



El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos

Cerca de un 60% de los trabajadores en México se desempeña en empleos informales. No obstante, en algunos estados se han identificado prácticas que han disminuido la informalidad y se ha puesto en marcha un programa nacional de formalización del empleo. Estas iniciativas, junto con la creación de un seguro de desempleo y de una pensión universal, en el marco de un crecimiento económico estable y robusto, pueden impulsar la generación de empleos formales y productivos y desalentar la permanencia en la informalidad.



Índice

Presentación	3
1. Empleo informal alto y persistente	4
2. Iniciativas para formalizar el empleo	6
2.1 Programa para la formalización del empleo 2013	7
2.2 Un seguro de desempleo y una pensión universal	7
2.3 Prácticas destacadas en entidades federativas	8
3. Conclusiones	10





Presentación

El trabajo en condiciones de informalidad es un problema persistente en América Latina y el Caribe. Después de una década de crecimiento económico y reducción en las tasas de desempleo, aún hay 130 millones de personas ocupadas que tienen empleos informales, sin protección social ni derechos laborales.

Pero esto no significa que no haya habido avances en materia de formalización.

En América Latina y el Caribe ha habido aumento del empleo formal, del trabajo asalariado, de la cobertura en protección social. Ahora es importante acelerar este proceso pues durante mucho tiempo en esta región la informalidad creció y se consolidó.

No podemos olvidar que la reducción de la informalidad es un componente esencial de los esfuerzos por reducir la desigualdad y la exclusión social.

La experiencia de estos últimos años confirma que el crecimiento económico es esencial para generar más empleos de mejor calidad, pero no es suficiente. Para reducir la informalidad hay que poner en práctica políticas y acciones deliberadas e integradas que articulen las económicas con las socio laborales y complementen el crecimiento económico, en el marco de una dimensión sostenible del desarrollo.

De hecho, los avances registrados en materia de formalización han tenido como componente clave las políticas implementadas en diversos países. Este proceso de formalización no ha sido uniforme. En algunos países se observaron procesos más acelerados y en periodos relativamente cortos. En otros, los avances han sido más lentos.

En 2013 la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició el **Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC.** Este programa tiene tres componentes: a) generación y diseminación de conocimiento en torno las políticas de formalización, b) asistencia técnica a países específicos y c) fortalecimiento de trabajadores y empleadores en formalización.

Las Notas OIT - FORLAC que aquí presentamos forman parte del primer componente. Analizamos experiencias de política pública. Se ha tratado de identificar aquellas más notables según la discusión académica o política.

Las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable pero también de políticas articuladas que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo.

La persistencia de una alta informalidad nos indica que el desafío es grande, y que es necesario aplicar medidas que produzcan resultados sostenibles.

La OIT espera que con la difusión de estas experiencias, se promueva una mayor discusión en torno a las estrategias que los países pueden utilizar para facilitar el tránsito a la formalidad en la región.

Elizabeth Tinoco ADG Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe



Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2014

NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

1. Empleo informal alto y persistente

La economía mexicana ha registrado un crecimiento de la actividad económica relativamente bajo, ya que en los últimos 20 años este alcanzó un promedio de 2,6% anual, lo que ha resultado insuficiente para absorber el crecimiento de la oferta de trabajo.

Este bajo dinamismo se agudizó como producto de la reciente crisis económica financiera internacional, que provocó una caída del PIB de un 6% en 2009. A partir de entonces, se ha verificado unas relativamente rápidas recuperación y crecimiento, al registrar una tasa promedio anual de 4,4% entre 2010 y 2012, de modo que ha duplicado el registrado en los años previos a la crisis. Se estima que durante el presente año y el próximo, la economía mexicana continuará creciendo aunque a tasas menores, cercanas a un 1,2% y 3,5% anual, respectivamente.

Pese al bajo dinamismo económico, en los años referidos el mercado de trabajo mexicano se ha caracterizado por la vigencia de una baja tasa de desempleo abierto. Sin embargo, este ha coexistido con un alto y persistente empleo informal.

En efecto, siguiendo la metodología recomendada por la OIT, las estimaciones del empleo informal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) informan que este alcanzó a un 60% de la ocupación total, tanto en el último trimestre de 2011 como en el tercer trimestre de 2012, y que registró un 59,1% en el segundo trimestre de 2013¹. Su reducción en el mediano plazo ha pasado a ser uno de los objetivos estratégicos de la actual administración, y el último registro disponible muestra que la tasa de informalidad laboral, en enero de 2014, fue de 58,79% del empleo total, con lo que anotó una disminución de 1,69 puntos porcentuales respecto del mismo mes del año anterior².

Las estadísticas de informalidad laboral han sido generadas por el INEGI bajo una perspectiva integral o ampliada, a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)³. Para ello se ha alcanzado un consenso con la OIT y expertos internacionales en cuanto a que el concepto de informalidad tiene dos dimensiones.

La primera dimensión se refiere al tipo o naturaleza de la unidad económica, es decir, cuando esta se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado y opera a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos. En este caso, se trata de un sector Informal o de negocios en pequeña escala no registrados y de empleo vinculado a dicho sector.

La segunda dimensión parte de una perspectiva laboral y se refiere a todo trabajo que se realice sin contar con el amparo del marco legal o institucional, sin importar si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales. En tal caso, se trata de empleo informal.

Estas dimensiones se han integrado y se han hecho complementarias. De este modo, el enfoque de unidad económica aplica a las modalidades de trabajo independiente (empleadores y trabajadores por cuenta propia), mientras que el enfoque laboral es el que aplica a modalidades de trabajo dependiente, tales como el trabajo asalariado.

En el Gráfico 1 es posible apreciar que, regularmente, el empleo informal disminuye en años de crecimiento económico y aumenta en periodos de crisis. Sin embargo, después de la crisis de 2009, este se ha mantenido en altas proporciones del empleo total.

¹ Las estimaciones de empleo informal del SIALC de la OIT, como proporción del empleo no agrícola, muestran que este aumentó de 53,7% en 2009 a 54,6% en 2012.

² INEGI 2014. Boletín de Prensa Nº 87/14.

³ INEGI (2013). "Nuevas estadísticas de informalidad laboral". Presentación Técnica. Véase en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx





Gráfico 1: México, PIB y Empleo Informal: 2005 - 2012 (En variaciones % trimestrales y % del empleo total)



Fuente: INEGI (2013).

Este alto empleo informal se ha registrado en un contexto en el cual la tasa de desempleo abierto se ha situado en niveles relativamente bajos. Así, por ejemplo, en 2009, en plena crisis financiera, esta se elevó a 5,47% de la fuerza de trabajo -de 3,97% en 2008-, y luego ha tendido a estabilizarse en torno a 5%. Ello implica que la ocupación en puestos de trabajo informales es, para una proporción significativa de quienes pierden su empleo, la principal alternativa para generar ingresos. Esto se produce como consecuencia del relativamente bajo dinamismo en la creación de nuevos empleos productivos y la ausencia de mecanismos que apoyen al trabajador cesante en la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo.

Adicionalmente, la información que el INEGI ha reunido muestra que el empleo informal presenta una marcada heterogeneidad según entidades federativas, ya que, como se presenta en el Gráfico 2, en 16 de estas la proporción respecto del empleo total supera el promedio nacional. Así, para el caso de Oaxaca se registra un máximo de 81,2%, mientras que en el resto de estados donde el mercado de trabajo presenta un mejor desarrollo relativo, esta proporción es menor al promedio; en Nuevo León, por ejemplo, alcanza un mínimo de 39,5%.

Gráfico 2: Tasa de empleo informal en entidades federativas, 2013 (% empleo informal respecto del empleo total)



Fuente: INEGI (2013) op cit.



Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2014

NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

También es posible verificar que la heterogeneidad señalada se expresa en el hecho de que otras entidades federativas mostraron una mayor recuperación relativa al disminuir el empleo informal después de la crisis de 2009, como en Chihuahua, Tlaxcala y Tabasco. Sin embargo, otras, que fueron relativamente menos afectadas por la crisis, vienen registrando disminuciones desde 2005: es el caso de Sonora, San Luis de Potosí, Querétaro, Zacatecas y el Estado de México.

2. Iniciativas para formalizar el empleo

Una estrategia efectiva para abordar el problema del empleo informal requiere considerar al menos dos ámbitos de intervención complementarios. Por una parte, la necesidad de generar empleos formales; por otra, la necesidad de alinear incentivos para promover el paso a la formalidad.

La promoción del crecimiento con generación de empleo constituye un requisito necesario para ello, y adquieren importancia tanto el desarrollo exportador y de cadenas productivas como el de actividades económicas orientadas al consumo interno, en las que operan la mayoría de las empresas de menor tamaño. Más de la mitad de los empleos informales se concentran en actividades terciarias.

Al respecto, en el marco de la estrategia nacional de crecimiento que privilegia el desarrollo exportador, existe evidencia de que esta ha significado para México un incremento de la importancia de las exportaciones en la composición de la demanda final, a expensas de las categorías de demanda interna. Análogamente, ha ocurrido un incremento en el peso de las importaciones en la oferta total –en particular, de bienes intermedios–, con consecuencias no deseadas sobre la estructura productiva. Abordar esta particularidad se torna clave para efectos de elevar la productividad de la economía –en particular de las pequeñas y medianas empresas– y, con ello, el crecimiento de empleos formales y productivos vinculados con los ejes más dinámicos del crecimiento.

En el área del desarrollo empresarial, medidas orientadas a simplificar el registro de empresas y el cumplimiento de las obligaciones tributarias permitirán lograr avances en la detención de la informalidad, la cual merma la base impositiva y, consecuentemente, deviene en tasas más elevadas de impuestos para quienes sí cumplen con sus obligaciones fiscales. Mayores impuestos aplicados sobre una base más estrecha alientan, a su vez, una mayor evasión y mayores desplazamientos del sector formal hacia el informal.

En este mismo ámbito, ante situaciones de incertidumbre y -más aún- en contextos de crisis, el sistema financiero tiende a reaccionar en forma contractiva para reducir el riesgo, de modo que se acentúa el ciclo económico, lo que penaliza especialmente a la pequeña empresa. Así, se hace necesario asegurar que los bancos e instituciones de fomento coloquen recursos en estas empresas y cumplan un rol activo para mantener su liquidez, al enfrentar un contexto crediticio más restrictivo.

Por otra parte, adquiere especial importancia el desarrollo de una institucionalidad que proteja ante el desempleo, pues su ausencia afecta la implementación de estrategias de búsqueda de empleo -que sean productivos-, lo que tiende a reforzar, aún más, la relevancia de la informalidad en la economía.

En el área de la protección social se requiere, asimismo, asegurar el buen funcionamiento de los programas de transferencias de ingresos, con el objetivo de eliminar eventuales incentivos a la permanencia en la informalidad de los beneficiarios. Igualmente, es necesario establecer estímulos al tránsito de estos hacia empleos productivos.

Finalmente, resulta imprescindible potenciar la formación de capital, tanto físico como de recursos humanos, en función de los requerimientos del aparato productivo.





En la actualidad, en México se presenta la oportunidad de avanzar hacia las dimensiones señaladas, tanto mediante la aplicación de un programa específico para la formalización del empleo, como con próximas reformas destinadas a mejorar la protección ante el desempleo y la vejez. A esto contribuyen las experiencias exitosas que han sido identificadas en algunos estados por la OIT.

2.1 Programa para la formalización del empleo 2013

Este programa fue suscrito, el 22 de julio de 2013, por los gobiernos estatales y del Distrito Federal con el Gobierno de la República. Se trata de un instrumento que tiene como propósito facilitar el tránsito de los empleos informales a un esquema de formalidad.

La meta propuesta es incorporar a la formalidad, en el segundo semestre del presente año, a 200 mil trabajadores informales.

Para estos efectos, se estableció operar mediante convenios cuyo objetivo es vigilar que todos los centros de trabajo cumplan las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, así como las de la Ley del Seguro Social, en relación al derecho de los trabajadores a gozar de todas las prestaciones de la seguridad social.

Se busca promover, además, la inscripción al régimen obligatorio de seguridad social, a cargo de Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de aquellos trabajadores que no se encuentren afiliados, y fomentar el aseguramiento voluntario al régimen obligatorio del IMSS de otros trabajadores, tales como los de servicios domésticos, no asalariados, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Del mismo modo, se ha considerado promover y apoyar la afiliación de los trabajadores de los gobiernos de los estados y de los municipios a la institución de seguridad social competente, o, en su caso, el aseguramiento voluntario al régimen del seguro social que les sea aplicable.

Para estos efectos, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se ha comprometido a difundir estas acciones entre empleadores y trabajadores, así como también apoyar a los gobiernos de los estados en el cumplimiento de la meta, a través de las acciones de vinculación desarrolladas por el Servicio Nacional de Empleo.

También se ha acordado adoptar las medidas necesarias para que se sumen todos los proveedores y contratistas de la Administración Pública Federal, y se emprenderán acciones para avanzar en la simplificación y desregulación de los servicios que ofrece el IMSS, a fin de que sean más accesibles, ágiles y transparentes.

Los resultados que se obtengan mediante el programa señalado deberían servir de base para continuar y perfeccionar estas acciones en los próximos años.

2.2 Un seguro de desempleo y una pensión universal

Dos iniciativas en materia de seguridad social fueron recientemente presentadas por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, con el objetivo de incluir dos nuevos derechos: el de los adultos mayores a contar con una pensión universal para cubrir sus gastos básicos durante la vejez, y el de los trabajadores a contar con un seguro de desempleo que les permita cubrir sus necesidades mientras buscan reincorporarse al mercado laboral formal.

Sin entrar en detalles específicos de estas propuestas, es posible destacar que la creación de una pensión universal se enmarca en la recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social de la Organización Internacional del Trabajo, y tiene como objetivo contribuir a mitigar la pobreza y la desigualdad de ingresos. Las pensiones buscan contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva, lo cual es especialmente importante para los grupos de población vulnerables a los efectos adversos del mercado.



Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2014

NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

En cuanto a la propuesta de crear un seguro de desempleo, a través de ella se busca cumplir con el compromiso N° 4 establecido en el "Pacto por México" de diciembre de 2012⁴, en el cual se explicitó un conjunto de acuerdos que incluye la iniciativa para proteger a los trabajadores del sector formal asalariado cuando pierden su empleo.

El desarrollo de una institucionalidad de este tipo es crucial, ya que su ausencia contribuye a que el mercado de trabajo tienda a perpetuar actividades informales de baja productividad, desprovistas de protección social y que aleja a la economía mexicana de la frontera de la eficiencia.

En un contexto de apertura comercial y financiera de los países, y de mayor exposición a fluctuaciones cíclicas que han elevado la probabilidad de enfrentar episodios de desempleo durante la vida laboral, esta institución permitirá sustituir ingresos y apoyar la reinserción laboral a aquellos que han registrado contribuciones y que realizan esfuerzos para encontrar una nueva ocupación. De igual manera, contribuirá a prevenir situaciones de pobreza entre aquellos que enfrentan el desempleo, y cumplirá un rol de estabilización automática al compensar, en situaciones recesivas, las caídas del gasto entre sus beneficiarios.

Al respecto, es importante destacar la alta interrelación del crecimiento económico de México y el de los Estados Unidos, país al que destina cerca de 80% de sus exportaciones, las mismas que han sido crecientes desde los años noventa⁵.

Dicha interdependencia regional puede ser explicada al menos por cinco canales de interconexión: las migraciones; los movimientos de capital de corto plazo; la inversión extranjera directa; los movimientos de bienes (petroleros y no petroleros); y los servicios de turismo.

La combinación de las tendencias en estos ámbitos explica por qué, ante las variaciones de la economía estadounidense, México registra un impacto más grande que otras economías que también tienen una estrecha relación económica con su socio regional. Así, la puesta en marcha de un seguro de desempleo, entre otras medidas, puede contribuir a atenuar –en partelos efectos de la volatilidad del crecimiento, así como compensar las pérdidas en ingresos y bienestar de los trabajadores que deben enfrentar las pérdidas de empleos.

2.3 Prácticas destacadas en entidades federativas

Como se señaló anteriormente, el panorama del empleo informal en México es heterogéneo, pues cada estado acusa una situación distinta, tanto en relación a los niveles de informalidad como respecto de su evolución.

Recientemente, la OIT ha identificado experiencias destinadas a reducir el empleo informal en aquellos estados que presentaron un nivel relativamente bajo de la tasa de informalidad durante 2013; en aquellos que han registrado disminuciones de esta entre 2010 y 2013, y en estados que se destacan por la aplicación de programas con esta finalidad.

En el Cuadro 1 se presenta dicha información. Se trata de programas de naturaleza distinta, ya que tienen objetivos como la capacitación y la colocación de trabajadores; el funcionamiento cooperativo; acciones gubernamentales ante proveedores; de fomento empresarial y de inspección laboral focalizada. Además, es posible distinguir entre prácticas innovadoras que requerirán de evaluaciones en el futuro y de otras con éxito probado.

⁴ Acuerdo entre el Presidente de la República y partidos políticos que considera tiempos de inicio y fin de implementación. Véase en http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-PorM%C3%A9xico-TODOS-losacuerdos.pdf

⁵ Véase Ugarteche, O. 2012. "México: tan lejos de Dios, tan cerca de la crisis. Mecanismos de contagio económico en América del Norte". *Revista Nueva Sociedad* N° 237, enero-febrero, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.





Cuadro 1: México. Tasa de informalidad laboral 2010 – 2013 y Buenas prácticas para formalización del empleo (% del empleo total y variación en puntos porcentuales)

Entidades	2010	2013	Variación	Buenas prácticas identificadas
Nacional	60,1	59,1	-1,0	Compras de gobierno a proveedores formales
Baja California	44,3	44,5	0,2	Formalización de Mipymes de base social.
Chihuahua	45,3	40,5	-4,8	Vivebus y Asesores universitarios.
Distrito Federal	49	49,9	0,9	Portal del Empleo, ICDF y Seguro de desempleo. La Comuna, Fomento cooperativo
Hidalgo	76,4	73,9	-2,5	Tuzobus, Trabajo coordinado STPSH, STPS e IMSS e Invitación a empresas formales.
Nuevo León	42,8	39,5	-3,3	Jornadas de Acercamiento Laboral Específico (JALE), Jóvenes al Empleo, Hecho en Nuevo León e Inspección Focalizada.
Querétaro	49,3	44,9	-4,4	Red Q.

Fuente: INEGI y OIT (2013). "México: Buenas prácticas para la formalización del empleo". Presentación en el Foro Internacional "Políticas públicas de empleo y protección social", noviembre, Ciudad de México.

Entre las prácticas enfocadas a la vinculación con el mercado de trabajo y la capacitación laboral, destacan las "Jornadas de Acercamiento Laboral Específico (JALE)" de Nuevo León, que tiene como fin elevar el índice de colocación de quienes integran la bolsa de trabajo del Servicio Estatal del Empleo, así como brindar capacitación gratuita a los buscadores de empleo para que adquieran habilidades en las áreas que demanda el sector productivo. En lo que va de 2013, se han realizado 133 JALE y se ha colocado un total de 16.300 empleos en el sector formal

Igualmente, el programa "Jóvenes al Empleo", que apoya a jóvenes de entre 16 y 29 años de edad sin experiencia laboral a través de becas de capacitación, e incluso aporta un mes de salario a las empresas que los contraten. De los 4 mil egresados en 2013, 2.885 encontraron un empleo formal.

En el Distrito Federal, por su parte, se destaca el fortalecimiento de la vinculación entre el Seguro de Desempleo, el Portal de Empleo Ciudad de México y el Instituto de Capacitación del Distrito Federal. Se trata de una experiencia innovadora que debe ser evaluada en el futuro.

Entre las denominadas prácticas cooperativas, destacan la iniciativa de Fomento Cooperativo en el Distrito Federal y las vinculadas con la reestructuración del transporte público. Así, en Hidalgo, la experiencia del Tuzobús tiene prevista la regularización de 400 trabajadores directos en 2014. Del mismo modo, la Red Q, que busca mejorar la eficiencia del transporte público de Querétaro, ha permitido formalizar 2 mil choferes, los cuales fueron inscritos en el IMSS. Por su parte, Chihuahua cuenta desde 2013 con el nuevo sistema de transporte público Vivebús, en el cual se han formalizado 1.056 empleos de choferes urbanos, ninguno de los cuales contaba con registro de contrato, nómina ni asistencia médica, y más del 80% de los cuales carecía de acceso a la seguridad social.

En cuanto a los instrumentos ligados a la demanda gubernamental, en Hidalgo se dispuso acreditar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social como requisito para participar en los procesos de adjudicación de contratos de obras y prestación de servicios. Además, se ha proyectado regularizar la situación de 1.534 empleados municipales informales.



En materia de fomento empresarial, se registra el programa "Hecho en Nuevo León", que busca impulsar el desarrollo comercial de la Mipymes del Estado mediante asesoría comercial para la exportación a 1.100 empresas afiliadas. Del mismo modo, Baja California cuenta con el programa "Formalización de empresas de base social", que ha logrado formalizar a 10.198 empresas desde el año 2009, y con el funcionamiento de la Escuela para Nuevos Empresarios, que brinda capacitación, consultoría y entrenamiento empresarial desde 2008. A la fecha, se han creado 4.988 empresas.

Finalmente, en el ámbito de la inspección laboral focalizada, en Hidalgo se ha diseñado el plan de "Invitación a empresas formales", para comprometerlas a formalizar a sus trabajadores; mientras que en Nuevo León se realiza la Inspección Focalizada a centros de trabajo, en las que se exponen los beneficios de la formalidad. En el caso de Chihuahua, se aplica el programa de Asesores Universitarios, con el fin de apoyar a las empresas en materia laboral.

3. Conclusiones

México presenta una alta y persistente incidencia de informalidad en el empleo que comprende aproximadamente a un 60% de los trabajadores del país. Por ello, resulta indispensable la adopción de una estrategia que permita la generación de empleos formales y que al mismo tiempo elimine los incentivos para permanecer en la informalidad.

En la actualidad se presentan condiciones para iniciar un proceso que permita revertir esta situación. Tres ejes específicos apuntan en dicha dirección: la implementación de próximas reformas en materia de protección ante el desempleo y la vejez; un programa nacional para la formalización del empleo con un claro protagonismo de las instituciones públicas, y un conjunto de prácticas desarrolladas en entidades federativas que requieren ser analizadas y evaluadas como buenas prácticas para ser replicadas en otros contextos y a una mayor escala.

Cabe agregar a lo anterior que resulta de especial importancia abordar problemas estructurales que se expresan en la heterogeneidad de la estructura productiva. Es necesario, entonces, generar las condiciones para la incorporación efectiva de las pequeñas y medianas empresas en eslabones productivos vinculados con las actividades más dinámicas de la estrategia exportadora; fortalecer la producción interna competitiva; y proporcionar, así, el espacio necesario para la creación de más empleo formal y productivo.





