresarial de pequeños y microempresarios.

Adicionalmente, la protección para trabajadores/as en situación de desempleo permite la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo adecuado al perfil profesional del/de la trabajador/a, evitando la pérdida de competencias y conocimientos. El establecimiento de un piso nacional de protección social para todos y de incentivos para la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, incide de manera positiva en la generación de empleos decentes. Es decir, desincentiva la informalidad y el trabajo en condiciones precarias.

9.4. Relación de salarios y productividad

Si bien este punto se ha tratado en otro apartado del presente texto, valga reiterar que la productividad no se debe promover a expensas de los salarios. Buscar ventajas sólo en el costo de la mano de obra para asegurar competitividad económica, puede ser un desincentivo para la innovación. Por otro lado, los trabajadores requieren de mayor protección en el establecimiento de sus salarios. El salario mínimo debe ser una herramienta eficaz en la provisión de un piso salarial decente, asegurando así un nivel de vida mínimo para los trabajadores y sus familias y no como ocurre actualmente en México, que se ha convertido en una referencia para pagar multas.

- **Formalización de la economía**

La formalización de la economía, implica la promoción el trabajo decente, en la medida que al trabajador le respetan sus condiciones generales de trabajo y sus derechos de seguridad social. El empleo formal debe promoverse mediante políticas macroeconómicas y sectoriales favorable al empleo, centradas en el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas, así como generando un entorno que incentive el paso de la informalidad a la formalidad, reduciendo sus costos y haciéndolo viable. En el apartado de transición de la informalidad a la formalidad se hacen diversas recomendaciones adicionales respecto a su importancia para generar empleo decente.

➤ **Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas**

1. Formular políticas macroeconómicas que tengan una visión amplia de estabilidad integral.
2. Implementar políticas estructurales para fomentar el empleo productivo y de calidad.
3. Diseñar políticas fiscales que pueden diferenciar los diferentes sectores económicos, así como los tipos de empleos.
4. Implementar políticas de acceso a los servicios financieros de manera diferenciada de acuerdo a las zonas geográficas.
5. Fomentar la estabilidad en el empleo.
6. Combatir las prácticas fraudulentas de empleo (falsa informalidad, subcontratación dolosa, falsos trabajadores independientes, etc.).
7. Establecer una relación entre salarios y productividad

X. PISOS NACIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO LABORAL

10.1. Sistemas de protección social universal

El concepto de Piso de Protección Social fue desarrollado por la OIT y ha llegado a ser reconocido en el entorno internacional desde hace menos de diez años. Generado sobre la base de las experiencias recientes de ampliación de la protección social, principalmente en países en desarrollo, se ha entendido como un conjunto integrado de políticas sociales que tienen por objeto garantizar a todas las personas el acceso a servicios sociales básicos, así como la seguridad de un ingreso. La seguridad social es un derecho humano y los Pisos de Protección Social (PPS) son parte fundamental del marco general de atención social de un país determinado. En el caso de México, la combinación de sistemas de seguros sociales para los trabajadores del sector formal con mecanismos de protección social para trabajadores del sector informal, proporcionan el marco general de la atención de lo social y del establecimiento de PPS.

El concepto de PPS busca reivindicar un principio básico de justicia social, además está fundamentado en normativa internacional que respalda el derecho humano a la seguridad social, es decir, el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado, a la salud, a su desarrollo personal, a su bienestar y al de su familia. Es una estrategia que si bien puede contribuir de manera decisiva a generar respuestas efectivas a problemas tan apremiantes como la informalidad y la necesidad de generar empleo decente, por sí sola no puede operar a plenitud por lo que su implementación requiere esfuerzos coordinados y la participación de diversos actores sociales. El PPS es un enfoque de política adaptable a las necesidades, prioridades y recursos nacionales, es decir, es susceptible de una implementación gradual atendiendo a las capacidades institucionales y financieras de cada país.

10.2. Inversión en la seguridad social de calidad

Invertir en un piso de protección social es invertir en justicia social y en desarrollo económico. Los sistemas de protección social son una herramienta poderosa para combatir la pobreza y la desigualdad: no solo impiden que las personas y sus familias se empobrezcan o permanezcan en la pobreza, sino también contribuyen al crecimiento económico mediante el aumento de la productividad laboral y la mejora de la estabilidad social. Varios de los elementos de los PPS han sido adoptados o incorporados a los sistemas de protección social de diversos países con resultados positivos, por ejemplo, en los países de medianos y bajos ingresos el sólo acceso a programas de seguridad social ha demostrado una incidencia positiva en la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Si bien en su etapa de implementación el PPS es compatible con la gradualidad, la obtención y mantenimiento de sus beneficios en el largo plazo sólo es posible si se le destinan los recursos financieros necesarios, por lo que los países deben hacer previsiones de gasto y generar las previsiones fiscales necesarias para mantener el financiamiento de estos programas a lo largo del tiempo. No obstante que la ayuda y el financiamiento internacional puede verse como una posibilidad atractiva de lanzar a los PPS en el corto plazo en países de bajos ingresos, su implementación efectiva requiere una consolidación institucional y el que sean sustentables financieramente en el ámbito nacional a partir de fuentes de financiación domésticas. Aun cuando la inversión en los PPS es importante y requiere una asignación de recursos planificada y constante por parte de los países, aún en el caso de aquellos en desarrollo el tratarse de un esquema unificado, su adopción puede ser la vía para maximizar los recursos y capacidades que, de otras formas, se destinarían a la seguridad social y al combate a la pobreza, por lo que su implementación es una alternativa que debe ser valorada integralmente.

10.3. Eliminar la segmentación de subsistemas

El objetivo es construir y unir progresivamente sistemas de seguridad social integrales y adecuados, los cuales representan un punto de partida, en vías de consolidar una sola institución encargada de la protección social y de consolidar a la institución encargada de la seguridad social. Una ventaja que ofrecen los PPS es la integración y consolidación de programas de protección social fragmentados en un solo esquema. En varios países ha sido frecuente que los apoyos sociales, los programas de seguridad social y de asistencia se brinden a la población a través de diversas instancias y conforme a políticas específicas que, frecuentemente actúan en forma aislada y no están debidamente coordinadas entre sí.

En la experiencia latinoamericana, en el caso de Brasil y México, por ejemplo, se ha optado por instituciones especializadas en determinados rubros y que luego comparten servicios e infraestructuras comunes. Argentina y Uruguay han expandido las asignaciones familiares por medio de integrar los programas no-contributivos a los institutos de seguros sociales responsables por las asignaciones contributivas. En otras palabras, la opción tiene que tomar en consideración la tradición y las instituciones que existan en cada país.

La duplicidad de funciones, la generación de estructuras burocráticas innecesarias y la problemática implícita en la administración y ministración de recursos son tan sólo algunas de las condiciones que se podrían prevenir mediante la adopción de los PPS. Para ello, es necesario tomar como punto de partida los sistemas e

instituciones existentes, así como las prioridades nacionales y las limitaciones existentes en los recursos disponibles. Generando una planeación coordinada y coherente entre los programas sociales, de manera gradual se lograrán intervenciones coordinadas que amplíen el espectro de población que se atiende, con lo cual se atacará la pobreza, la exclusión social y se fomentará la capacidad productiva.

Un elemento que puede ayudar a la implementación efectiva de los PPS es la generación de un marco normativo que establezca los parámetros de actuación y organización institucional, los derechos y obligaciones de las partes involucradas y que contemple mecanismos para hacer efectivo el acceso a los beneficios de los PPS. Del mismo modo, se requiere la participación activa y la cooperación de los actores sociales para que se comprendan y aprovechen debidamente los beneficios de los PPS y se asuman las obligaciones inherentes a los mismos.

➤ **Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas**

1. Distinguir claramente los objetivos de la previsión social, de la protección social y de la seguridad social.
2. Fortalecer las instituciones de seguridad social, en el caso de México: IMSS, ISSSTE e ISSFAM.
3. Ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud para la población en situación de vulnerabilidad.
4. Otorgar un nivel garantizado de atención médica de calidad para todas las personas, independientemente de su calidad laboral.
5. Garantizar la salud de los menores de edad.
6. Garantizar un mínimo de seguridad básica de ingreso o ingreso sustituto a las personas mayores.
7. Articular todos los programas de protección social en un sistema universal.
8. Concertar todos los programas sociales y de protección social en una sola institución, a fin de evitar duplicidades, propiciar un gasto racional y eficiente, así como una administración única.
9. Buscar no sólo la universalidad de los servicios de protección social, sino también la calidad de los mismos.

XI. SEGURO DE DESEMPLEO

11.1. Políticas de fomento al empleo y protección contra el desempleo

La crisis financiera mundial ha hecho más patente la importancia de intervenir en el mercado de trabajo para proteger a los trabajadores y promover mejores resultados en materia de empleo. Las intervenciones de apoyo a los ingresos tales como los seguros de desempleo han sido esenciales para contrarrestar la pérdida del salario y prevenir la pobreza.

La “Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202)” de la OIT dispone que los pisos nacionales de protección social deben prever seguridad básica de ingreso en un nivel a ser fijado en el plano nacional, para personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en distintos casos, entre ellos la contingencia del desempleo. Además prevé que los niveles de prestaciones deben permitir vivir con dignidad pudiendo orientarse en umbrales nacionales de pobreza, criterios del área de asistencia social u otros equivalentes.

11.2. Políticas de mercado de trabajo

Las políticas activas de mercado de trabajo tienen por objetivo apoyar al trabajador desempleado en la transición hacia un nuevo empleo, por medio de: servicios de apoyo a la búsqueda de empleos, capacitación profesional o recapitación para aumento de la empleabilidad: apoyo a las PyMES, acceso a crédito, “incubación” de nuevas empresas, incentivos fiscales u otros; subsidios a salarios para aumentar la posibilidad de contratación de desempleados o de manutención de empleados; esquemas de garantías de empleos, y programas públicos de generación de empleos.

Los programas de seguridad de ingresos en caso de desempleo presentan las siguientes características:

- a) Incluye un seguro (contributivo) y/o de asistencia al desempleo (no contributivo).
- b) Pueden aplicar el mecanismo de reparto, cuentas individuales o mixtas.
- c) Proporciona beneficios establecidos como porcentaje del salario del trabajador desempleado o una suma fija, por un tiempo determinado.
- d) Usualmente los seguros sociales contributivos suelen cubrir sólo a los asalariados formales, especialmente del sector privado.

- e) Las prestaciones se pagan en caso de despido, estableciendo en el caso del seguro un tiempo mínimo de contribuciones previas, y en muchos casos se requiere la disponibilidad para aceptar ofertas de trabajo.
- f) El financiamiento se basa sobre aportes periódicos de empleados y trabajadores, complementadas por diversas modalidades de participación de rentas generales.
- g) La administración de seguros sociales es pública y en el caso de cuentas individuales hay administración tanto pública como privada.
- h) Se busca una integración de los regímenes de sustitución de ingresos con políticas activas de mercado de trabajo combinando por ejemplo, la prestación monetaria con cursos de formación profesional y utilización de servicios de intermediación de empleos.

Para enfrentar el desempleo se deben aplicar una combinación de políticas de mercado de trabajo pasivas y activas. De las políticas pasivas, que proporcionan seguridad temporaria de ingresos para los trabajadores que pierden su empleo, destaca el seguro de desempleo, ya que ha sido esencial para contrarrestar la pérdida del salario y prevenir la pobreza, a pesar de su baja cobertura.

Un elemento fundamental para el establecimiento de un seguro de desempleo, además de que proporcione prestaciones efectivas y adecuadas, es el seguimiento y monitoreo de los elementos que participan en él, así como el análisis de la información que se genere, por lo que es fundamental establecer indicadores y normas de vigilancia y seguimiento para evitar un mal uso del mecanismo. El seguro de desempleo es un elemento indispensable de las políticas económicas anti cíclicas por ello debe de tener flexibilidad para enfrentar los periodos de crisis.

11.3. Ventajas y riesgos del seguro de desempleo en México

Para el caso de México, el seguro de desempleo requiere reforzar:

1. Método de fondeo.
2. Definir las aportaciones en particular la del gobierno así como la de los empleadores ya que no es clara y es marginal.
3. Revisar los requisitos de elegibilidad así como el periodo que se solicita de cotización para tener derecho al seguro.
4. Flexibilidad en periodos recesivos.

5. Lapsos de espera.
6. Fortalecimiento del servicio nacional de empleo.
7. Modelo de administración de fondos.
8. Cobertura.

No obstante, la creación del seguro de desempleo en México es un paso en la dirección correcta. Debe ser concebido como parte del sistema de seguridad social y estar articulado en políticas activas de empleo. Su diseño debe tener en cuenta a empleadores y trabajadores y su éxito dependerá de la capacidad para maximizar los beneficios potenciales del instrumento minimizando las posibles distorsiones en las decisiones de contratación, despido y renuncia de los agentes económicos.

Los factores de riesgo en México incluyen la alta informalidad, la ineficiencia del régimen de indemnización vigente (duración de los procesos judiciales para confirmar la causa de despido) y la alta rotación laboral en el sector formal. Si el costo es excesivo puede desestimular contratación y creación de empleo formal.

➤ **Elementos a considerar para fortalecer las políticas públicas**

1. Crear un seguro de desempleo como un instrumento que incentive la búsqueda y conservación de un empleo formal.
2. Diseñar un seguro de desempleo que proteja realmente a la población y que apoye su pronta (re)inserción en el mercado laboral.
3. Diseñar un modelo de seguro de desempleo basado en el tripartismo en su financiamiento y gestión.
4. Reforzar los programas de apoyo a desempleados, a través de: servicios eficientes de búsqueda de empleo; capacitación profesional; acceso a créditos para la incubación de empresas; fomento del autoempleo, entre otros.
5. Promover entre la población la necesidad de ahorrar, para prevenir contingencias futuras.
6. Impulsar la contratación de jóvenes y mujeres por los empresarios mediante incentivos, como el pago por parte del gobierno de las cotizaciones a la seguridad social, mediando el compromiso del empresario de conservar a los trabajadores por un tiempo al menos igual, al tiempo en que recibió el incentivo estatal.

XII. CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados arrojados por las deliberaciones llevadas a cabo en el Foro Internacional, así como por las opiniones recogidas para la elaboración del presente documento, ejemplifican la utilidad y riqueza de los insumos que la generación de espacios y oportunidades para el intercambio de opiniones, experiencias y puntos de vista en materia de empleo y protección social pueden producir, los cuales son de interés para todos los países de nuestro entorno, que como se ha señalado, enfrentan problemáticas comunes aunque con características y especificidades propias.

México asume su responsabilidad global y por lo tanto asume el compromiso de promover y apoyar en lo sucesivo la realización de encuentros y reuniones que además de dar ocasión al intercambio de experiencias y opiniones, sirvan para construir acuerdos, así como consolidar esquemas de colaboración y de asistencia técnica. El combate a la pobreza, el crecimiento sólido, sostenido y equilibrado, así como la lucha contra la desigualdad, son banderas y prioridades que deben ser asumidas por todos los países, en tanto que son condiciones que en la medida en que se avance en esas prioridades se generará necesariamente un beneficio común y compartido.

Tal y como se señaló en el acto de clausura del Foro Internacional, la Comisión Redactora del presente documento considera conveniente insistir en la pertinencia de dar continuidad a los trabajos iniciados en el Foro Internacional y reproducir periódicamente el mismo en otros países, a efecto de constituirlo como un espacio de interlocución, encuentro y planteamiento de soluciones en el ámbito del trabajo.