



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES**

**BIENESTAR SOCIAL Y SEGURIDAD LABORAL. UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA  
DE SEGURO DE DESEMPLEO DEL DISTRITO FEDERAL**

**Tesis presentada por**

**GERMÁN GALILEO GUERRA Y GUERRA**

**Para optar por el grado de**

**MAESTRO EN DEMOGRAFÍA**

**Directoras de tesis**

**BRÍGIDA DEL CARMEN GARCÍA GUZMÁN y SILVIA ELENA GIORGULI SAUCEDO**

**MÉXICO, D.F.**

**JULIO DE 2010**

*A todos y todas quienes día a día se enfrentan a las adversidades inherentes de la lucha y  
búsqueda por un trabajo digno.*

## **AGRADECIMIENTOS**

A El Colegio de México, por darme la oportunidad de afinar mi formación profesional en sus aulas y mi formación personal con sus enseñanzas.

A mis directoras de tesis, la Doctora Brígida del Carmen García Guzman y la Doctora Silvia Elena Giorguli Saucedo por su interés y guía constante en esta investigación, así como en mi formación académica.

A mi lectora, la Doctora Ivonne Rosa Szasz Pianta por su inagotable dedicación y consejo durante la elaboración de este documento.

A mi familia, por su incondicional apoyo.

A todos y todas quienes me apoyaron institucionalmente para la realización de este trabajo, en especial al Maestro Pablo Yanes Rizo y al Licenciado Federico Abarca.

Un agradecimiento especial al Consejo de Ciencia y Tecnología cuyo apoyo hizo posible la realización de esta investigación.

## **RESUMEN**

Esta investigación se centra en conocer la relevancia del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal en el conjunto de las políticas de protección y fomento al empleo del país. Se analiza la adecuación de dicha política con características sociodemográficas específicas de la fuerza de trabajo de la entidad y algunas de las condiciones que aquejan cotidianamente a la población objetivo del programa.

Se toma como marco analítico la reflexión en torno a las políticas laborales como mecanismos de procuración de bienestar social en la experiencia latinoamericana de las últimas cuatro décadas y las características del mercado laboral de la región. Se destacan entre éstas: el progresivo aumento de la desigualdad de oportunidades, la precarización de las condiciones laborales y la creciente flexibilización laboral. A la luz de esta discusión, se analiza la dinámica de la fuerza de trabajo del D.F. y se recurre a un análisis descriptivo de la población en edades laborales de acuerdo a instancias de ocupación, desempleo e inactividad, por sexo y grandes grupos de edad (adolescentes, jóvenes adultos, adultos y adultos mayores) con base en los datos del segundo trimestre del 2009 de la ENOE. Este análisis permite detectar, mediante indicadores básicos, las situaciones que más vulneran a ciertos grupos que componen la población en edades laborales del mercado de trabajo del D.F. Posteriormente se profundiza sobre estas condiciones mediante entrevistas realizadas a actores involucrados en el funcionamiento del programa (solicitantes, evaluadores y ejecutores) a fin de explicar con mayor detalle las vivencias de la población desocupada del D.F. y los alcances del programa como política de protección laboral.

Los hallazgos obtenidos sugieren ciertos aciertos, como la procuración de una protección mínima para el desocupado en épocas de crisis y su innovación en el conjunto de políticas de protección laboral en el país, así como debilidades cifradas en su diseño, los objetivos planteados y algunos aspectos que reproducen las fallas prevalecientes en la política social de la región latinoamericana. Se cierra la investigación invitando a reflexionar sobre el futuro que tienen este tipo de políticas con fuerte contenido de protección social y acción estatal en el contexto de los mercados laborales del Distrito Federal y el País.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1: BIENESTAR SOCIAL Y SEGURIDAD LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Perspectivas, orientaciones y móviles del bienestar en América Latina.....</b>	<b>6</b>
1.1.1 Políticas de crecimiento económico y políticas de equidad.....	7
1.1.2 Regímenes de bienestar latinoamericanos y exclusión social.....	10
1.1.3 Consideraciones y señalamientos para los regímenes de bienestar latinoamericanos	13
<b>1.2 Políticas y programas de seguridad social en América Latina y México.....</b>	<b>15</b>
1.2.1 Contextualizando la situación laboral del continente .....	15
1.2.2 Políticas laborales y programas en América Latina.....	18
1.2.2.1 Políticas de empleo .....	19
1.2.2.2 Políticas de protección .....	22
1.2.3 Estrategias y programas federales en México.....	27
1.2.3.1 El Programa de Apoyo al Empleo y el Servicio Nacional del Empleo .....	28
1.2.3.2 Medidas del gobierno federal en el periodo de crisis .....	30
1.2.3.3 Reflexión en torno a la política federal de mercado laboral .....	34
<b>CAPÍTULO 2: COMPOSICIÓN, INDICADORES Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDADES LABORALES DEL DISTRITO FEDERAL .....</b>	<b>36</b>
<b>2.1 Evolución reciente de la situación e inserción laboral en el país y el Distrito Federal .....</b>	<b>37</b>
2.1.1 Contexto de la economía nacional .....	37
2.1.2 Absorción de la población económicamente activa.....	38
2.1.3 El mercado de trabajo mexicano.....	39
2.1.4 El mercado de trabajo de la ciudad de México .....	41
<b>2.2 Composición de la población en edades laborales del Distrito Federal .....</b>	<b>44</b>
2.2.1 Participación, desocupación e inactividad .....	45
2.2.2 Composición de la población desocupada del Distrito Federal .....	55
2.2.3 Composición de la población ocupada del Distrito Federal .....	64
<b>2.3 Adversidades y condiciones susceptibles de políticas de bienestar laboral en la población del Distrito Federal.....</b>	<b>75</b>
2.3.1 Población desocupada.....	75
2.3.2 Población ocupada .....	77
2.3.3 Población inactiva.....	79
<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE SEGURO DE DESEMPLEO COMO POLÍTICA DE BIENESTAR LABORAL .....</b>	<b>81</b>
<b>3.1 La relevancia del Programa de Seguro de Desempleo en el contexto de la política laboral mexicana .....</b>	<b>82</b>
3.1.1 Diseño del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal.....	82

3.1.2 El Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal y su vinculación con la política laboral federal .....	85
3.1.3 Percepciones de algunos actores políticos y del mercado de trabajo sobre la política laboral dirigida a la población desocupada.....	86
3.1.3.1 Agentes del gobierno federal: secretarios de trabajo y economía.....	87
3.1.3.2 Agentes del gobierno del D.F.: secretario de trabajo y fomento al empleo y asamblea legislativa .....	88
3.1.3.3 Agentes de las relaciones laborales: sector patronal y alto empresariado mexicano .....	89
3.1.3.4 Otros agentes.....	90
3.1.3.5 Balance de los discursos .....	91
<b>3.2 El Programa de Seguro de Desempleo como experiencia .....</b>	<b>92</b>
3.2.1 El desempleo desde los solicitantes del programa.....	93
3.2.1.1 Población Joven Adulta .....	93
3.2.1.2 Población Adulta.....	96
3.2.1.3 Población Adulta Mayor .....	101
3.2.2 El desempleo desde los planificadores y ejecutores de programas.....	103
3.2.3 El desempleo desde los evaluadores del programa.....	107
<b>3.3 Principales retos del Programa de Seguro de Desempleo como medida de bienestar laboral .....</b>	<b>110</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>115</b>
<b>APÉNDICE.....</b>	<b>123</b>
<b>FUENTES .....</b>	<b>138</b>

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se sitúa dentro del área de estudio del bienestar social, partiendo del análisis de las políticas de seguridad laboral y la población a quien éstas se dirigen. De especial interés resulta analizar la instrumentación de dichas políticas cuyo propósito es incidir en la mejora de algunas situaciones laborales, tomando como referencia la descripción de la población que se encuentra en dichas instancias ocupacionales.

El objetivo de esta investigación es conocer la pertinencia y alcance del Programa de Seguro de Desempleo en el contexto de las políticas de protección y fomento al empleo en el país en función de la caracterización de la población en edades laborales de la entidad, haciendo énfasis en las condiciones laborales no óptimas: desempleo, subocupación e inactividad. Se pretende conocer la adecuación del programa de acuerdo con las dificultades que atraviesa la fuerza de trabajo en el mercado laboral de la entidad. El análisis del Programa de Seguro de Desempleo busca responder las preguntas centrales de esta investigación: ¿En qué medida responde el diseño del programa a las necesidades población desocupada? ¿Cómo se podría mejorar el programa como política de seguridad laboral si se tomara en cuenta el análisis de las características de la población que compone la fuerza de trabajo del D.F.? ¿Cuáles son las principales limitaciones que presenta en la práctica el programa de seguro de desempleo?

Para responder a estas interrogantes, en primer lugar se reflexiona en torno al bienestar social referido en el tipo de política de mercado laboral que se ha instrumentado estructuralmente en la región latinoamericana y el país. Se hace énfasis en los temas de la desigualdad que, como consecuencia, ha tenido la implementación de dicha política, argumentándose esta situación – particularmente en el caso mexicano– como efecto del desconocimiento de las características de la población que conforma el mercado de trabajo. Esta reflexión está contenida en el primer capítulo del documento.

Lo anterior conduce a la elaboración de un análisis descriptivo que caracteriza a la fuerza de trabajo del Distrito Federal en instancias ocupacionales de desempleo, inactividad y ocupación por sexo y grandes grupos de edad, en función de indicadores socioeconómicos: para la población desocupada se eligen las variables de nivel de instrucción, relación de parentesco con el jefe de hogar y lugar de búsqueda de empleo; para la población inactiva, se desagrega según su disponibilidad y actividades: estudiantes, quehaceres domésticos, pensionados y jubilados e

incapacitados permanentes; para la población ocupada se caracteriza de acuerdo a sector económico, posición en la ocupación e indicadores de precariedad laboral. Dicho análisis se presenta en el segundo capítulo.

Este análisis permite vislumbrar las situaciones más críticas por las que atraviesa la fuerza de trabajo del Distrito Federal y tenerlas como referentes a considerar en el análisis del programa. Asimismo, ayuda a la concepción de un conjunto de tópicos a indagar mediante entrevistas a actores involucrados en el programa, representados por los solicitantes, los ejecutores del programa y los evaluadores. De este modo, se realiza el análisis del programa tomando como punto de partida la relevancia del seguro de desempleo en el conjunto de políticas laborales del país. Se enriquece éste con los resultados del análisis descriptivo y los testimonios de los actores entrevistados y se presentan los resultados, los cuales indican los alcances y retos principales que tiene el programa como política laboral. Al concluir este capítulo, que será el tercero, y la investigación, se espera haber contribuido a la ampliación de la mirada de las situaciones laborales difíciles que aquejan al Distrito Federal, así como proponer soluciones para su mejora. Del mismo modo se espera que este trabajo aumente el acervo de los estudios sobre el desempleo desde la perspectiva de los “efectos de las reglamentaciones del mercado de trabajo” los cuales, siguiendo a Ros, (2005:8) han sido escasamente elaborados.

Cabe señalar que la pertinencia de esta investigación se justifica con dos argumentos. El primero, de índole académica, se fundamenta en lo que recurrentemente ha señalado García (2010): que existe una subutilización de la información disponible en nuestro país que posibilite investigaciones más profundas sobre el desempleo, a la vez que dicho tema constituye un eje de reflexión obligado en los estudios del mercado laboral. El segundo, de índole política, se encuentra contemplado en el título primero, capítulo II, artículo 5, inciso IX de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal:

*El jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría, será responsable del cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones complementarias:*

*IX. Promover y realizar investigaciones para obtener el conocimiento exacto de:*

*Las características fundamentales de la fuerza de trabajo, el desempleo y del subempleo en el Distrito Federal;*

(Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008:36)

Ambos argumentos constituyen el puente (muchas veces inconexo) entre academia y política, cuyo vínculo resulta imperante establecer y restaurar, y bajo el cual este trabajo orienta su meta final: el de analizar académicamente una política pública de protección laboral.

Finalmente, se pretende que dicho conocimiento se concrete como una guía para la edificación de políticas de seguridad laboral –tanto de las presentes como de las venideras– encaminadas hacia la mejora de la situación laboral de la fuerza de trabajo mexicana y su protección en situaciones de vulnerabilidad, procurando así su bienestar.

# **CAPÍTULO 1: BIENESTAR SOCIAL Y SEGURIDAD LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO**

## **1.1 Perspectivas, orientaciones y móviles del bienestar en América Latina**

Realizar un análisis sobre el bienestar social obliga a conocer las perspectivas bajo las cuales, al menos teóricamente, se ha estudiado el desarrollo del fenómeno en nuestro continente. Del mismo modo resulta imperante ubicarlo en un lapso que brinde la visión adecuada de su desenvolvimiento y experiencia desde las aristas de la política pública y el mercado laboral. En este sentido es válido formular la siguiente pregunta: ¿cuáles son las perspectivas y orientaciones del bienestar en América Latina? Para responder este cuestionamiento de modo satisfactorio se deben mirar los cambios de la realidad socioeconómica que la región ha experimentado en el transcurso de las últimas tres décadas.

De acuerdo con Huber (2002), el paso de un modelo centralizado de intervención estatal en el mercado –tanto de bienes como laboral– a otro de apertura comercial y liberalismo económico, efectuado en la década de los ochenta por parte de la gran mayoría de los estados latinoamericanos, ha traído como consecuencia cierto nivel de crecimiento económico regional a la vez que ha acentuado los problemas de pobreza y desigualdad. No obstante, según Salinas y Tetelboin (2005) el tránsito, ocurrido desde 1980, de un Estado de bienestar a una nueva fase del capitalismo neoliberal no ha concluido aún, de modo que tanto los andamiajes del nuevo modelo, como los cimientos del anterior coexisten y se combinan de múltiples formas para dar lugar a esquemas variados de seguridad social, imperando entre ellos la privatización de servicios que solía brindar el estado, tales como salud y pensiones.

Algunas de las implicaciones de estas transformaciones en el mercado laboral es el supuesto bajo el cual los sujetos (o la demanda) están en condiciones de igualdad de competencia para su inserción en el mercado y, en consecuencia, en la obtención y mantenimiento del empleo. En otras palabras, el Estado como actor principal en la creación de empleos toma un papel secundario frente a la relación directa e inmediata de los ofertantes de trabajo y la mano de obra disponible. Por su parte el principio neoliberal macroeconómico (otra de las implicaciones) está orientado en la competitividad, la innovación y difusión tecnológica, el desarrollo de capital humano, el impulso de las pequeñas y medianas empresas y la promoción de la exportación

(Huber, 2002). Bajo ambas directrices se espera un comportamiento económico eficiente que se manifiesta en el crecimiento económico, el cual supone a su vez un efecto de derrama económica (*trickle down effect*) que atiende las necesidades de la población. Así, el bienestar social, bajo el modelo neoliberal, está implicado en el crecimiento económico. En la práctica, como señala Huber (2002), estos supuestos ignoran la realidad social compartida, cotidiana, del continente: la profunda desigualdad. Al tratar al mercado laboral como una estructura social horizontalmente estratificada se pierde de vista las inequidades preexistentes de los actores que la componen. La consecuencia de proceder con dichos supuestos y la acción social y política derivada de ellos es la *exclusión* (concepto fundamental para la presente investigación y sobre el cual se hablará más adelante).

Teniendo presente las acotaciones de Salinas y Tetelboin (2005) respecto a la coexistencia de modelos es válido preguntarse: ¿qué tipo de políticas orientadas al bienestar social derivan a partir de la coexistencia de dichas perspectivas? Se intentará responder esta pregunta en el siguiente inciso.

#### 1.1.1 Políticas de crecimiento económico y políticas de equidad

Siguiendo a Huber (2002:3), las políticas sociales en los modelos de producción capitalista se bifurcan en dos vertientes: las de crecimiento económico y las de equidad social. De las últimas es posible identificar aquéllas dirigidas a la política social y al mercado laboral. La experiencia continental de las últimas décadas se ha caracterizado por hacer ambas vertientes mutuamente excluyentes, prevaleciendo el interés por el crecimiento económico sobre la equidad social, sin prestar mucha atención a la “creciente evidencia estudiada en el ámbito académico respecto a los países cuya menor inequidad muestran un mayor crecimiento económico”. El desequilibrio inclinado hacia políticas de crecimiento económico mediante la desregulación y reducción del papel del Estado ha traído como consecuencia una agudización en la desigualdad prevaleciente en la región.

De acuerdo con Tokman (2002) el hecho de priorizar políticas de crecimiento sobre objetivos sociales tales como el pleno empleo o agendas de negociación solidaria, se deja sentir en el mercado laboral regional, manifestándose en el aumento progresivo de empleos de baja calidad y la disminución salarial (sobre todo salarios mínimos), fenómenos que han dominado la escena

laboral en las últimas décadas. Asimismo, el autor aduce que la flexibilidad laboral<sup>1</sup>, aunque sí conduce a la adaptación de las condiciones de la demanda en el mercado laboral y se perfila a la maximización de la competitividad, también ha propiciado la precarización de la fuerza de trabajo potencial y activa, evidenciándose esto en el aumento de desempleo e inestabilidad laboral en el corto plazo, toda vez que se mina, simultáneamente, la capacidad de los actores colectivos de negociar sus condiciones laborales y promover solidaridad entre los mismos en el largo plazo. Adicionalmente, Tokman extiende su mirada hacia las alternativas posibles en el cambiante entorno laboral latinoamericano, proponiendo políticas que –aunque no se han implementado por completo, ni extensivamente en la región– pueden tener un impacto favorable en la clase trabajadora. Entre ellas se encuentran “la expansión del seguro de desempleo y el entrenamiento recurrente así como la extensión de protección a trabajadores de medio tiempo, subcontratados y con empleos estacionales.” (2002:11).

De acuerdo con Huber (2002) es posible distinguir, de entre las políticas del mercado laboral que se proponen la mejora de situaciones laborales, dos tipos, a saber: las pasivas –identificadas con la perspectiva neoliberal y de desregulación del mercado– y las activas –ligadas a regímenes intervencionistas y reguladores.<sup>2</sup> *Grosso Modo* las políticas activas tienen como finalidad la reducción del desempleo mediante asignación de empleo (*job placement*), entrenamiento y creación de trabajo; por su parte, las políticas pasivas lo hacen a través de la protección laboral con seguros de desempleo, protección laboral y legislación de salarios mínimos. Según la autora, más allá del problema que representa una efectiva evaluación de las políticas de mercado laboral, el hecho de impulsar políticas activas repercute en menores niveles de desempleo al compararse con los de los países que no persiguen este tipo de políticas. Del mismo modo, el gasto hecho en este tipo de políticas tiene como resultado en el largo plazo una disminución en las tasas de desempleo, toda vez que las políticas son dirigidas a grupos y tipos particulares de desocupación.

Otra manera de observar el proceso de transformación socioeconómica latinoamericana y, con ello, de nombrar el tipo de política social que ha derivado del mismo la presentan Salinas y

---

<sup>1</sup>Para un cuidadoso desglose conceptual de este término consultar: García, Brígida (2010), “Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores”, en: Edith Pacheco, Enrique de la Garza y Luis Reygadas (coords.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, El Colegio de México, pp. 2-41.

<sup>2</sup> En una opinión personal, la división entre políticas activas y pasivas es hasta cierto punto arbitraria y corresponde en mayor medida con la experiencia europea. Debido a que comparto la idea de Salinas y Tetelboin respecto a los rasgos compartidos de ambos regímenes en la política social latinoamericana, esta clasificación debe tomarse con reservas. No obstante al tratarse de un esfuerzo teórico de “tipificación” de políticas sociales es aceptable tomarla como guía y/o marco de referencia para los fines de esta investigación.

Tetelboin (2005:96-97). Para los autores es posible identificar también dos tipos de política social en el esquema neoliberal; sin embargo, a diferencia de lo señalado por Huber, un tipo ha precedido a otro, lo cual sugiere que la agenda política de la región pondera el crecimiento económico sobre el desarrollo social al implicar el segundo en el primero, haciéndolos así, mutuamente excluyentes al momento de instrumentar políticas sociales y de mercado laboral.

En primera instancia sucedieron las reformas (políticas) de primera generación (“reforma de mercado”) caracterizada por la desregulación de la economía y la privatización de empresas públicas, entre otras. Posteriormente, como paliativos a los fenómenos asociados a la desigualdad social y agudizados por las reformas, tales como la pobreza, se instrumentaron políticas encaminadas a propiciar la equidad de oportunidades en lo social aunque asignándosele al Estado un papel cada vez más marginal mediante la descentralización, adoptándose en vez “el concepto de responsabilidad individual”. De este modo han surgido reformas de segunda generación cuyo móvil principal son los principios “de igualdad de acceso y la ciudadanía”.

Cabe señalar algunas acotaciones respecto a la distinción del tipo de políticas de mercado laboral. Para fines analíticos y conceptuales la mencionada distinción entre medidas activas y pasivas tiene la ventaja de clasificar u ordenar los tipos de medidas que toma algún mercado laboral en un momento específico (anticíclico, emergente, en expansión, etc.); sin embargo, es conveniente tomar en consideración los actores sociales que llevan a cabo y término las políticas. Como ya se señaló, el Estado en el modelo neoliberal y en las economías latinoamericanas ha tomado un papel cada vez más marginal, cediendo así sus funciones a las fuerzas del mercado y las economías globalizadas. En este sentido cobra relevancia discutir si el fomento al empleo que este modelo persigue mediante las medidas llamadas “activas” cubre las funciones que anteriormente el Estado cumplía mediante la creación de empleos. En otras palabras: ¿qué tipo de empleos generan las políticas activas en nuestro continente?, ¿cuáles son los actores involucrados en la promoción de estos empleos considerando que el Estado ha perdido su capacidad como ofertante de trabajo?, y, lo más importante: ¿qué tipo de protección y resguardo de derechos laborales se promueven en las políticas del modelo neoliberal?

Ante estas interrogantes es posible considerar otra terminología para la distinción del tipo de políticas de mercado laboral que alude de manera más explícita a la calidad del trabajo y no a un *estado de acción* tomada por los actores hacia el mercado de trabajo: las *políticas de protección al empleo* –cuya función es mantener el bienestar del trabajador en situaciones de pérdida de

trabajo, protegiéndolo mediante acceso a servicios, subsidios o beneficios monetarios durante el lapso que la situación le aqueja– y las *políticas de fomento al empleo* –donde dos características habrán de estar contempladas: una definición clara de la participación que tendrán el aparato gubernamental, la oferta y la demanda en la creación de empleos; y la procuración de trabajos con protección social. Con esto se intenta contextualizar la distinción hecha por Huber y su relevancia en los mercados laborales de la región, a la vez que se busca ampliar conceptualmente la tipología de políticas de mercado laboral. En las siguientes secciones se seguirá muy de cerca el impacto que las políticas de mercado laboral han tenido en la región –y en el país, principalmente– y el contenido de las mismas.

En suma, con base en lo anteriormente expuesto, hace falta una agenda de política social en América Latina dirigida al mercado laboral cuyo móvil es la equidad social, en donde se recupere el papel del Estado como actor central en el mercado laboral y que instrumente políticas de protección y fomento laboral acordes a la particularidades ocupacionales de los distintos grupos que componen la fuerza de trabajo de la región.<sup>3</sup>

### 1.1.2 Regímenes de bienestar latinoamericanos y exclusión social

La desigualdad social en la región no es causada exclusivamente por los cambios socioeconómicos pues éstos se fueron construyendo sobre estructuras previas que reproducían la desigualdad mediante esquemas duales de protección social. Esto a su vez ha generado una mecánica de exclusión en la política social latinoamericana que es detectable en los programas de asistencia social. A continuación se trazará la génesis de esta lógica dual de los regímenes de bienestar social latinoamericanos, pero primero se ha de describir someramente la idea de los regímenes de bienestar. De acuerdo con Huber (2002:15):

*Los distintos tipos de regímenes de bienestar y mercados laborales están cimentados (embedded) en sus modos de producción y deben ser entendidos como patrones de relaciones entre obreros y patrones, el gobierno, la banca, las finanzas, la política macroeconómica y de comercio, el entrenamiento vocacional y las relaciones industriales. En las economías de mercado [llamadas] coordinadas, los actores trabajan juntos para el diseño e implementación de políticas orientadas en el mediano y largo plazo a fin de generar resultados favorables en la inversión, la productividad, etc. En el diseño de políticas en las economías [llamadas] no coordinadas los actores suelen trabajar individualmente y en el*

---

<sup>3</sup> Es importante tener en mente estas características pues servirán de guía para el análisis posterior que se hará al Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal.

*corto plazo, en función de la lógica del mercado. Los regímenes de bienestar liberales están cimentados en economías no coordinadas, mientras que los regímenes socialdemócratas suelen estarlo en economías coordinadas.*

Si bien, la cita anterior corresponde con la experiencia europea, no deja de ser válida como marco analítico para la experiencia latinoamericana, sobre todo en la alusión al tipo de políticas derivadas de la economía, el modo de producción y las relaciones industriales. Haciendo un puente con esto y lo argumentado por Salinas y Tetelboin (2005), son las reformas de segunda generación, medidas que responden a las consecuencias y la lógica del mercado en el corto plazo. Dentro de estas consecuencias se encuentra la exclusión, sobre la cual se discutirá a continuación.

La seguridad social –entendida en prestaciones y beneficios otorgados por el Estado con miras hacia el bienestar de la población– ha sido desigual en nuestro continente. Esta característica tiene su raíz en el avance heterogéneo de la modernización que ha traído como consecuencia un desarrollo diferencial del mercado laboral formal en cada uno de los países, situación que impacta en la expansión y cobertura universal de los sistemas de seguridad social, como es el caso mexicano. (Filgueira y Filgueira, 2002). Lo anterior se manifiesta en el modo en que los grupos sociales tienen acceso a los privilegios que confieren los sistemas, prevaleciendo la exclusión.

En las regiones más desarrolladas se ha logrado incorporar a algunos sectores de la fuerza de trabajo mediante “marcos modernos de protección social” (Filgueira y Filgueira, 2002:138) los cuales corresponden con la institucionalización de ciertos procesos sociales e históricos en los que la clase obrera (fundamentalmente) ha sido el actor principal de conquistas laborales y es reconocido como interlocutor principal con el sector patronal y la clase política. Asimismo, paralela y automáticamente a la construcción de este proceso de institucionalización, se han conformado los mecanismos de exclusión del resto de los grupos para incorporarse a la protección social en función de su condición laboral.<sup>4</sup> Es importante tener presente esta lógica de inclusión-exclusión ya que permite dividir a la fuerza de trabajo entre los que cuentan con

---

<sup>4</sup> De acuerdo con los autores, el tipo de expansión que tuvo la seguridad social en nuestro país, dirigida por esta lógica diferencial, corresponde con un tipo de régimen de bienestar dual donde la incorporación de los sectores populares se instrumenta de dos maneras: por la vía del clientelismo (para las regiones de menor desarrollo) y mediante el corporativismo (en regiones de mayor desarrollo). Esto llevó al “incremento en los diferenciales de poder que separaban a los sectores populares en centros y periferias” (Filgueiras y Filgueiras, 2002, p.139). Para efectos de esta investigación interesa principalmente reconocer que la expansión de un sistema dual tiene como consecuencia la exclusión de la seguridad social en ciertos sectores.

seguridad social y los que no. Es posible que dicha lógica siga siendo la base de la instrumentación de políticas públicas en la actualidad.

Al mismo tiempo, lo que quizá agrava más el problema de la exclusión es el hecho de que en el esquema neoliberal las relaciones entre el estado y el mercado laboral se van adelgazando cada vez más y con ello, la capacidad de los actores que tenían un peso específico en la “negociación y transformación de normas que regían sus condiciones de organización” (Salinas y Tetelboin, 2005:90). En consecuencia no sólo se agudiza la exclusión entre los no asegurados, sino que en los asegurados su capacidad de negociar se pierde, su situación social se precariza y, por ende, la fuerza de trabajo empleada en el mercado formal se reduce progresivamente.<sup>5</sup>

Una falla de los regímenes latinoamericanos según Huber (2002) está en su limitada preocupación por la inclusión. Esto hace sentido si se vincula con lo expuesto anteriormente por Filgueira y Filgueira. Sin embargo existe otra razón según la cual la expansión de los regímenes de bienestar no se han concretado: la temporalidad de los mismos. Interpretando a Huber, el poder de permanencia (*staying power*) de los regímenes de bienestar latinoamericanos ha sido limitado, debido en parte a la inestabilidad política de la región, y se requiere de un plazo largo y continuo para que los regímenes se consoliden. Esto ha imposibilitado la emergencia de un “modelo latinoamericano” en la región. Respecto a la exclusión y su opuesto, la inclusión, de acuerdo con Huber, aquellos países que han instrumentado políticas inclusivas durante periodos relativamente largos, tales como Costa Rica, Uruguay (antes de 1973 y después de 1985) y Chile (antes de 1973 y después de 1989), han demostrado tener mejores indicadores de vida tales como alfabetismo, salud, así como menores tasas de pobreza.

Aceptando las premisas sugeridas por Huber y por Filgueira y Filgueira se podría argumentar que para que una política social no sea excluyente deberá ser universal, entendiendo por ello que toda la población deberá tener acceso al beneficio que otorga sin clausurar la posibilidad de instrumentar políticas alternativas y adecuadas a las especificidades de cada grupo. De este modo el principio de universalidad se relativiza: toda la población accede al beneficio otorgado, pero el modo y clase de beneficio en que éste se otorga puede variar en función de las características particulares de los grupos que lo necesitan. Con esto se salda el problema de la exclusión al hacer

---

<sup>5</sup> En efecto, “[L]a reestructuración productiva de la actual modernidad tiende a desmontar la vigencia de las plantas industriales [...] crea en consecuencia un aumento del número de desempleados superior al que los sectores industriales de tecnología avanzada son capaces de absorber. [...] En este contexto de precarización laboral, la pregunta que queda abierta tiene que ver, entonces, con los sectores a los que realmente beneficia el tipo de crecimiento que corresponde a este modelo.” (Salinas y Tetelboin, 2005. p.95)

a toda la población objeto de beneficio (y sujeto de derechos al mismo) de la política social a la vez que se instrumenta la política en medidas focalizadas para garantizar la universalidad de los beneficios.<sup>6</sup>

Con base en lo anterior, argumento que la consecuencia ulterior de los cambios socioeconómicos propiciados por el “montaje” de políticas desregulatorias en estructuras previas de desigualdad, es la exclusión. Ésta se manifiesta de dos formas que refuerzan mutuamente: como criterio de instrumentación de política social (al limitar los beneficios contenidos en programas a sólo algunas partes de la población) y como signo característico del mercado laboral regional.

### 1.1.3 Consideraciones y señalamientos para los regímenes de bienestar latinoamericanos

Según Huber (2002:16) los regímenes de bienestar que han posibilitado el crecimiento económico y la equidad en contextos globales se han enfocado en políticas de mercado laboral que invierten en el empleo de la población joven, impulsan el trabajo femenino, desarrollan capital humano y promueven la cooperación entre capital y trabajo en distintos niveles. Así, son capaces de mantener mejores niveles de empleo y redes de seguridad social. La cooperación entre actores, tales como sindicatos, patronatos y gobiernos resulta vital para la instrumentación de políticas balanceadas entre el crecimiento económico y desarrollo social, reforzándose mutuamente.

La política social no debe ser, como ha venido siendo, mutuamente excluyente en sus fines. En esto, el marco de instituciones políticas es un factor clave para la reversión de los efectos que ha producido la agenda neoliberal. Ejemplo de esto puede encontrarse en la gestión de partidos de izquierda en Chile, Costa Rica, Brasil y Uruguay (Huber, 2002:444).

Huber (2002:454-455) argumenta que para América Latina “urgen políticas de mercado laboral que promuevan niveles altos de empleo y bajos niveles de subempleo; protección de los derechos laborales; organización de acuerdos salariales y cooperación para la mejora de la productividad.” Asimismo argumenta que “el problema principal no es sólo el desempleo abierto sino la subocupación, es decir, el empleo en sectores de baja productividad, salarios y sin protección

---

<sup>6</sup> Esta es una mirada basada en, y que complementa a, la de Huber (2002:465) al mencionarse ella a favor de medidas universales sin que ello implique el abandono de las focalizadas. No debe existir una elección excluyente (*trade off*) cuando se trata de promover medidas para el bienestar de una población.

legal, principalmente en el sector informal. De ese modo la política de mercado laboral se ha enfocado durante las últimas décadas en disminuir el desempleo abierto ocasionado por el derrumbe de las industrias nacionales, la manufactura y el sector público y la incapacidad de absorción laboral de los nuevos sectores, aún cuando el crecimiento se restablece.” Con esto no se hace sino –una vez más– agudizar la exclusión en los sectores del mercado laboral. Ante ello, resulta fundamental la instrumentación de políticas de mercado laboral donde se persiga el pleno empleo (en ambos sectores) y la reducción de la desigualdad mediante una combinación de inversión en el capital humano, medidas de fomento al empleo directo, negociación salarial centralizada y la ampliación de contratos.

Una consideración relevante es el tema de los salarios.<sup>7</sup> Éste es objeto de políticas de mercado laboral en la región. Uno de los debates más recurridos a este respecto es el de la flexibilización de los salarios como medida de expansión del empleo (Huber, 2002). Se piensa que la reducción del salario en el sector formal tendría como consecuencia una absorción mayor de este sector de la fuerza de trabajo empleada en el sector informal, donde los salarios tienden a ser menores. En oposición, esto podría agravar el problema de salarios del sector formal que se precarizan cada vez más. Un ejemplo de los efectos negativos de la flexibilización del mercado laboral y su impacto en los salarios está en Chile durante los noventa donde “la precariedad del empleo asalariado solía ser el elemento más importante de la pobreza del país. El 41% de los dos últimos quintiles de ingresos se asociaban con empleos urbanos formales, muchos de ellos sin contratos. Los hábitos de contrato de muchas empresas conllevaron al desmedro de los trabajadores al ser empleados en trabajos con bajos salarios, tiempos limitados, malas condiciones y poco entrenamiento.” (Huber, 2002:459)

En el debate sobre el salario mínimo en la región se argumenta que no es posible el sostenimiento de un salario mínimo real que sea significativo debido a que estaría limitado al sector formal, lo cual afectaría al resto de la fuerza de trabajo, forzándolos al sector informal, depreciando aún más sus salarios. En estudios se ha llegado a concluir que el efecto que tiene el aumento del salario mínimo real no sólo no eleva el desempleo, sino que “un incremento gradual del mismo es un medio eficaz para disminuir la pobreza” (Huber, 2002:459).

---

<sup>7</sup> Es importante hacer alusión a este tema debido que en México muchos de los beneficios otorgados por programas se tabulan en salarios mínimos.

A nivel político existen ciertos obstáculos para la implementación continua de políticas laborales que incidan en la mejora de la fuerza de trabajo de la región. De acuerdo con Huber (2002:473), la difusión de la innovación de algunas políticas que provienen de los gobiernos locales está restringida por el tipo de agenda que se persigue a nivel nacional. Si el balance de poder político que impulsa un gobierno nacional se inclina a favorecer políticas contrarias a los propósitos innovadores, entonces habrá pocas posibilidades de que las nuevas políticas sean adoptadas a nivel general. Esta tendencia se replica a nivel supranacional. América Latina ha tenido no pocas dificultades en impulsar una agenda de política social “progresiva debido a la influencia de la hegemonía regional estadounidense”.

Finalmente, es posible argumentar que una auténtica política de mercado laboral que incida en la mejora real de las condiciones de trabajo en la región debe tener sus raíces en la cooperación entre sus actores: las instituciones gubernamentales, el mercado y la acción colectiva de organizaciones obreras y patronales. Quizá sea esta la única manera de revertir la “oleada de reformas neoliberales” sin que ello implique el retorno a las viejas políticas laborales desiguales, sino más bien el regreso a “la tradición desarrollista latinoamericana que busca una cobertura universal y transparente de la política social.” (Huber, 2002:475).

## **1.2 Políticas y programas de seguridad social en América Latina y México**

En el inciso numeral anterior se trazaron algunos rasgos de la política social y del mercado laboral latinoamericano así como ciertas características de los regímenes de bienestar de la región. En este inciso se procederá, en primera instancia, a revisar algunas políticas laborales que se han implementado recientemente en el continente con la finalidad de conocer sus metas y alcances como medidas de mejora de la situación laboral. Se catalogarán dichas políticas según su tipo –fomento al empleo o protección laboral– y se mencionarán algunos de sus alcances. Posteriormente se revisarán algunas de estas medidas existentes en México.

### **1.2.1 Contextualizando la situación laboral del continente**

De acuerdo con los más recientes reportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contenidos en su *Panorama Laboral 2009*, la actual crisis financiera generada en los países

desarrollados ha afectado a la economía regional en su conjunto lo que repercute en la capacidad de generación de empleo y aumento de desempleo. “En efecto, la tasa de desempleo urbano promedio regional subió de 7.7% en los tres primeros trimestres de 2008 a 8.5% en igual periodo de 2009. Se estima que el promedio anual de 2009 será de 8.4%, casi un punto porcentual por encima del 7.5% de 2008. Esto significa que 2.2 millones de personas se sumarían a las filas del desempleo, que de esta manera afectará a un total de 18.1 millones de personas.” Este escenario desalienta a las poblaciones jóvenes en la búsqueda de empleo, situación que los arroja a la inactividad, la cual no es sino una “situación de desempleo oculto” que, aunque no genera presión sobre el mercado laboral, “sí representa una subutilización de potencialidades y pérdida de ingresos de la gente” (OIT, 2009:13).

El impacto más grave de las condiciones de empleo fue mayor entre los grupos de edad 15 a 24 años debido a “carencias y déficit de formación, habilidades o experiencia laboral, o por prejuicios y prácticas discriminatorias del propio mercado. Esto se ha traducido en más vulnerabilidad, como lo refleja el aumento de la tasa de desempleo juvenil en mayor proporción que la desocupación adulta en la mayoría de los países estudiados” (OIT, 2009:13).

Otra afectación de la crisis recayó en la contracción del empleo asalariado que trajo como consecuencia el aumento de la búsqueda de empleo por parte de la fuerza laboral en trabajo por cuenta propia y actividades de pequeña escala. Esto se hace evidente al comparar los nueve primeros meses de 2009 con el mismo periodo de 2008. Este aumento supone un “déficit de trabajo decente, en la medida que sean ocupaciones sin acceso a la seguridad social ni a los derechos de una relación asalariada, y con ingresos inferiores a los trabajadores del sector formal.” Las experiencias de seis economías (Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá y Perú) ilustran la reducción del trabajo asalariado y el (ligeramente menor) grado de precarización del empleo sin prestaciones en el sector formal:

*Los datos muestran un aumento importante del empleo en el sector informal de empresas, de 3.1% en el segundo trimestre de 2009 respecto al 2008, que incidió por igual entre hombres y mujeres, aunque éstas tienen una inserción laboral más extendida y precaria.[...] las mujeres se ubican en las categorías más rezagadas del sector informal, en ocupaciones por cuenta propia de baja productividad o en el servicio doméstico de los hogares, donde nueve de cada diez ocupados carecen de acceso a la seguridad social. [...] Con la excepción de México, el empleo informal en el sector formal se redujo levemente (-1.6%), con una disminución más favorable para las mujeres que para los hombres en los países examinados. Este comportamiento se podría explicar porque las empresas formales redujeron personal en las primeras etapas de contracción del mercado, comenzando con los trabajadores que*

*mantenían una relación más informal o irregular, sin recurrir a la precarización de los contratos de trabajo de quienes conservaron su empleo.*  
(OIT, 2009:14).

En este contexto y con base en la alusión al déficit de trabajo decente, es pertinente detenerse para presentar brevemente las ideas que componen este concepto.

Esta noción surge por primera vez en 1999 durante la 87ª reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo. Tiene como meta reforzar el derecho universal al trabajo a la vez que lo amplía impulsando la calidad del empleo como característica impostergable. Se trata de un concepto que involucra a la fuerza de trabajo en su conjunto, sin distingo de pertenencia a los sectores formales o informales de las economías; si se es un trabajador asalariado o por cuenta propia. Contempla la existencia de empleos suficientes y remunerados, la seguridad en el entorno laboral; la seguridad social y de ingresos aunque dependan de la capacidad económica de cada mercado laboral; la protección de derechos laborales, tales como la sindicación y la contratación colectiva; y el diálogo social como mecanismo de comunicación y solución de conflictos. (Fields, 2003; Ghai, 2003).<sup>8</sup>

Desde entonces “[d]iversos instrumentos de la OIT ponen de relieve la ruta por la cual se debe avanzar hacia el objetivo del trabajo decente. Algunos de esos instrumentos son la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008), el reciente Pacto Mundial para el Empleo (2009), y en el ámbito regional, la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006 – 2015.” (OIT, 2009:16). Asimismo, estos esfuerzos han implicado traducir el ideal del trabajo decente en discusiones teóricas<sup>9</sup> y metodologías empíricas con la finalidad de hacer más tangible y evaluable la evolución práctica del término. En este sentido, los resultados de toda evaluación se perciben mediante indicadores cuantitativos (por ejemplo, cantidad de personas que perciben prestaciones por parte de su trabajo) y cualitativos (la calidad de servicios que otorgan las mencionadas prestaciones). (Ghai, 2003; Fields, 2003).

---

<sup>8</sup> Una discusión teórica-conceptual de mayor profundidad del término, así como su relación con otros conceptos se encuentra en: García, Brígida (2010), “Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores”, en Edith Pacheco, Enrique de la Garza y Luis Reygadas (coords.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, El Colegio de México. Para una desagregación empírica mediante indicadores del término, consultar: Bescond, David *et al.* (2003), “Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional”, *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 122, núm. 2, pp. 197-231.

<sup>9</sup> Entre éstas destacan el problema esbozado anteriormente sobre políticas de crecimiento económico *versus* políticas de equidad social, la pertinencia del trabajo decente en un contexto de economía global, la procuración del trabajo decente como medida de bienestar social y la discusión del impacto del crecimiento económico sobre el empleo, desempleo y la composición de los niveles salariales, la pobreza y la desigualdad. (Fields, 2003).

En el contexto laboral de los países en desarrollo –donde gran parte de los trabajadores pertenecen a la economía irregular, tienen trabajos irregulares e ingresos bajos y poseen una escasa capacidad de negociación y de hacer oír su voz, aunado al hecho de que están constreñidos por una política macroeconómica de corte neoliberal, donde se privilegia la flexibilización y la competencia sobre la seguridad laboral– el trabajo decente surge como un derecho y una necesidad apremiante a institucionalizar en cada uno de los mercados laborales de las estas economías.

Cabe señalar que aunque se dispone de un acervo considerable de datos e información de tipo cuantitativo que permiten hacerse una idea sobre la situación del trabajo decente a nivel mundial, aún no se agotan las posibilidades de detallar a profundidad las condiciones y cualidades que se reflejan en dicho acervo. Así, resulta indispensable complementarlo con medidas de corte cualitativo con la finalidad de evaluar con mayor precisión los avances en el tema del trabajo decente (Ghai, 2003).

### 1.2.2 Políticas laborales y programas en América Latina

A lo largo del año pasado los gobiernos de la región instrumentaron una serie de políticas anticíclicas para dar frente a la crisis. Su característica principal ha sido la expansión del gasto e inversión pública. Paralelamente a estas políticas macroeconómicas se han adoptado políticas de fomento al empleo y protección social mediante la expansión de seguros de desempleo o a través del aumento de cobertura de programas de salud o de transferencias condicionadas como se hace en México y Brasil (OIT, 2009). La agenda regional ha intentado impulsar estas medidas en función del trabajo decente. En el futuro se requiere una visión integral que instrumente y vincule políticas sociales y laborales de corto, medio y largo alcance que estimulen “la inversión, la productividad, la competitividad, la formación y capacitación, la rentabilidad económica y social de las empresas, el aumento de los ingresos laborales, la equidad y el desarrollo” (OIT, 2009:16). Todos estos elementos representan fines en sí para la mejora de la situación laboral del continente. En el siguiente apartado se presentará un catálogo de programas y políticas de

reciente implementación con la finalidad de conocer sus alcances que sirvan de referente a las políticas aplicadas en México y el Distrito Federal.<sup>10</sup>

De acuerdo con la OIT (2009) las políticas y programas que se presentan a continuación tienen la característica de ser anticíclicas. Esta característica importa en mayor medida para la investigación, tanto en su aspecto teórico como práctico, pues deja ver las maneras en que se intenta revertir los efectos de un modelo y sus crisis; en otras palabras, permite observar el modo en que se organiza el mercado laboral para hacer frente a las condiciones adversas heredadas de un modelo que se aleja cada vez más de su sostenibilidad.

#### 1.2.2.1 Políticas de empleo

##### *Inversión pública*

Regionalmente se han realizado esfuerzos por estimular la inversión pública como medio de compensación de la inversión privada. Muchos países aumentaron la asignación de recursos disponibles para la inversión pública mediante el presupuesto fiscal o créditos de financiamiento internacional. Esto ha conllevado a mitigar el efecto de la crisis en el empleo de varios países como en Paraguay.

Del mismo modo la creación de empleo se da mediante la inversión destinada a la contratación de mano de obra, como sucedió en Argentina, El Salvador y la República Dominicana. En el futuro, para que esta medida –el gobierno como empleador– sea viable, se requiere observar la evolución del desempleo y las características de la población desocupada, así como el aspecto fiscal como financiador. (OIT, 2009).

Esta política da un margen amplio de maniobrabilidad al Estado para implementarse: al ser una política orientada a la reactivación económica requiere de fomentar el empleo. Por ello, puede considerarse como una medida conciliadora entre las políticas de crecimiento y las de bienestar social al promover el crecimiento y mantener un nivel de ocupación.

---

<sup>10</sup> No se intenta hacer un análisis comparativo de programas y/o políticas en sentido estricto pues ello implicaría una extensión mayor a la necesaria para fines de esta investigación. Con este ejercicio sólo se desea dar a conocer el tipo de políticas laborales recientemente implementadas en América Latina y sus características.

### *Programas de empleo de emergencia*

Estos programas crean empleos temporales para desocupados en el área de mantenimiento, construcción de infraestructura de utilidad social y servicios sociales. Van de la mano con los programas de inversión pública. Suelen asignar un gasto elevado en la contratación de mano de obra en detrimento de equipo y material por lo que su sostenibilidad a largo plazo puede no ser óptima. Por lo general los sueldos y las jornadas son reducidos y el problema de focalización estriba en que las autoridades pueden fijar los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. La efectividad depende de las capacidades institucionales de las autoridades y el grado de formalización del mercado laboral. Por lo general estos programas registran altos porcentajes de población femenina (OIT, 2009).

El uso de estos programas fue moderado durante el periodo debido a que las tasas de desempleo fueron menores a las esperadas. Sin embargo estos programas sí extendieron su cobertura geográfica como en el caso de México con el *Programa de Empleo Temporal Ampliado*.

Una buena planeación para el inicio de este tipo de programas lo presenta Chile con su *Fondo de Contingencia* que asigna los recursos cuando la tasa de desempleo llega al 10%. Se piensa que este umbral es insostenible socialmente y que por medio de estos programas se puede revertir o aminorar los niveles. En consecuencia, conforme disminuye el desempleo, lo mismo pasa con los recursos del fondo y, por lo tanto, la permanencia de los programas. “Esta disposición reconoce la diversidad territorial del mercado de trabajo y permite continuar apoyando estos programas en las regiones y comunas con alto desempleo, aunque la tasa de desocupación nacional retroceda bajo 10%” (OIT, 2009:73).

### *Capacitación*

A diferencia de los programas de formación en periodos de expansión del empleo y el producto, en épocas de crisis éstos se orientan hacia grupos específicos para maximizar la asignación de recursos. Cuando hay expulsión de trabajadores en sectores de contracción resulta necesaria su recalificación a fin de absorberlos en sectores de expansión. Así lo han hecho el programa *Revalora Perú* y el *Programa Nacional de Capacitación* de Bahamas (OIT, 2009).

Estos programas se pueden diseñar para la capacitación de grupos desfavorecidos en momentos críticos. Al paso de éstos y a la llegada de la recuperación económica se espera generar nuevas

oportunidades de empleo para dichos grupos. Un ejemplo de esto lo da el *Plan 250 mil* de Colombia que retiene a jóvenes en capacitación para reinsertarlos laboralmente como aprendices de empresas que no han sido afectadas por los recortes de personal en un lapso de tres meses anteriores a la contratación. “Tal diseño permite a un segmento etario tan afectado por la desocupación como los jóvenes, aprovechar el tiempo perdido del desempleo en programas de capacitación técnica para ocupaciones con alta demanda” (OIT, 2009:74).<sup>11</sup>

### *Servicios públicos de empleo*

Son servicios con tareas de intermediación laboral, registro, colocación, orientación y capacitación. Cumplen un papel articulador de políticas públicas territoriales. En épocas de crisis suelen atender a personas afectadas por la desocupación. Un ejemplo de esta red de servicios la presenta Argentina que, tras la crisis de 2002, logró extenderla en todo el país de modo que la crisis actual no impactó de modo tan severo a este país. (OIT, 2009)

### *Retención de empleo*

Estas políticas tienen como estrategia la reducción de jornada junto con una compensación parcial a la pérdida de ingresos de trabajadores, así como la capacitación en el tiempo no trabajado. Se suelen implementar cuando se espera que la caída de la demanda sea temporal y los más afectados son minoría. “Es clave para el buen funcionamiento de estos programas la preexistencia de relaciones laborales armoniosas entre las partes, puesto que los ajustes en la jornada laboral y las condiciones de trabajo requieren de una alta cooperación. Asimismo, la mayoría de estos programas de apoyo público tiene como requisito el acuerdo entre las partes.” (OIT, 2009:74).

Los países que han implementado este tipo de políticas durante la crisis actual son Argentina, Chile, México y Uruguay. En Argentina y México su uso se ha intensificado, mientras que en Chile las empresas decidieron optar por otro tipo de programas como el subsidio por contratación

---

<sup>11</sup> La agenda regional para el combate a la desocupación reitera su preocupación por la situación laboral de los jóvenes latinoamericanos. Aunque la OIT no lo menciona, este problema tiene su correlato en la dinámica demográfica de la región y las estructuras etarias de los países que la conforman en tanto que son éstas cohortes jóvenes las que habrán de enfrentar situaciones laborales complejas en el futuro y en quienes recaerán las relaciones de dependencia durante los próximos 20 o 30 años. Para un análisis sobre la relación entre crecimiento económico y “ventana de oportunidad” demográfica en nuestro país, consultar: Hernández Laos, Enrique (2004), El desarrollo demográfico y económico de México en los últimos treinta años (1970-2000), México, Consejo Nacional de Población.

de jóvenes. En Uruguay se decidió la modalidad de suspensión de seguro de desempleo, que se detallará posteriormente. (OIT, 2009).

#### 1.2.2.2 Políticas de protección

##### *Sistemas de transferencias*

Para los programas de seguridad social en pensiones se han creado iniciativas de flexibilización de condiciones para el acceso a las prestaciones con la finalidad de contrarrestar las dificultades del mercado laboral. Así lo muestra el caso de Uruguay o Chile, en donde se ha dado una expansión de programas no contributivos. En Argentina se han expandido programas de transferencias con vinculaciones más directas al mercado laboral como es el caso del *Seguro de Desempleo y Capacitación* o el *Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo*. (OIT, 2009).

##### *Seguros de desempleo*

Para los fines de esta investigación es necesario detenerse en proporcionar un panorama de las características de los seguros de desempleo como políticas de protección laboral en América Latina a fin de que enriquezcan dichas experiencias, “Los seguros de desempleo constituyen un instrumento típicamente anticíclico que se activa en forma automática. En la medida que aumenta el desempleo y, en consecuencia, las prestaciones por seguro de desempleo, estos recursos adicionales permiten mantener el ingreso de las familias y aminorar la caída del consumo.” (OIT, 2009:75; Velásquez, 2010).

Actualmente los países que cuentan con seguros de desempleo son: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Tienen la característica de haber sido impulsados mucho tiempo atrás, siendo el más antiguo el de Uruguay (1934) y el más reciente, el de Argentina (1967). Desde entonces han experimentado enmiendas en sus leyes, expandiéndose poco a poco a otras instancias ocupacionales en los sectores de la economía. No obstante, las reformas más importantes han sido efectuadas últimamente, a la par, aunque con menor ahínco, que en otras medidas de seguridad social, como es el caso de las pensiones (Velásquez, 2010).

El diseño de estos programas es contributivo. Se hace mediante aportes mensuales de los cotizantes, con excepción del caso de Brasil que es un programa estatal complementado con un sistema de cuentas individuales para los casos de despido injustificado o necesidades de la

empresa. El financiamiento varía en cada país. Por ejemplo, en Uruguay forma parte de una contribución global para la seguridad social donde se encuentra también los fondos para la vejez, invalidez, maternidad, etc. En Brasil, los beneficios los otorga el Estado y para ciertas indemnizaciones, existe una contribución empresarial. En Argentina, Ecuador y Venezuela, el Estado aporta recursos necesarios para cubrir déficits en momentos críticos, mientras que en Chile se establece un aporte anual al *Fondo de Cesantía Solidario*. Como puede apreciarse, en todos los casos el Estado tiene una presencia, aunque ésta varía en sus funciones. Cabe señalar que los seguros están programados para ser financiados por la nómina salarial, aunque en la práctica tienden a depender de los ingresos estatales que normalmente no logran equilibrar sus ingresos y gastos (Velásquez, 2010).

El tema de la cobertura de beneficiarios es central en los programas de seguro de desempleo. Tradicionalmente la protección se dirige a trabajadores del sector formal con contratos indefinidos, pero recientemente se ha expandido en estos países a otros grupos de beneficiarios. En Argentina se ha extendido a trabajadores agrícolas temporales y ocasionales, al igual que en Brasil. En Chile y Uruguay se han hecho modificaciones a sus programas de seguro de desempleo para ampliar la cobertura y mejorar sus beneficios. En el caso de Uruguay, se han incluido a los trabajadores domésticos y en Chile se contempla un régimen especial para trabajadores contratados a plazo o por destajo. Un caso de mención especial lo presenta Venezuela que desde 2005 concentra en un mismo régimen a los trabajadores independientes, del empleo doméstico y trabajadores a domicilio, entre otros. Ante la dificultad que representa la fiscalización para estas instancias ocupacionales del sector informal de la economía, se ha dispuesto el pago total de la cotización con la posibilidad de que el Estado determine el 50% del costo. En todo caso, el tema de la expansión de cobertura requiere de ajustes para adaptar las condiciones de elegibilidad y los beneficios monetarios acordes a los grupos a incluir (Velásquez, 2010).

Algunos de los ajustes realizados recientemente en el contexto de la crisis mundial resaltan los de Brasil, que ha adecuado sus programas a las etapas críticas recientes tomando, en consideración el aumento en la duración del desempleo y la disminución de posibilidades de reinserción laboral. En este país se extendió el beneficio dos meses más de lo estipulado para trabajadores en sectores altamente afectados por la crisis (minería y siderurgia). Asimismo en Chile se aumentó el mismo número de meses cuando la tasa de desempleo supera “al promedio

de los últimos cuatro años, más un punto porcentual, aplicando la regla en general y no a trabajadores en determinados sectores” (OIT, 2009:75). En Uruguay se suele extender el tiempo de beneficio en casos de recesión económica (dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo) y es de aplicación general a todos los sectores económicos. Asimismo en este país se han hecho modificaciones a su programa de seguro de desempleo que están coordinadas con las empresas. Este es el caso de seguro por suspensión donde las empresas envían a sus trabajadores a asegurarse durante un máximo de seis meses cuando hay dificultades. Con ello se evita el despido y se posibilita la reintegración en las mismas condiciones previas cuando la situación mejora.

Con base en estas experiencias se puede apreciar la relevancia que tienen los seguros de desempleo en su función protección al trabajador, tanto en momentos de crisis como de estabilidad, y las constantes modificaciones a sus programas en función de la dinámica cambiante de los distintos mercados laborales. Asimismo es relevante el papel que ha tenido el Estado en estas revisiones a los programas y el esfuerzo por abordar a los grupos de trabajadores que carecen de un instrumento no convencional de protección. A la luz de estas experiencias es posible contar con un panorama amplio que enriquece el análisis del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal.

### *Transferencias condicionadas*

Entre sus funciones está la de complementar los programas de empleo emergentes y los seguros de desempleo de baja cobertura. Suelen instrumentarse para la corrección de problemas estructurales, tales como la promoción de la educación y la prevención de la deserción escolar. Estos programas se han reforzado “en el entendido de que la pérdida del empleo del jefe de familia o de otro miembro del hogar aumenta el riesgo de deserción escolar.” (OIT, 2009:75) Al prevenirla mediante transferencias se evita la presión en el mercado laboral por parte del desertor y se aumenta la escolaridad y preparación para su inserción futura. Casos de adopción de estas medidas las presenta Salvador y Paraguay donde se han visto mejoras para enfrentar la crisis en las familias beneficiadas. Brasil, con su programa *Bolsa Escola* extendió su cobertura a 1.3 millones de familias. Costa Rica con su programa *Avancemos* amplió su cobertura a 20 mil familias en riesgo alcanzando un total de 150 mil. Con ello no sólo se evita la deserción

temprana juvenil sino que se engrosan los esfuerzos para alcanzar la universalización de la educación secundaria.

En el caso de México, el programa *Oportunidades* otorga beneficios en los rubros de educación, salud, nutrición e ingreso. Se trata de un programa focalizado a familias en pobreza extrema donde la base de emisión de apoyos monetarios es la asistencia de las familias, primordialmente de las mujeres madres o jefas de hogar, a las unidades de salud y de los niños, a las escuelas. (Secretaría de Desarrollo Social, 2009).

A continuación se resume en un catálogo los programas anteriormente mencionados. Se propone hacerlo conforme a su tipo *en fomento al empleo o protección al empleo*, según lo contemplado por la OIT y según sus alcances.

CUADRO 1  
 VARIOS PAÍSES: CATÁLOGO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS LABORALES EN AMÉRICA LATINA POR TIPO Y ALCANCES  
 2009

<b>TIPO: FOMENTO AL EMPLEO</b>		
	<b>Nombre</b>	<b>Alcances</b>
<i>Programas de empleo de emergencia</i>		
Chile	Fondo de Contingencia	Cobertura focalizada y asignación de recursos en función de necesidades regionales
México	Programa de Empleo Temporal Ampliado	Ampliación a zonas urbanas de menor marginación y/o pobreza
<i>Capacitación</i>		
Bahamas	Programa Nacional de Capacitación	Calificación de trabajadores provenientes de sectores en contracción hacia sectores de expansión
Colombia	Plan 250 mil	Focalizado en grupos etarios jóvenes para su inserción temprana en empresas no afectadas por crisis. Ganancia al tiempo perdido por desempleo.
Perú	Revalora	Calificación de trabajadores provenientes de sectores en contracción hacia sectores de expansión
<i>Retención del empleo</i>		
Argentina	N.D.**	Expansión de medidas de retención de empleo
Chile	N.D.	Subsidio por contratación de jóvenes
México	Programa de Preservación de Empleo	Expansión de medidas de retención de empleo
Uruguay	N.D.	Seguro de desempleo por suspensión
<b>TIPO: PROTECCIÓN AL EMPLEO</b>		
<i>Sistemas de transferencias</i>		
Argentina	Seguro de desempleo y Capacitación Programa Jóvenes Más y Mejor trabajo	Ampliación de cobertura de seguro de desempleo Expansión de políticas de empleo para grupos vulnerables
Chile	N.D.	Expansión de programas no contributivos
Uruguay	N.D.	Flexibilización de condiciones de acceso a beneficios para los trabajadores en sus últimos años de historia laboral
<i>Seguro de desempleo</i>		
Brasil	Seguro de desempleo	Extensión temporal del beneficio a dos meses a trabajadores de los sectores más afectados por la crisis
Chile	Seguro de desempleo	Extensión temporal del beneficio a dos meses a trabajadores de todos los sectores en función de la tasa de desempleo
Uruguay	Seguro de desempleo y seguro por suspensión	Beneficio durante la suspensión sin ruptura de vínculo laboral para evitar pérdida de capital humano
<i>Transferencias condicionadas</i>		
Brasil	Bolsa Escola	Ampliación a 1.3 millones de familias beneficiarias
Costa Rica	Avancemos	150 mil familias beneficiarias. Catalizador para la universalización de la educación secundaria
México	Oportunidades	5 millones 800 mil familias programadas al último bimestre de 2009
Salvador	N.D.	Mejora para enfrentar crisis
Paraguay	N.D.	Mejora para enfrentar crisis

\*\* No disponible

Fuente: Elaboración propia con información de la OIT (2009, pp. 71-80)

Es indispensable instituir los mecanismos de evaluación y seguimiento para estas políticas de modo que se pueda conocer sus viabilidades en el mediano y largo plazo. De acuerdo a la OIT “cada una de las políticas de de empleo es más o menos adecuada dependiendo del momento del ciclo económico en que se esté aplicando.” (OIT, 2009:79).

En el contexto general resulta algo desalentador que estas medidas tan necesarias para los países latinoamericanos sólo cobran mayor relevancia y atención en la región en función de la crisis mundial ocasionada por las economías desarrolladas. Esta situación sugiere que existe todavía una dependencia geopolítica en donde las naciones hegemónicas dictan o adoptan medidas que son adaptadas en las regiones o áreas de influencia, situación que podría apoyar los postulados de centro-periferia de las teorías dependencistas latinoamericanas.

Sin embargo, las lecciones que dejan la experiencia reciente de la política laboral latinoamericana sugieren “la ampliación de la cobertura y los beneficios de los seguros de desempleo y de los programas de transferencias condicionadas [como] líneas de políticas complementarias, especialmente a la luz del gran número de trabajadores informales que no están afiliados a los seguros de desempleo. En los países que aún no cuentan con este instrumento de protección de los trabajadores es importante estudiar las condiciones para su pronta introducción” (OIT, 2009:76).

### 1.2.3 Estrategias y programas federales en México

En este apartado se analizarán algunos de los programas y medidas implementadas por el gobierno federal en México. Al igual que en el inciso anterior, se desean conocer las metas y alcances como medidas de incidencia en el mercado laboral mexicano. Para poder determinar la relevancia que una política como el Programa de Seguro de Desempleo del D.F. tiene en el mercado laboral es necesario tener conocimiento de la política laboral a nivel federal a través de sus organismos, medidas e instrumentación de programas. De ese modo se obtiene un referente más amplio que permite distinguir al programa en el contexto de la política laboral del país. Asimismo, es importante considerar que el periodo que aquí se analiza corresponde con un momento de crisis que ha repercutido en la totalidad del mercado laboral del país. Es por esta razón que no se pueden dejar de lado las medidas que se han instrumentado a nivel federal como respuesta ante esta situación. Con base en ambas consideraciones –aspecto organizativo de la política laboral y medidas emergentes de reciente implementación– se da pie a caracterizar la mecánica de la política laboral del país.

### 1.2.3.1 El Programa de Apoyo al Empleo y el Servicio Nacional del Empleo

La política laboral del país está cimentada en el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), “un conjunto de políticas activas implementadas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) [...] operado por los Servicios Nacionales de Empleo (SNE) en las entidades federativas. El programa se ejecuta a través de ocho subprogramas: Portal del Empleo, Vinculación Presencial, Empleo Formal hoy SAEBE, Bécate, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G.” (Escobar, 2010:63).

La función principal del PAE es la generación de empleo a través de los ocho subprogramas mencionados que privilegian las medidas de fomento al empleo tales como capacitaciones y autoempleo. Como se mencionó, los SNE tienen la función de operar el PAE a través de las secretarías estatales. De este modo los programas federales tienen una presencia notable en la política laboral de las entidades, con lo cual se vincula, a la vez que se delimita, a la capacidad de los programas locales de operar sus propias políticas de fomento y/o protección laboral.

En principio, la política laboral del D.F. está vinculada con el PAE por lo que, entre otros asuntos, el presupuesto de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del D.F. (STFE) asigna una parte al impulso de los programas del PAE.<sup>12</sup> Así, es evidente que los programas de la Secretaría del D.F., principalmente el Programa de Seguro de Desempleo, están delimitados por un contexto organizativo que constituye un elemento crucial para el examen de los alcances de los programas de la STFE.

A continuación se describen brevemente algunos de los programas de mayor impulso en el gobierno federal que han operado con anterioridad al momento de la crisis y que forman parte de las políticas de fomento al empleo del PAE.

#### *Programa de Becas a la Capacitación para el Trabajo (BECATE)*

Este programa está conformado por cursos de capacitación en varias modalidades para la inserción en el mercado de trabajo: *mixta, práctica laboral, autoempleo, capacitación productiva y vales de capacitación*. Durante las capacitaciones, que duran de 1 a 3 meses, los becarios cuentan con “apoyo económico de uno a tres salarios mínimos mensuales, pago de materiales e

---

<sup>12</sup> Según Escobar (2010) del total del presupuesto asignado a la STyFE en el 2007 y 2008 (999,372 millones de pesos) el 42.6% se destinó al PAE y el 46.9% correspondió con las políticas pasivas (seguro de desempleo y ayuda a migrantes).

instructores para la capacitación, apoyo de transporte y seguro contra accidentes” (STPS, 2009). El programa se dirige a personas desempleadas de 16 años o más y los cursos impartidos son variados; desde atención a clientes en empresas, hasta apicultura y carpintería como oficios de autoempleo.

Este programa cubre una amplia gama de oficios y ocupaciones. Está vinculada con empresas como empleadoras. Tiene la ventaja de otorgar beneficios monetarios y seguros contra accidente. A excepción de la capacitación en práctica laboral, dirigida a personas de 16 a 29 años, todas las modalidades se tienen como población objetivo a personas desempleadas de 16 o más años. Este es un programa de tipo activo que –a reserva de un análisis profundo que está fuera de los propósitos de esta investigación, así como una evaluación pertinente– puede reportar un potencial como política laboral pues coincide con el tipo de políticas que reportan mejor aceptación a nivel continental.

#### *Ferias de trabajo*

Son espacios de vinculación entre empleadores y buscadores a través del SNE. Se trata de dar información sobre las oportunidades de oferta de acuerdo a los perfiles laborales y las condiciones de trabajo ofrecidas. Asimismo se canaliza la documentación de los solicitantes a los empleadores participantes. Anualmente se hacen al menos una feria en todas las entidades de la República y pueden ser presenciales o virtuales (STPS, 2009).

#### *Talleres para buscadores de empleo*

Estos talleres tienen la finalidad de orientar a los buscadores de empleo en los procedimientos de solicitud, preparación de documentación y contactos para obtener una vacante. Se trata de una especie de entrenamiento de los protocolos a seguir para cuando se emprende la búsqueda de empleo y no de una capacitación de habilidades. Resalta la importancia de la identificación de habilidades por parte de los solicitantes que eventualmente se presentarán ante el empleador. Son impartidos en línea y presenciales. Los primeros pueden ser consultados en todo momento en el Portal del Empleo; los segundos son calendarizados regularmente a lo largo del año y se conforman por sesiones grupales de 1 a 3 horas de duración. Las sedes son las oficinas del SNE y en lugares asignados de los sectores educativo, empresarial y social. (STPS, 2009).

Estos talleres están concebidos para optimizar el tiempo de búsqueda de trabajo y orientar a quienes la realizan por primera vez. A diferencia del programa BÉCATE no se otorga ningún tipo de beneficio. Estos talleres deberían ser permanentes y actualizar sus contenidos en función de los cambios y retos que se presentan en el mercado laboral, tanto en épocas de crisis como de expansión.

Cabe señalar la dificultad que representa determinar el número de personas beneficiadas por estos programas de capacitación debido principalmente a que el reporte de cifras no está sistematizado y sólo ocasionalmente aparecen éstos en medios de comunicación y prensa, cuando son usados en discursos triunfalistas para dar a conocer los alcances de estas medidas. Así, García (2010a) señala con base en noticieros radiofónicos, que “los primeros nueve meses de 2007 se apoyó a poco más de millón y medio de personas en los programas de becas de capacitación y que se logró ubicar a más de 400 mil de ellas”.

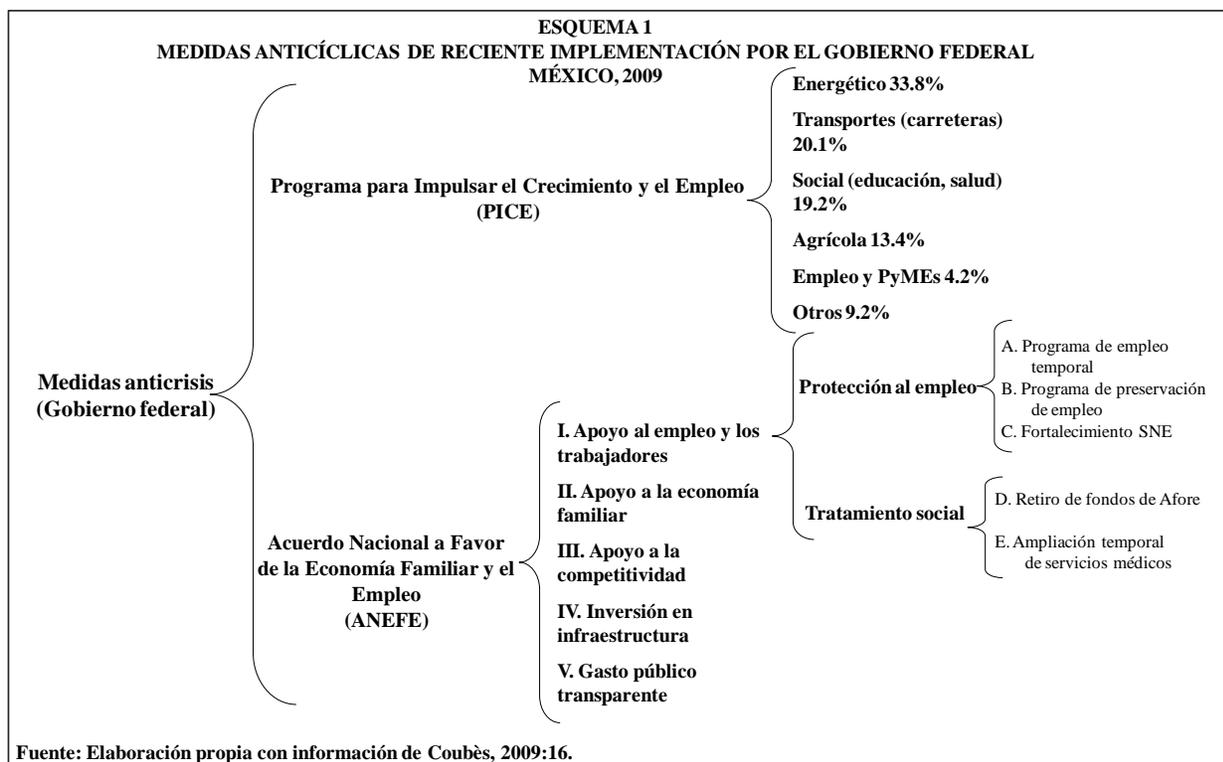
En estos tres programas, brevemente descritos, se puede apreciar el papel que toma la STPS, a través del PAE, el SNE y los subprogramas, en el fomento al empleo. El compromiso de estas instancias se reduce a intermediar entre la oferta y la demanda laboral. Esto es congruente con el modelo neoliberal que relega al Estado un papel más pasivo o neutral en la generación de empleos directos, el cual sólo toma una iniciativa más directa cuando emergen periodos críticos o de desaceleración. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, estas iniciativas también tienen ciertas carencias y dificultades, por lo que su efectividad real aún está por verse.

#### 1.2.3.2 Medidas del gobierno federal en el periodo de crisis

Dos son las grandes iniciativas tomadas por el gobierno federal para enfrentar la actual crisis provocada por la inestabilidad de los mercados financieros de Estados Unidos. En primer lugar en octubre de 2008 se anunció la creación del *Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE)*. Se trata de un impulso a la economía mediante la inversión pública de 65.1 mil millones de pesos en la infraestructura de los sectores económicos. En segundo lugar, en enero de 2009 se informó el *Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo (ANEFE)* que tiene como objeto el impulso al mercado interno mediante gasto público y el aumento al ingreso de familias y empresas, promoviendo la generación de empleos, la economía familiar, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y el uso eficiente del gasto

público (Esquema 1). Tiene una cobertura nacional, cuyos participantes son los gobiernos federal y local, el poder legislativo y las organizaciones sociales, empresariales y obreras. (Coubès, 2009:16).

De ambas iniciativas, el ANEFE es la que está dirigida particularmente al mercado interno. Tiene cinco medidas estratégicas de las cuales destaca el *Apoyo al empleo y a los trabajadores*, pues a diferencia del resto contiene programas dirigidos de manera específica a las empresas y las personas, en espera de efectos directos sobre el empleo. Dicho apoyo se compone de cinco disposiciones específicas –Programa de Empleo



Temporal, Programa de preservación del empleo<sup>13</sup>, fortalecimiento del SNE, Retiro de fondos de Afore, y la ampliación temporal de servicios médicos y maternidad por seguridad social. Las primeras tres “se enfocan a fortalecer el empleo y/o reducir el desempleo”; las dos últimas, “en el tratamiento social de quienes pierden su trabajo” (Coubès, 2009:17).

<sup>13</sup> Se trata de apoyos económicos temporales a las industrias de alta tecnología que han disminuido su producción. “Su objetivo principal es preservar el empleo y los recursos humanos desarrollados por estas industrias promoviendo prácticas que les permitan reducir sus costos de producción, a partir de modificaciones temporales en las condiciones de trabajo, sin tener que despedir trabajadores” (Coubès, 2009:17).

Estas medidas emergentes operan de forma adicional a los subprogramas del PAE. Las primeras tres disposiciones, de carácter abiertamente activo, tiene como común denominador el impulso al trabajo, sea éste a través del marco organizativo (SNE), a nivel gubernamental (PET) o mediante la protección a sectores industriales clave (Preservación del empleo). Esto permite identificar o asignar actores políticos y sociales para la realización de la política laboral federal. Entre éstos actores destacan los ejecutores de los programas (responsables en secretarías) y el sector patronal (tanto el alto empresariado, como el patrón en PyMEs o el trabajador por cuenta propia).

Cabe indicar que la efectiva creación de empleos a través de estas medidas es un asunto que debe observarse con detenimiento en el futuro toda vez que se alejan mucho de las iniciativas tomadas por otros países en el mismo contexto de crisis actual, en particular en lo que atañe al papel del Estado: se aprecia que en nuestro país, su papel se remite a ser sólo un intermediario entre la oferta y la demanda sin que ello implique un compromiso del gobierno en la creación directa de empleos. Inclusive, iniciativas como el PET, están priorizadas por ciertas condiciones, tales como el tamaño de la localidad, entre otras, y sólo recientemente se ha expandido a ámbitos urbanos. Por lo tanto, es importante reflexionar la función que tiene el Estado mexicano en la política del mercado laboral, los papeles que toma tanto en épocas de crisis, como en momentos de estabilidad y si existe cabida para que se revierta o modere la agenda que el esquema neoliberal le ha impuesto desde hace ya tres décadas.

A continuación se describen las principales medidas emergentes que se han implementado recientemente.

#### *Programa de Empleo Temporal Urbano (PETU)*

Este programa de empleo de emergencia de reciente aprobación (diciembre 2008) corresponde con la ampliación al Programa de Empleo Temporal focalizado en localidades rurales. Surge como un mecanismo de respuesta ante situaciones de emergencia o baja demanda laboral. Opera “mediante la entrega de apoyos temporales [al] ingreso del beneficiario (hasta 2 jornales diarios; 1 jornal equivalente al 99% del salario mínimo) por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario, por un periodo de entre cuatro y seis meses.” Los beneficiarios de este programa –mujeres y hombres de 16 años o más de edad, que enfrentan una disminución temporal en su ingreso por las mencionadas circunstancias– solicitan el apoyo mediante la

presentación de un proyecto previamente acordado en el cual trabajarán y por el cual se le darán los montos (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2009). Los ejecutores (municipios, gobiernos de las entidades, organizaciones de la sociedad civil) supervisan el proyecto una vez aprobado. Aplica en localidades de hasta 15 mil habitantes, priorizando aquellas que tienen hasta 5 mil. En casos especiales se extiende a localidades mayores a 15 mil habitantes. La responsabilidad este programa recae en tres secretarías, la de Desarrollo Social (SEDESOL), la de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El presupuesto asignado para el programa para 2009 fue de 2 mil 200 millones de pesos y busca beneficiar a alrededor de 250 mil familias, 60 mil de ellas ubicadas en las zonas urbanas (El Universal, 2009)

Este programa tiene la característica de estar coordinado por tres instancias gubernamentales, lo cual denota un esfuerzo de vinculación en la implementación de políticas de empleo; al mismo tiempo, esta situación posiblemente podría entorpecer la operatividad del programa al involucrar a tantos organismos y sus aparatos burocráticos. Asimismo, como se señaló anteriormente, al ser un programa de empleo de emergencia y al modo en que está instrumentado (relación de beneficiarios-ejecutores-secretarías) es posible que se desarrolle de manera clientelista (como señalan Filgueira y Filgueira), lo cual puede echar por tierra las intenciones de priorizarlo en función del género y etnia. Ahora bien, faltaría ver cómo este programa se va desarrollando y evaluando en el futuro, conforme pasa la crisis actual, tal y como recomienda la OIT.

#### *Retiro de fondos de Administradoras de Fondo para el Retiro (AFORE)*

Esta medida entró en vigor el 26 de mayo de 2009 como *parte del plan anticrisis del gobierno federal* (El Economista, 2009) mediante una reforma a la Ley del Seguro Social:

*De acuerdo con dichas reformas, un trabajador sin empleo que haya cotizado cinco años podrá retirar casi 6,000 pesos al ampliarse a 90 días el requisito de salario base, y 11.5% de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez [...] Por su parte, los trabajadores sin empleo con más de tres años de cotización y menos de cinco años podrán retirar el equivalente de hasta 30 día del último salario que percibían.*

(El Economista, 2009).

Los retiros sólo se podrán efectuar cada cinco años y como requisito no se podrán realizar retiros si en un lapso previo de cinco años ha existido algún retiro de la cuenta. La medida

pretende beneficiar a 28 millones de trabajadores en todo el país que perciben hasta 5 salarios mínimos.

Se pretende compensar los retiros por desempleo mediante el aumento de cuotas sociales del gobierno federal a fin de que el fondo de pensión no sea afectado (El Economista, 2009): “para los trabajadores que ganan un salario mínimo la cuota social será de 3.87 pesos; para quienes perciben hasta cuatro salarios recibirán 3.70 pesos; de 4.01 a siete salarios se aportará 3.54 pesos; de 7.01 a 10 tendrán 3.38 pesos; y de 10.01 a 15 salarios mínimos la cuota será de 3.22 pesos.”

Esta medida podría paliar los efectos de la pérdida de ingreso y consumo de los beneficiarios en épocas de crisis como la que se atraviesa actualmente. Asimismo, se puede apreciar su carácter emergente cuyo impacto a largo plazo no puede ser determinado.

Respecto a su funcionamiento merece atención el hecho de que sólo es posible realizar este retiro bajo condiciones muy restrictivas, aunado a que los montos son muy bajos, y el lapso para volver a retirar, muy largo, (cada 5 años) por lo que se cree que es una medida para verdaderos casos de urgencia. Quizá valdría mejor instrumentar programas que otorguen, tanto en especie como en moneda, los montos que pueden ser retirados con esta reforma.

Del mismo modo, el tema de los fondos de pensión ha sido un asunto delicado y controvertido en la discusión de la seguridad social mexicana reciente, por lo que cualquier medida debe ser tomada con cautela y debería generar confianza entre los afectados directamente.

### 1.2.3.3 Reflexión en torno a la política federal de mercado laboral

Aunque se ha presentado someramente el conjunto de mecanismos mediante el cual el gobierno federal ha impulsado prioritariamente las políticas de fomento al empleo como medidas rectoras en el “libre juego de la oferta y la demanda de empleos” (García, 2010a), es posible vislumbrar en éstas, el limitado compromiso que el Estado tiene para la generación de empleos directos –por un lado– y la protección y el resguardo del bienestar del trabajador en épocas de desaceleración –por el otro. Esta situación sugiere una aprensiva persistencia en dar continuidad al modelo neoliberal adoptado desde los años ochenta donde la participación activa del Estado en el mercado laboral es considerada como una distorsión en la relación entre trabajadores y patrones, y que por lo tanto, tiene que tomar un papel marginal. Claramente, en el caso de México, el rol que juegan las instancias gubernamentales como representantes del Estado es el de “anfitrión” de

los encuentros entre ambos actores, aunque no de un modo neutral, como muestran los programas señalados y otros (el caso del ahora desaparecido *Primer Empleo*), sino dándole un peso primordial al sector patronal como el mayor componente en la creación de puestos de trabajo, dejando de lado las condiciones laborales de los potenciales empleados. Una consecuencia de esto es la flexibilización *de facto* del mercado de trabajo mexicano, fenómeno que se vincula directamente con la progresiva precarización de la actividad laboral en todas sus modalidades (García, 2010 y 2010a).

Es sólo en momentos coyunturales que el Estado –tanto el neoliberal, como el mexicano– ha de tomar un papel más activo e intervenir en el mercado laboral. Así lo ha hecho el gobierno federal con el PETU; no obstante ciertos aspectos del mismo, señalados anteriormente podrían afectar a futuro su efectividad. Mientras tanto, habrá que dar seguimiento y evaluar de manera adecuada los alcances que estas medidas, y las tradicionalmente adoptadas, tendrán en el mercado laboral del país. En este contexto cabe señalar que es necesaria tener una postura siempre crítica ante las cifras esperanzadoras que se reportan constantemente en los medios. Para muestra de ello cabe señalar que, de acuerdo con García (2010a), de la creación de alrededor de 800 mil empleos en el transcurso de 2006 a 2007, muchos fueron eventuales, situación que deja desear sobre la calidad en el empleo que resulta indispensable promover.

De este modo resulta pertinente reflexionar en torno a la relevancia que tiene el Programa de Seguro de Desempleo en el Distrito Federal como una política de protección laboral que no sólo busca incidir en el cuidado de los derechos y el bienestar laboral de los trabajadores en momentos críticos, sino que se pronuncia como una medida innovadora y contraria al perfil que presenta el conjunto de políticas de mercado laboral del país. Asimismo, cabe señalar que en esta breve revisión de las políticas y estrategias del gobierno federal se observa que ninguna de ellas está diseñada conforme a una desagregación de las características de la población desocupada, lo cual puede conllevar a la exclusión de un sector de la población que está necesitado y afectado por la dinámica del mercado laboral. Con esto en mente, el primer paso a tomar en el análisis del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal se llevará a cabo en el siguiente capítulo, donde se caracterizará a la población en edades laborales de la entidad en función de la edad, sexo y ocupación, por mencionar algunas de las características, con la finalidad de identificar las situaciones del mercado laboral que afectan en mayor medida a dicha población.

## **CAPÍTULO 2: COMPOSICIÓN, INDICADORES Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDADES LABORALES DEL DISTRITO FEDERAL**

En el capítulo precedente se abordó el tema del bienestar a partir de las características y alcances de distintas políticas de seguridad laboral y programas de protección al empleo dirigidos a los mercados de trabajo de América Latina y del país. En

este capítulo se mostrará un panorama de la población en edades laborales del Distrito Federal, de acuerdo a instancias ocupacionales y algunas características sociodemográficas, con el propósito de ubicar a grupos susceptibles de inclusión a programas de seguridad laboral, tales como el Programa de Seguro de Desempleo, pero que no necesariamente están contemplados por los mismos a pesar de encontrarse en situaciones ocupacionales críticas o desfavorables.

La exposición de este capítulo se realizará en tres partes. En una primera sección se describirá la evolución reciente de la situación laboral del país y del Distrito Federal. Esta descripción se hará con base en la revisión de investigaciones relevantes y algunos indicadores, haciendo énfasis en el tema de la absorción de la población económicamente activa en el mercado laboral.

En la segunda parte se caracterizará a la población en edades laborales del Distrito Federal con datos del segundo trimestre del 2009 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Esta parte sustantiva del capítulo se desarrollará de la siguiente manera: un primer bloque desagregará a esta población en instancias de participación, desocupación e inactividad. Un segundo bloque desagregará a los desocupados por nivel de escolaridad, relación de parentesco y lugar de búsqueda de empleo. Finalmente, un tercer bloque desagregará a la población ocupada por sector de actividad económica, posición en la ocupación y condiciones laborales. Cada uno de los bloques se conformará por tabulados de indicadores porcentuales (tasas) junto con el análisis de los mismos.

La tercera parte cerrará el capítulo mediante un breve análisis basado en los resultados de la sección precedente con el fin de identificar las instancias ocupacionales que demandan atención mediante políticas de bienestar laboral y social asociándolas con los grupos que las necesitan.

## 2.1 Evolución reciente de la situación e inserción laboral en el país y el Distrito Federal

### 2.1.1 Contexto de la economía nacional

El periodo que precedió a los cambios socioeconómicos mencionados en el primer capítulo – de los cuales nuestro país no se libró– puede considerarse como un lapso de crecimiento y desarrollo económico. Como consecuencia el país experimentó profundas transformaciones en los años que transcurren de 1940 a 1970: con un crecimiento anual promedio de 6.2% posibilitado por el régimen de industrialización por sustitución de importaciones y la inversión extranjera directa (Hernández, 2004) México se perfiló, al menos en sus indicadores, como una nación económicamente sobresaliente.<sup>1</sup> Sin embargo, la década de los ochenta se caracterizó por reajustes tanto en los mercados internacionales como en el nacional, materializados en aumentos de los precios de crudo, disponibilidad de flujos de capital y pérdidas de dinamismo en la industria manufacturera mexicana, lo que llevó a plantear el aceleramiento económico mediante una política macroeconómica de apertura externa, la cual dio pie a programas de estabilización mediante el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A lo largo de esta década, la permanencia de la crisis mundial ocasionó que la caída de los precios del crudo y el aumento de las tasas de interés del endeudamiento externo sumieran “al país en un prolongado periodo de crisis caracterizado por frecuentes devaluaciones del tipo de cambio, elevada inflación, deterioro de los salarios reales y escasa creación de empleo remunerado” (Hernández, 2004:22). Al finalizar la década, la economía mexicana estaba claramente orientada “hacia afuera” con lo cual llegó el fin a las estrategias de crecimiento interno que caracterizaron los cuatro decenios precedentes. A partir de este momento se planteó que “las exportaciones, los flujos financieros internacionales y las fuerzas del mercado serían los motores más poderosos del crecimiento de nuestra economía” (Hernández, 2004:22). Con estas estrategias adoptadas resulta importante conocer la capacidad de absorción de la población económicamente activa

---

<sup>1</sup> Este periodo contiene episodios de la historia mexicana tales como el llamado “desarrollo estabilizador” (1958-1970) donde el estado actuó como regulador de precios y salarios a la vez que impulsó la industrialización de productos manufacturados mediante concesiones fiscales y subsidios a las empresas nacionales. A la par, el constante crecimiento de la industria del petróleo, petroquímica, siderurgia y electricidad permitió la expansión económica durante este periodo (Senado de la República, 2003). El ordenamiento socioeconómico prevaleciente se manifestó en el crecimiento sostenido que menciona Hernández.

durante las décadas subsecuentes. A continuación se expondrá brevemente sobre este término y la situación en nuestro país.

### 2.1.2 Absorción de la población económicamente activa

Este término de uso reiterado en las ciencias económicas tiene sus raíces en la observación de la dinámica demográfica. Puede ser entendido como la capacidad que tiene un mercado laboral de generar empleos remunerados<sup>2</sup> para la población económicamente activa<sup>3</sup> en todo momento, pero en particular durante aquella fase de la transición demográfica en que las tasas de crecimiento de la población económicamente activa son más aceleradas respecto al de otros grupos etarios<sup>4</sup>. El aspecto central de este término recae en la aludida capacidad de generación de empleo para la población que, desde el punto de vista macroeconómico, que podría generar el ahorro necesario posibilitado por las bajas relaciones de dependencia, el cual redundaría potencialmente en crecimiento económico en el futuro (Alba, et.al., 2006; García, 2010a; Hernández, 2004).

En la práctica, la relación causal entre dinámica demográfica y crecimiento económico no es tan directa sino que está intervenida por una gran complejidad de arreglos institucionales, culturales y sociales que pueden coadyuvar u obstaculizar el fin último de dicha relación. Bajo esta premisa, el mercado laboral como un factor interviniente (e intervenido) es responsable sólo parcialmente de la capacidad de absorción de la población económicamente activa toda

---

<sup>2</sup> Como se mencionó anteriormente la preocupación central de hoy en día respecto a la situación laboral mundial es la procuración del trabajo decente, el cual incluye, entre muchas otras características, el acceso a la seguridad social. Siguiendo a García (2010a) no todo trabajador asalariado cuenta con las prestaciones ni está inscrito en esquemas de seguridad social que harían viable la finalidad de la relación entre dinámica demográfica y crecimiento económico que se detalla en las líneas siguientes del cuerpo del texto.

<sup>3</sup> La población económicamente activa se define como: “[...] todas las personas en edad de trabajar [que] contaban con una ocupación en el periodo de referencia o no contaban con una, pero estaban buscando emplearse con acciones específicas” INEGI (2002:3). Es importante señalar que INEGI no restringe las edades laborales al intervalo 15-64 como la OIT señala, sino que lo extiende hasta 95 o más. Esto tiene ventajas y desventajas. Entre las primeras se tiene que es posible conocer la situación de ocupación de aquellas personas que a pesar de estar en edades consideradas como no laborales (o dependientes) están participando económicamente. Respecto a las segundas, en la construcción de indicadores tales como la tasa de desocupación, se engrosa el denominador del cociente, consecuencia de la inclusión de la población en edades no laborales, hecho que repercute en una tasa de menor valor respecto a la que se obtendría si sólo se considerara a las personas entre las edades 15-64. Cabe señalar que a partir del 2005, con el uso de la ENOE se comenzó a contabilizar la edad laboral a partir de los 14 años en vez de los 12 años, límite inferior estipulado por otros instrumentos de medición anteriores a esa fecha.

<sup>4</sup> De acuerdo con Hernández (2004) la tasa de crecimiento de la población económicamente activa entre 1970 y 2000 promedió el 3.54% que en números absolutos corresponde al incremento de 15 millones a 42 millones de personas en edades productivas.

vez que puede ser mejorada –de manera hipotética– mediante las políticas laborales adecuadas. Sin embargo, existe un aspecto que torna aún más compleja la relación aludida: la heterogeneidad del mercado laboral mexicano (o mercados laborales). El modo en que cada mercado laboral absorbe su fuerza de trabajo está diferenciado de acuerdo a una infinidad de elementos socioeconómicos y demográficos que van desde el tipo de producción económica regional y la oferta y demanda que ésta genera, hasta los patrones de migración, el área de influencia económica con los países vecinos y las inequidades de género. Un estudio minucioso de estos factores asociados a la absorción de fuerza de trabajo rebasa los propósitos de esta investigación ya que cada uno de ellos son temas de investigación individuales justificados por sí mismos, sin embargo se mantendrán presentes dichos elementos durante el resto de esta sección, que recurrirá a la argumentación y hallazgos de los estudios previos que describen mediante ciertos indicadores el modo en que la fuerza laboral es absorbida en nuestro país.

### 2.1.3 El mercado de trabajo mexicano

La literatura e investigación reciente sobre la evolución del mercado laboral mexicano se ha enfocado en la reflexión de los impactos de las estrategias neoliberales y los consecuentes modos de inserción laboral de la población durante las últimas dos décadas (García, 2009). Destaca en particular el interés por conocer la situación de precariedad laboral como común denominador de las distintas instancias ocupacionales que presenta la población económicamente activa; desde el desempleo y la subocupación, hasta el autoempleo y los micronegocios. A continuación se mencionarán algunas de las reflexiones y hallazgos que permiten conocer el contexto reciente del mercado laboral mexicano.

La firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y su entrada en vigor en 1994 sienta un precedente en la historia de nuestro país. Se puede considerar como la culminación del proceso de desregulación y apertura comercial que precedió en las décadas anteriores. Durante esta década el auge de la industria maquiladora de exportación logró absorber mano de obra mediante la creación de empleos y recontratación de personal, el cual se veía afectado por la pérdida de dinamismo de la industria manufacturera nacional (Carrillo y de la O, 2003; García 2009). Sin embargo esto sólo sucedió de manera más efectiva en las

entidades cuyas posiciones geográficas facilitaban el establecimiento de dichos núcleos de trabajo como las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez y Tijuana. En efecto, para finales de la década de los noventa, su mejor situación relativa en cuanto al descenso de niveles de desempleo, informalidad y micronegocios, promedios de ingresos y prestaciones laborales –no sólo en relación con ciudades metropolitanas sino respecto a otras ciudades fronterizas (Matamoros y Laredo)– era signo positivo para la mejora de la situación laboral del país. Sin embargo la desaceleración de la industria de la maquila en los albores del siglo XXI, ocasionada por la reducción de exportaciones hacia Norteamérica y la diversificación de transnacionales hacia otros países, tuvo como consecuencia el estancamiento de la industria maquiladora y, como consecuencia, el aumento de actividades del sector terciario tales como el comercio y los servicios, principalmente los llevados a cabo por el trabajo por cuenta propia y/o en micronegocios (García, 2009).

Siguiendo el diagnóstico de García (2009), los mercados laborales de las ciudades y áreas metropolitanas más importantes del país (Guadalajara, Monterrey y ciudad de México) se han caracterizado por su absorción laboral en las actividades de comercio y servicios, acrecentándose la tendencia a la terciarización<sup>5</sup> de sus economías, signo inequívoco del proceso de desindustrialización de dichas ciudades (Pacheco, 2004). Sin embargo, es común encontrar en estos (Monterrey) y otros centros urbanos (Puebla, Tijuana, León) características heterogéneas en el modo de absorción laboral de su población. Así, en Monterrey se mantuvo “hacia finales de los años noventa un sector más amplio de trabajadores asalariados protegidos (con acceso a prestaciones laborales y contratos por tiempo indefinido)” resultado tanto de la “vocación industrial caracterizada por la sustitución de importaciones”, como de los flujos de capital extranjero recibidos a lo largo de la década. (García, 2009:10).

García señala (2009), con base en investigaciones de Zenteno, que en el transcurso de la década de los noventa se observaron también tendencias a la precarización del trabajo en diversas ciudades de distintas regiones del país; desde Acapulco en el sur, hasta Torreón, Culiacán y Hermosillo en el norte, pasando por Toluca y Puebla, en el centro del territorio nacional. En suma, la década de los noventa y el comienzo de los años dos mil se caracterizaron por un deterioro de los mercados de trabajo de los centros urbanos de México.

---

<sup>5</sup> Es importante recordar que la manifestación principal de este proceso está en la proliferación de micronegocios y trabajo por cuenta propia, actividades que suelen carecer de prestaciones sociales, tener sólo ingresos para consumo y no ahorro y ser inestables (García, 2010a).

Tras este breve repaso, es posible argumentar que la situación reciente de los mercados laborales de México y la capacidad de absorción de los mismos están diferenciadas por la heterogeneidad que los conforman. El transcurso de las dos décadas pasadas deja ver la manera en que ciertas regiones han salido relativamente más beneficiadas que otras en lo que respecta a su situación laboral (principalmente la región norte), sin que por ello se deje de evidenciar que la constante a nivel nacional es la tendencia a la precarización laboral<sup>6</sup> que afecta no sólo a la población informal sino incluso a aquélla en ocupaciones que se consideran estables y protegidas (García, 2009; García, 2010b). Cabe señalar que, como indica García (2009:12) “hay que profundizar en la importancia que se le otorga en México a tener un empleo protegido y estable, frente a la posibilidad más inmediata de generar ingresos mediante los pequeños negocios”.

Asimismo, es importante mantener presente la relevancia que tiene el proceso de terciarización de la economía mexicana, en particular en lo que respecta a su matiz heterogéneo donde tienen cabida tanto actividades formalmente establecidas (servicios profesionales, financieros y sociales, por ejemplo) como labores de cuenta propia –servicio doméstico, comercio al por menor– y la mayor representación de las mujeres en este sector, a pesar de la creciente tendencia a la masculinización (García, 2010a).

#### 2.1.4 El mercado de trabajo de la ciudad de México

El proceso de terciarización del mercado laboral de la ciudad de México comenzó en periodos más tempranos que los de otras ciudades, coincidiendo con la pérdida de dinamismo de la ciudad como enclave industrial. En efecto, desde la década de los ochenta la mano de obra de la ciudad de México ha sido absorbida en “formas alternas de organización de la producción donde no existe el trabajo asalariado (Pacheco, 2004:105) en las actividades de comercio, servicios y micronegocios” (García, 2010a:10). Del mismo modo, resulta consecuente el hecho de que los periodos de crisis económicas repercuten de manera acentuada en estas actividades y sector económico lo cual puede llegar a cuestionar la capacidad dinámica de este tipo de ocupaciones.

---

<sup>6</sup> Para diagnosticar adecuadamente la precarización de la situación laboral de los centros urbanos más importantes del país García (2009:1-25) no se limita a indicadores resumen tales como la tasa de ocupación o desempleo abierto sino que dirige su investigación hacia las condiciones de trabajo para lo cual toma seis indicadores básicos: “los micronegocios (no agrícolas) precarios, los ingresos percibidos por los trabajadores, la jornada parcial involuntaria, la ausencia de prestaciones, la ausencia de contratos permanentes y la tasa de sindicalización.”

A modo de ejemplo, es pertinente enfatizar lo que Pacheco (2004) señala sobre la ciudad de México durante la década de los ochenta y el impacto de la crisis económica: los sectores de la industria y servicios fueron los más afectados con tasas de crecimiento de -3.2% y -2.7%, respectivamente. En particular, la contracción industrial fue incluso más afectada que a nivel nacional, lo que causó pérdidas en el sector manufacturero, reflejadas en la eliminación de 250,000 plazas en un periodo de ocho años (1980-1988). Por su parte, el sector servicios también presentó pérdidas, pero éstas fueron menores:

*También en el sector servicios se aprecia una reducción de 81,637 empleados; sin embargo, frente a una disminución de 20% del PIB del sector servicios, el empleo únicamente reflejaba una disminución de 4.7%. Garza (1992) asegura que este efecto negativo en el empleo se debió principalmente a la imposibilidad del sector de crear empleos asalariados, pues mientras entre 1970 y 1980 absorbía 66,357 nuevos trabajadores cada año, entre 1980 y 1988 despedía anualmente a 10,000.*

(Pacheco, 2004:118)<sup>7</sup>

Del recuento hecho y basado en la reconstrucción de la autora es posible afirmar que los ajustes en la economía nacional han afectado profundamente al sector formal y la población asalariada de la ciudad de México. Resulta interesante el modo de adaptación de esta población a las condiciones de ajuste que a su vez transforman el panorama y la composición de los sectores de la economía del Distrito Federal.

La década de los noventa se caracterizó por la continuación de la teciarización de la economía y puede argumentarse de acuerdo con el diagnóstico de García (2009) que las condiciones laborales fueron perdiendo su calidad al compararse con otras ciudades metropolitanas como Monterrey y Guadalajara durante este periodo.<sup>8</sup> Así, para comienzos de la primera década del siglo XXI, ante la pérdida de la industria en la ciudad y la lenta recuperación de las crisis económicas, queda constatado que los niveles de pobreza y las condiciones laborales han afectado progresivamente a la metrópoli.

---

<sup>7</sup> Esto ilustra lo que anteriormente se menciona en la obra referida como el proceso de *servicialización* de la economía de la ciudad de México.

<sup>8</sup> Es importante, empero, no dejar de lado los constantes matices que la autora hace con base en otras investigaciones. Es cierto que la ciudad de México ha quedado rezagada con respecto a estas dos ciudades en las últimas décadas en lo que a condiciones laborales concierne. Sin embargo, los índices construidos por la autora toman en consideración a la Zona Metropolitana de la ciudad de México, que incluye municipios del Estado de México. Al comparar la ciudad en su conjunto contra las dieciséis delegaciones del D.F. se muestra que éstas tienen un índice más favorable.

La situación del mercado laboral mexicano y capitalino durante la primera década del siglo XXI está contextualizada en las crisis económicas mundiales. Si bien la pérdida de dinamismo de la industria maquiladora iniciada a finales de los noventa marcó el rumbo del mercado laboral a comienzo del siglo XXI, los eventos del 11 de septiembre de 2001 afectaron las relaciones económicas entre México y Estados Unidos en detrimento del intercambio comercial y los flujos de inversión (García, 2009). El primer lustro de esta década culminó en una ligera recuperación que se refleja en indicadores específicos, tales como la baja de desocupación. Empero, a comienzos del segundo lustro y hasta el año 2010, la economía se ha visto profundamente afectada por la desaceleración mundial cuyo origen se remonta a la crisis hipotecaria de Estados Unidos que se diseminó por los sistemas financieros mundiales “trasladándose rápidamente a las variables reales debido en especial a la contracción crediticia, el desmoronamiento de los precios de los activos financieros, con la consecuente destrucción de riqueza, la disminución del comercio mundial y el deterioro de las expectativas y la confianza de los consumidores y las empresas” (OIT, 2009:21 y 26). En este contexto, México es el país más afectado de la región latinoamericana y su recuperación será más lenta debido a la dependencia y la integración económica con Estados Unidos.<sup>9</sup>

En suma, es posible afirmar que tanto los niveles de ocupación, expresado en indicadores básicos, tales como tasas de ocupación y desempleo, como las condiciones laborales de la ciudad de México están doblemente afectadas: por los ciclos de crisis económicas por un lado, y el modo precario de absorción laboral y la expansión de la informalidad, por el otro. En este contexto resulta importante conocer la composición de la población en edades laborales del Distrito Federal a fin de detectar situaciones de vulnerabilidad laboral y/o desprotección que puedan ser objeto de políticas de protección y fomento al empleo. En la siguiente sección se dará a conocer la composición de dicha población con base en indicadores específicos.

---

<sup>9</sup> De este modo los indicadores para el país en su conjunto y el Distrito Federal reflejan las etapas de crisis por las que se ha atravesado. Las tasas de desocupación para el país en el periodo 2005 a 2009 han oscilado entre el 3.2% y 5.2%, siendo mayores para periodos más recientes. El Distrito Federal muestra tasas que van desde el 5.0% hasta el 6.9% (INEGI, 2009).

## **2.2 Composición de la población en edades laborales del Distrito Federal**

La sección que se presenta a continuación tiene la función de identificar mediante indicadores a distintos grupos con condiciones susceptibles de ser atendidas por políticas de bienestar laboral, brindando así un panorama del mercado laboral del Distrito Federal. La población a analizar es la registrada en edades laborales en el segundo trimestre del 2009 en el Distrito Federal.

En un primer momento se calcularán tasas específicas de participación y desocupación registradas en el periodo aludido. La inactividad de la población se mostrará según grandes grupos de edad: adolescentes (14-17); jóvenes adultos (18-29); adultos (30-64) y adultos mayores (65 o más). Todos los tabulados se clasificarán y presentarán por sexo.

En un segundo momento se describirá a la población desocupada mediante tasas de desempleo según nivel de escolaridad, relación de parentesco. Adicionalmente, se analizará el lugar de búsqueda de empleo, por sexo y grandes grupos edad de modo que se pueda tener una visión detallada de lo que sucede con esta proporción de la población económicamente activa y mencionar posibles situaciones de vulnerabilidad laboral en la misma.

En un tercer acercamiento se describirá por medio de tasas, a la población ocupada por sector económico, posición en la ocupación y condiciones laborales (ocupación en micronegocios precarios, prestaciones laborales, ingreso, jornada y tipo de contrato) según sexo y grandes grupos de edad.

El análisis de los resultados se centrará en argumentar la necesidad implementación de políticas de protección laboral para aquellos grupos del mercado de trabajo cuyas condiciones son vulnerables.

Con lo anterior se habrá concluido análisis descriptivo de la población en edades laborales del Distrito Federal. Posteriormente se enfatizarán los resultados más relevantes para los fines de esta investigación de modo que puedan ser considerados como situaciones a ser tomadas en cuenta como objetos de políticas de seguridad laboral.

### 2.2.1 Participación, desocupación e inactividad

La participación económica refiere a la acción que relaciona al individuo con la actividad económica y el mercado laboral mediante la ocupación en una actividad o la búsqueda de empleo. Cuando esto sucede, el individuo es considerado económicamente activo y cuando se le relaciona con el resto de la población en edades laborales, es posible conocer el nivel de participación. El indicador que mide esta participación es llamado *tasa de participación económica*.

La tasa de participación económica suele calcularse para cada sexo con la finalidad de tener un acercamiento a las diferencias de género y oportunidades que presenta un mercado laboral o economía dada. Respecto a esto, García (2009) argumenta que para tiempos recientes la tasa de participación femenina ha registrado mayores cambios y aumentos que la masculina debido a que cada vez más mujeres interactúan con el mercado laboral o, en otras palabras, participan más en la actividad considerada tradicionalmente como económica. No obstante, la relación entre el género femenino y el mercado laboral es compleja. Autores como Pedrero (2004, 2005) señalan la existencia de una relación que deriva del conflicto entre el rol de género socialmente asignado a la mujer y reproducido mediante el trabajo en la unidad doméstica, y la posibilidad de participación en las actividades económicas extradomésticas. Dicho conflicto permea todas las relaciones entre la mujer y el mercado laboral y se manifiesta en cualquier indicador que intente diagnosticar la situación laboral de la población al diferenciarla por sexo. Por esta razón, cualquier interpretación de estos indicadores, cuando refieren a la mujer, habrá de considerar este conflicto y los eventos en el curso de vida femenino.

CUADRO 1  
 DISTRITO FEDERAL: TASAS ESPECÍFICAS DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA Y  
 DESOCUPACIÓN MASCULINA Y FEMENINA  
 II TRIMESTRE 2009

Edad	Tasas específicas de participación		Tasas específicas de desocupación	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
14 a 17 años	17.7	10.6	10.4	14.8
18 a 19 años	37.6	19.0	13.7	16.2
20 a 24 años	63.3	45.9	16.8	17.3
25 a 29 años	89.0	70.0	8.8	11.7
30 a 34 años	95.7	63.8	6.6	8.1
35 a 39 años	97.9	68.4	4.6	4.3
40 a 44 años	96.8	69.1	4.0	3.7
45 a 49 años	96.6	65.0	3.5	4.4
50 a 54 años	93.3	55.2	3.9	4.2
55 a 59 años	78.2	43.5	6.8	1.3
60 a 64 años	67.2	24.2	7.1	7.2
65 a 69 años	51.1	24.1	2.9	2.5
70 a 74 años	36.6	12.8	5.7	0.0
75 a 79 años	21.9	11.6	0.0	0.0
80 a 84 años	14.5	6.1	0.0	0.0
85 a 89 años	14.5	2.4	0.0	0.0
90 a 94 años	10.9	0.0	0.0	0.0
95 o más	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	72.9	47.5	6.8	7.1
Total refinado <sup>a</sup>	77.2	52.5	7.0	7.3

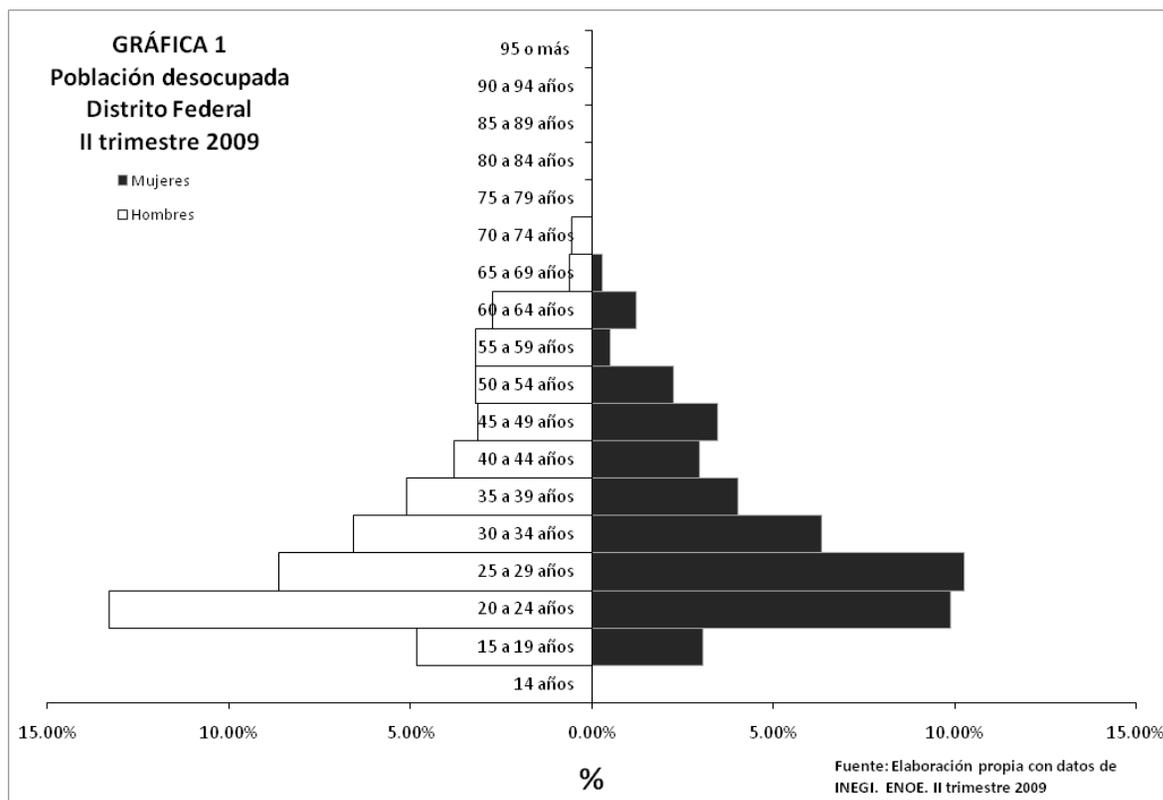
<sup>a</sup> Las edades consideradas tanto para el numerador como el denominador son 14 a 64 años.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. ENOE. II trimestre 2009

Para el caso del Distrito Federal el cuadro 1 describe que los hombres tuvieron tasas más elevadas que las mujeres para todas las edades. Los niveles más altos de participación en este periodo se registraron para los grupos de edad de 35 a 39 en los hombres y 25 a 29 años en las mujeres. Aunque en este grupo de edad, las tasas de participación para ambos sexos son altas, el nivel más elevado de los hombres se debe posiblemente a que existe menor participación femenina en estas edades que coinciden con la fecundidad y la crianza.<sup>10</sup> No obstante un nivel

<sup>10</sup> Esta situación no implica que las mujeres *trabajen* menos. De acuerdo con el indicador de carga *global de trabajo* que Pedrero (2004) utiliza, se demuestra que el trabajo doméstico y extradoméstico se intensifican en estas edades y que los eventos de curso de vida femenino de fecundidad y crianza acontecen simultáneamente y con mayor

de participación femenina del 70% (en este grupo de edad y el de 40 a 44) puede considerarse como muy positivo ya que se acerca al pleno empleo. Para efecto del análisis de esta investigación, resulta imprescindible tener presente la situación de la mujer trabajadora tanto en el ámbito doméstico como extradoméstico, a fin de instrumentar políticas de bienestar que, como Esping-Andersen (1997) señala, deben hacer compatibles al mercado de trabajo con el dinamismo de los arreglos y responsabilidades familiares.



En los grupos de edad de 65 en adelante se observa que aunque la participación disminuye conforme aumenta la edad, hay grupos de edad cuyas proporciones son elevadas. Por ejemplo, en el caso de los hombres, el grupo 65 a 69 presenta una elevada tasa de 51.1 y en las mujeres para el mismo grupo de edad, la tasa es de 24.1. Aunque estas edades se consideran como no laborales, los indicadores señalan que en la realidad laboral capitalina, la mitad de los hombres recién entrados a la tercera edad aún demandan un empleo y casi una cuarta parte de las

---

intensidad en estos grupos de edad. Por lo tanto, en el caso de que la crianza sea de tiempo completo, el trabajo total de ésta se elevará en el ámbito doméstico, el cual incluye el cuidado de los hijos.

mujeres en estas edades también lo hacen. Esta situación invita a reflexionar sobre la experiencia de los adultos mayores que trabajan o buscan emplearse y las condicionantes que les orillan a hacerlo, a fin de obtener elementos para la instrumentación de políticas laborales dirigidas a esta población.

En suma, como es usual, en el D.F. la participación registrada fue más elevada para los hombres que para las mujeres. Al observar las tasas totales refinadas, se observa que éstas son más elevadas que las que consideran a la población de 14 o más años por alrededor de 5% en ambos sexos. Así la proporción mujeres en edades laborales alcanza más de la mitad y para los hombres casi llega a cuatro quintas partes.

La *tasa de desocupación* es un indicador burdo pero útil. Ésta refiere a la proporción de la PEA que al momento de la encuesta, y en un lapso anterior determinado (una semana para el caso de la ENOE), se encontraba en alguna de las siguientes situaciones: a) no trabajaron por que comenzarían un negocio o trabajo nuevo o; b) no tienen empleo ni trabajan por cuenta propia pero han buscado trabajo o hacen preparativos para cruzar la frontera, o han intentado poner un negocio o realizar una actividad sin lograr comenzar o; c) no han recibido sueldo en el periodo de referencia y se encuentran en cualquiera de las situaciones descritas en el inciso “b” (INEGI, 2005).

No resulta conveniente formularse una idea definitiva sobre el desempeño del mercado laboral mexicano a partir de lo que las tasas de desempleo indican debido a que las condiciones laborales más críticas de nuestro país están en otras instancias ocupacionales, tales como la subocupación, el empleo en micronegocios y el mercado informal. No obstante, la tasa de desocupación es útil como “indicador-síntoma” en tanto que es muy sensible a los periodos de crisis económicas. Ejemplo de ello se presenta en los valores que ha tomado la tasa de desempleo nacional desde 2005<sup>11</sup>. Según Pacheco (2004) el indicador se elevó hasta 8.0 durante la crisis de 1995. La tasa de desocupación puede refinarse de acuerdo a grupos de edad, niveles de escolaridad y otros indicadores para obtener una aproximación más detallada del fenómeno e interpretarlo en función de la precariedad.

Según el cuadro 1 la desocupación alcanzó prácticamente el mismo nivel en ambos sexos, siendo el femenino el que tuvo una tasa ligeramente más elevada (7.3 vs. 7.0). El grupo de edad 20 a 24 años fue el más afectado por el desempleo para ambos sexos y las mujeres

---

<sup>11</sup> Ver nota al pie 9.

presentaron una tasa ligeramente mayor (17.3 vs. 16.8). Se aprecia que estos grupos son los más afectados por el desempleo y es importante conocer de manera más profunda y en función de otras variables, tales como nivel de instrucción y relación de parentesco (que se mostrarán más adelante), el comportamiento del desempleo en estas edades, de modo que se puedan identificar a grupos más afectados entre los afectados. Cabe señalar que, de acuerdo con Meza (2006:58) existen varios aspectos que nos ayudan a entender el desempleo juvenil, entre los que se encuentran, la pobreza familiar que origina búsqueda de empleo para complementar el ingreso del hogar, el sistema escolar que no retiene a los jóvenes de bajos ingresos y la relación deficiente entre “políticas de trabajo, educación y capacitación”.

Por su parte, los adultos (30 a 64 años) presentan bajos niveles de desocupación respecto a la tasa refinada total, lo cual refrenda el hecho de que a estas edades la desocupación es un fenómeno poco común tanto para hombres como para mujeres. En este sentido es pertinente buscar la precariedad laboral de estos grupos de edad en otras instancias ocupacionales (como se hará más adelante) para poder conocer condiciones susceptibles a ser atendidas por políticas de protección laboral.

Los adultos mayores (65 años o más) sólo presentan tasas de desocupación para el grupo 65 a 69 en las mujeres y hasta el grupo 70 a 74 en los hombres. Sin embargo, estos indicadores no son estrictamente confiables debido a que provienen de poblaciones ponderadas de la muestra.<sup>12</sup> Es posible suponer sobre el hecho de que no se registre desocupación en edades avanzadas, que no implica que dichas personas no estén buscando cómo emplearse cuando la posibilidad de una pensión está clausurada; por el contrario, es posible que la necesidad los orille a ocuparse en actividades en el mercado informal o a la inactividad disponible, si se toman en consideración las tasas de ocupación para estas edades.

Cuando se retome y profundice el análisis de la desocupación se pondrá especial atención en los grupos más afectados por ella independientemente de si son o no potenciales beneficiarios del Programa de seguro de Desempleo.

La población no económicamente activa es aquella proporción de la población en edades laborales que al momento de la encuesta declara no estar ocupada ni en situación de búsqueda laboral debido a situaciones permanentes –tales como incapacidad o jubilación– temporales –

---

<sup>12</sup> Para el grupo femenino sólo se registró un caso de desocupación en el grupo de edad 65 a 69. El valor respectivo para la población masculina en el grupo 70 a 74 fue de 2.

como estudio o trabajo doméstico– o indefinidas. Esta población no ejerce presión sobre el mercado de trabajo por encontrarse en situaciones que les impide hacerlo.

Esta población puede declararse disponible o no disponible. En el primero de los casos, los individuos suelen expresar su voluntad por trabajar pero al mismo tiempo han desistido de buscar empleo, ya sea por su experiencia, porque consideran difícil obtenerlo o porque su contexto no lo permite. En el segundo de los casos, los impedimentos físicos y otras obligaciones son las causas principales que conllevan a no estar disponibles para trabajar. Para el segundo trimestre de 2009, se registraron inactivas 2,872,457 personas, de las cuales 520,279 (18.1%) declararon estar disponibles para trabajar (INEGI, 2009). Esta cifra contrasta con la correspondiente a los desocupados (287,556) pues casi la duplica, lo cual indica que las condiciones más desfavorables del mercado laboral no están en la desocupación sino en las posibilidades de obtener un empleo decente. En este sentido, es posible discernir entre dos situaciones ocupacionales que afectan de manera distinta al mercado laboral y que requieren de políticas laborales diferenciadas para mejorar las condiciones de sus poblaciones.

Por su parte, resulta importante observar la composición de la población inactiva si se desea ampliar el conocimiento de la población en edades laborales. Esto ayuda a diferenciar las condiciones que impiden la inserción laboral en dicha población. En esta parte se privilegiará el análisis de los casos de disponibilidad de la PNEA debido al interés por conocer a la población que puede y desea ser empleada pero que por distintas circunstancias no lo está. Asimismo se hará una reflexión particular en los casos de no disponibilidad por otras causas ajenas al estudio, la jubilación, la incapacidad y el quehacer doméstico (otros inactivos).

CUADRO 2  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA MASCULINA Y FEMENINA POR  
 GRANDES GRUPOS DE EDAD Y DISPONIBILIDAD  
 II TRIMESTRE 2009  
 (PORCENTAJES)

Grupo de edad y situación	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	Disponibles	No disponibles	Disponibles	No disponibles	Disponibles	No disponibles
<i>Todas las edades</i>						
Estudiantes	19.9	80.1	21.7	78.3	18.1	81.9
Quehaceres domésticos	17.8	82.2	50.1	49.9	16.6	83.4
Pensionados y jubilados	10.7	89.3	12.9	87.1	7.6	92.4
Incapacitados permanentes	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0
Otros no activos	29.8	70.2	38.6	61.4	21.1	78.9
Total	18.1	81.9	22.3	77.7	16.3	83.7
<i>Adolescentes (14 a 17 años)</i>						
Estudiantes	14.4	85.6	16.9	83.1	12.0	88.0
Quehaceres domésticos*	41.7	58.3	74.2	25.8	27.6	72.4
Incapacitados permanentes*	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0
Otros no activos*	33.8	66.2	52.6	47.4	0.0	100.0
Total	16.0	84.0	19.4	80.6	12.7	87.3
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>						
Estudiantes	25.7	74.3	25.9	74.1	25.5	74.5
Quehaceres domésticos**	21.2	78.8	63.1	36.9	18.8	81.2
Incapacitados permanentes*	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0
Otros no activos*	51.9	48.1	42.5	57.5	73.7	26.3
Total	24.8	75.2	27.7	72.3	22.9	77.1
<i>Adultos (30 a 64 años)</i>						
Estudiantes*	21.2	78.8	40.3	59.7	2.2	97.8
Quehaceres domésticos**	18.7	81.3	58.9	41.1	17.9	82.1
Pensionados y jubilados***	9.0	91.0	10.0	90.0	8.0	92.0
Incapacitados permanentes	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0
Otros no activos	45.7	54.3	50.9	49.1	38.5	61.5
Total	18.5	81.5	26.0	74.0	17.3	82.7
<i>Adultos Mayores (65 o más)</i>						
Quehaceres domésticos**	10.7	89.3	19.5	80.5	10.2	89.8
Pensionados y jubilados***	11.8	88.2	14.4	85.6	7.3	92.7
Incapacitados permanentes*	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0
Otros no activos	16.4	83.6	25.0	75.0	10.7	89.3
Total	11.9	88.1	16.6	83.4	9.6	90.4

\*n < 30

\*\* población masculina de muestra menor a 30

\*\*\* población disponible de muestra menor a 30

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. ENOE. II trimestre 2009

El cuadro 2 resume la composición de la población que se declaró inactiva en el segundo trimestre del 2009 en función del sexo, la edad, la situación que impide el trabajo y la disponibilidad. En el caso de los estudiantes de todas las edades y ambos sexos, la

disponibilidad ascendió al 19.9%, siendo menor para las mujeres que para los hombres (18.1% vs 21.7%). Si bien el estudio como actividad principal puede desalentar la búsqueda de trabajo, resulta aún más interesante observar que hay proporciones de estudiantes desalentados por el mercado laboral cuando necesitan trabajar. La disponibilidad más elevada de los estudiantes se registra para ambos sexos en los estudiantes de 18 a 29 años donde una cuarta parte de este grupo está disponible, lo que puede ser indicio de dificultades para encontrar trabajo o esquemas flexibles que ayuden a combinar estudio y trabajo, en instrucciones de nivel universitario.

Ante estos indicadores es argumentable que una gran proporción de estudiantes en edades jóvenes necesitan obtener trabajo, lo que puede indicar una situación de necesidad laboral no satisfecha debido quizá a la dificultad que representa obtener trabajo compatible con el estudio. También puede apuntar al hecho de que las necesidades propias o del hogar orillen a esta población a obtener un empleo al tiempo que están estudiando, hecho que los puede poner en riesgo, por otro lado, de abandono escolar, sobre todo a edades adolescentes. Bajo este argumento es importante conocer las situaciones de los estudiantes más jóvenes a fin de que la búsqueda del empleo no interfiera con su instrucción escolar.

Al analizar el caso del quehacer doméstico es pertinente no dejar de lado la función que éste tiene en la reproducción de la sociedad como un todo (Pedrero, 2004). De acuerdo con la autora, el trabajo doméstico significa una carga adicional al extradoméstico no considerado como actividad económica y es en la población femenina en quien principalmente recae su ejecución para el caso de México.

A pesar de que el cuadro muestra proporciones para ambos sexos, sólo es posible analizar la población femenina debido a que los casos masculinos en la muestra fueron muy escasos, lo cual es en sí una prueba de que el trabajo doméstico en México es principalmente llevado a cabo por mujeres.

Para todos los grupos de edad se observa que los niveles de disponibilidad en el quehacer doméstico son bajos (alrededor del 18% en jóvenes y adultas) y que para las adultas mayores, son aún menores. Esto sugiere que el trabajo doméstico no cambia sus niveles de disponibilidad, teniendo una distribución uniforme en función de la edad.

Aunque haya niveles bajos de disponibilidad, no significa que estas mujeres deban permanecer en el trabajo doméstico, sobre todo cuando desean una ocupación extradoméstica.

Una instrumentación de política laboral que incorpore gradualmente la entrada de estas mujeres al mercado de trabajo, tomando en cuenta su situación en la unidad doméstica y el momento en el curso de vida, es una posibilidad para la mejora de las condiciones laborales de este grupo. Con ella se lograría en el largo plazo, transformar las relaciones de género tanto en la esfera doméstica como en el mercado laboral al asignar funciones y expandir los roles de género que se le han adscrito a la mujer mexicana en nuestra sociedad.

Sobre la población inactiva que no está clasificada en otras instancias resulta interesante indagar y sugerir posibles causas que la ubican en esa situación (29.8% disponibles y 70.2% no disponibles para todas las edades). Una perspectiva de análisis consiste en observar a la población en edades jóvenes (adolescentes y jóvenes adultos) cuyo rol, al menos socialmente asignado, debería ser el estudio o el trabajo pero que en la realidad no se desempeña en ninguna de esas actividades, lo cual suscita la pregunta: ¿qué es lo que le impide a estos jóvenes incorporarse al mercado laboral o continuar su escolaridad?

Recientemente se ha observado una disminución en el interés de éstos jóvenes por perseguir metas culturales y económicas previamente establecidas, como la preparación escolar y el empleo debido a múltiples causas.<sup>13</sup> Para fines de esta investigación la encuesta permite distinguir entre aquellos jóvenes que están disponibles de los que no lo están de modo que es posible clasificar a los auténticos desinteresados de los desalentados. Sin embargo, son pocos casos los captados por la muestra para este periodo (40 en casos para ambos sexos de la población adolescente y joven) por lo que, de entre la población inactiva y disponible en estas edades, son los estudiantes quienes requieren de una atención especial. De cualquier modo, esta situación ocupacional exige un estudio serio y profundo que sólo será viable conforme el

---

<sup>13</sup> Este grupo de jóvenes se conoce en la jerga periodística como *ninis* y el sentido del término varía según el área geográfica de uso. Por ejemplo, en España refiere a aquellos jóvenes que abandonaron la escuela por perseguir un empleo de baja calificación en el sector de la construcción a cambio de una pronta emancipación de los padres y/o la obtención de dinero fácil para consumo de bienes aspiracionales (La Jornada, 2010). En México, se sugiere que 7 millones de *ninis* están en condición de riesgo ante las escasas posibilidades del mercado laboral y la violencia generalizada que se vive actualmente donde la delincuencia tiene cabida como el mecanismo idóneo para alcanzar la meta cultural del éxito económico. De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Juventud estos 7 millones de jóvenes: “desertaron de la escuela, no fueron seleccionados en los sorteos de colocación o no tienen interés en asistir a un colegio— ni trabajan —ninguna empresa les ha dado una primera oportunidad, o fueron despedidos y no han podido colocarse de nuevo en el mercado laboral” (La Jornada, 2010).

Meza (2006) ha denominado a este grupo como “jóvenes aislados” y su definición se deriva del esquema que caracteriza a la población en edades laborales de la Encuesta Nacional de Empleo 2004 (ENE). Asimismo, en el estudio la autora analiza a otro grupo, los “jóvenes desalentados” que forman parte de la población económicamente activa en la ENE, pero que en la ENOE corresponden con la población económicamente inactiva y disponible. Debido a que la terminología de Meza corresponde con otra fuente distinta me he abstenido de utilizarla.

fenómeno se vaya desarrollando en el futuro y se cuente con un mayor número de observaciones estadísticamente analizables. Hasta entonces sólo es posible señalar el interés respecto a las condicionantes que remiten a estos grupos de edad a la inactividad y no disponibilidad, así como los riesgos que representa para dicha población esta condición, en particular en el caso femenino.<sup>14</sup>

Para enriquecer más el conocimiento de esta población sería pertinente tener información previa y posterior al periodo que se analiza aquí y comparar los cambios en los periodos. Asimismo resultaría interesante conocer cómo se modifican las proporciones considerando la entrada de nuevas cohortes a edades laborales. Si se acepta la premisa de que esta población constituye un grupo expuesto al riesgo de anomia social como el suicidio y la delincuencia, tal y como informan las recientes notas periodísticas,<sup>15</sup> resulta imperante la instrumentación de políticas públicas integradas que vinculen los escenarios por los que la juventud atraviesa – tales como el mercado laboral y las expectativas sociales– y que consideren las situaciones de los mismos a fin de ampliar las alternativas que los jóvenes tienen a su alcance<sup>16</sup>.

Las proporciones de inactividad disponible de la población adulta sólo es conveniente analizarla para ambos sexos, pues la distribución por sexo atomiza los casos de muestra. De este modo se observan una elevada proporción de disponibilidad en los adultos (cerca del 46%) que han desistido de intentar emplearse. Esta situación podría sugerir que gran parte de la población adulta inactiva ha perdido su empleo a consecuencia de la actual crisis económica y que debido a su edad, le resulta más complicada su reinserción o que incluso su edad ha sido

---

<sup>14</sup> En un ejercicio heurístico que derive en estudios posteriores, podría resultar relevante conocer los arreglos familiares en que estas mujeres viven (hogar paterno, en unión, en hogar del cónyuge masculino, etc.) y los posibles comportamientos asociados a aquéllos: si en caso de unión, la fecundidad temprana; si en caso de hogar paterno, el cuidado de los adultos mayores; si en caso de hogar del cónyuge, la *sumisión* a la suegra. Asimismo resultaría interesante determinar si dichas situaciones obstaculizan a la ya de por sí complicada posibilidad de entrada al mercado laboral.

<sup>15</sup> Estudios basados en la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 indican “que seis de cada 10 que planearon suicidarse no estudiaban, principalmente los que tienen entre 18 y 29 años, y nueve de cada 10 de entre 18 y 24 años no trabajaban. La mayoría tenía escolaridad máxima de secundaria; en segundo lugar, bachillerato” (La Jornada, 2010). De acuerdo con esta nota, la mayoría de los jóvenes perciben como imposible la capacidad de “acceder a vivienda, al proyecto de vivir en pareja, salud y educación [...] las perspectivas de los jóvenes han cambiado necesariamente. Muchos “saben que van a vivir con precariedad, que no van a tener empleo fijo, una fuente de trabajo con garantías sociales y, por ello, estabilidad y recursos para acceder a ciertos satisfactores””.

<sup>16</sup> Se han instrumentado recientes intentos para captar a esta población en riesgo. La Secretaría de Educación del Distrito Federal implementará el Programa de Atención Integral a la Juventud (PAIJ) y el Programa de Atención a la Sociedad de la Esquina (PASE). Sus objetivos son la atención y canalización de estos grupos en actividades recreativas y programas gubernamentales (El Universal, 2010). Habrá de seguir con detenimiento la eficacia futura de estos programas sobre la mejora de la situación de riesgo de estos jóvenes.

motivo para despidos “prematurados”. Esta situación merece una indagación más profunda pues los datos de la encuesta son insuficientes para afirmar con mayor certeza estos supuestos. No obstante, los números indican nuevamente un problema de necesidades laborales no satisfechas en la población a edades de trabajar, lo que invita a reflexionar sobre la instrumentación de políticas de reinserción laboral de la población adulta disponible.

Por su parte, sobre la población no disponible resulta aún más complicado suponer causas que la remiten a dicha instancia ocupacional pero podría suponerse que esta proporción de la población en edades laborales tampoco está exenta de los riesgos anteriormente mencionados que se han detectado para la población joven.

Finalmente, la no disponibilidad para adultos mayores de ambos sexos es elevada (hombres 75%; mujeres 89.3%) al igual que en el caso de los jubilados. Sin embargo, esta población carece de pensión alguna y podría suponerse que están en una situación más desfavorable que los que sí gozan del beneficio. Para esta población es pertinente reflexionar si los esquemas de pensión universal implementadas por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) son adecuadas o requieren de mejorarse o complementarse con otras políticas en función de la dinámica de esta población.

En síntesis, se detecta que los grupos más afectados por la inactividad y, por ende, más susceptibles a políticas laborales son las *mujeres dedicadas al quehacer doméstico* –en particular para las jóvenes y adultas– donde cerca del 20% de ellas desea obtener un trabajo; *los estudiantes jóvenes de ambos sexos*, quienes cerca del 25% requieren de emplearse; y *otros adultos no activos de ambos sexos*, para quienes las proporciones de disponibilidad y no disponibilidad afectan casi por igual pero para cada caso se requiere de atenciones distintas, entre las que se encuentran la reinserción al mercado de trabajo.

### 2.2.2 Composición de la población desocupada del Distrito Federal

Se ha hablado ya sobre el significado que tiene el desempleo abierto en el mercado laboral mexicano, así como de los indicadores para diagnosticarlo. A continuación se caracterizan a los desocupados registrados en el segundo trimestre de 2009 según su escolaridad, relación de parentesco y lugar de búsqueda de empleo.

El cuadro 3 describe tasas de desempleo por niveles de instrucción máxima, sexo y grandes grupos de edad. A primera vista se aprecia que los niveles de desocupación son más elevados para la población cuyo nivel de instrucción máximo es la secundaria (7.6). El nivel de desempleo para las personas con escolaridad máxima de primaria y aquellas con nivel medio y superior es el mismo (6.8). Una mirada a los valores absolutos correspondientes a ambas poblaciones ayudan a dimensionar las semejanzas: mientras que la población desempleada cuya instrucción máxima de escolaridad es la primaria está alrededor de las 40 mil personas, el número de aquellas con nivel máximo medio superior rodea los 125 mil. Es decir que hay un menor número de desempleados con menor escolaridad que desempleados con mayor nivel de escolaridad. Esto podría suponer que los requisitos por instrucción del mercado laboral no favorecen necesariamente a quienes tienen mayor escolaridad, con lo cual se rompe la idea respaldada por el sentido común de que el nivel de desempleo es menor a mayor escolaridad. Al mismo tiempo puede ser indicio de que los empleos, puestos u ocupaciones disponibles del mercado laboral no van en conformidad con las expectativas de demanda de las personas con mayor instrucción quienes posiblemente tengan más recursos para sostener periodos más prolongados de inactividad hasta que logran encontrar un trabajo acorde a sus expectativas.

Aunque en la población adolescente se observan niveles elevados de desocupación respecto a los de todas las edades, es debido a que hubo pocos casos registrados por la muestra, por lo que una interpretación de dichas tasas no reflejaría certeramente la realidad de la desocupación en este grupo de edad. Por ello es más adecuado referirse a las tasas presentadas en el cuadro 1.

En la población de ambos sexos de jóvenes adultos se aprecia que hay mayores proporciones de desempleados a niveles más avanzados de instrucción y el desempleo femenino es más elevado que el masculino en todos los niveles de instrucción con excepción del medio superior y superior, donde ellos presentan una tasa ligeramente mayor (14.7 vs. 12.5)<sup>17</sup>. Para esta categoría, independientemente del hecho de que ambas tasas son muy elevadas si se admite el supuesto de que la educación superior debería coadyuvar a la absorción de esta población en el mercado laboral, es posible considerarla como vulnerable o en riesgo de caer en inactividad – en el mejor de los casos– o anomia –en el peor– ante la situación actual de la relación entre el

---

<sup>17</sup> Esta diferencia no es significativa a un 95% de confianza.

mercado laboral y jóvenes, tal y como señalaron los estudios de la ENA 08.<sup>18</sup> Resulta indispensable ubicar a esta población como objeto de políticas laborales que tomen en cuenta sus expectativas hacia el mercado de trabajo mediante protecciones adicionales a beneficios monetarios como los que ofrece el seguro de desempleo.

CUADRO 3  
DISTRITO FEDERAL: TASAS DE DESEMPLEO MASCULINAS Y  
FEMENINAS POR GRANDES GRUPOS DE EDAD Y NIVEL DE  
INSTRUCCIÓN  
II TRIMESTRE 2009

Grupo de edad	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
<i>Todas las edades</i>			
Primaria incompleta	4.0	3.8	4.2
Primaria completa	6.8	7.8	5.4
Secundaria completa	7.6	7.2	8.2
Medio superior y superior	6.8	6.5	7.3
<i>Adolescentes (14 a 17 años)</i>			
Primaria incompleta	0.0	0.0	0.0
Primaria completa*	9.5	14.6	0.0
Secundaria completa*	13.9	7.9	25.1
Medio superior y superior*	0.0	0.0	0.0
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>			
Primaria incompleta*	0.6	0.0	1.6
Primaria completa*	12.7	9.8	17.7
Secundaria completa	13.2	11.3	16.4
Medio superior y superior	13.6	14.7	12.5
<i>Adultos (30 a 64 años)</i>			
Primaria incompleta*	5.2	4.4	5.8
Primaria completa**	5.8	7.4	3.7
Secundaria completa**	5.2	5.5	5.0
Medio superior y superior**	4.2	3.8	4.7
<i>Adultos Mayores (65 o más)</i>			
Primaria incompleta*	1.6	3.7	0.0
Primaria completa*	4.5	4.3	4.9
Secundaria completa*	0.0	0.0	0.0
Medio superior y superior*	2.5	3.1	0.0

\*n menor a 30

\*\* n>30 sólo para ambos sexos

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. ENOE. II trimestre 2009

<sup>18</sup> Ver nota al pie 16.

La población adulta total presenta niveles de desocupación similares para todos los niveles de instrucción; la tasa no supera el 6%. Podría considerarse que este grupo de edad está en una situación más favorable que los dos anteriores. No se observa lo anteriormente presentado en el grupo de edad anterior donde las tasas de desocupación más elevadas corresponden con niveles educativos más avanzados. Por el contrario, hay un menor nivel de desocupación en instrucciones más avanzadas, sobre todo al comparar la educación media y media superior con el resto.

La distribución de la desocupación según sexo es variado, sin embargo estos niveles están afectados por los pocos casos registrados en la muestra. Debido a ello resulta más confiable tomar las tasas para ambos sexos y compararlas respecto a las de todas las edades. Así, se observa que los adultos presentan tasas de desocupación más bajas respecto al total de la población,<sup>19</sup> para todos los niveles de instrucción, a excepción de los que no tienen primaria completa quienes representan pocos casos para este grupo de edad en la muestra.

Finalmente, sobre el grupo de adultos mayores es más conveniente referirse a lo que el cuadro 1 analiza debido principalmente a que los casos registrados por la muestra fueron muy escasos y el análisis por escolaridad no aporta mucho a lo que ya se ha dicho: que sería más adecuado conocer el comportamiento de la población adulta mayor en función, ya no de la desocupación, sino de la precariedad y el desempeño en actividades del mercado informal y las posibilidades de obtener beneficios en especie y/o monetarias.

Ante la descripción precedente se pueden señalar varios aspectos relevantes sobre la población desocupada del Distrito Federal:

En primer lugar es posible suponer un vínculo desocupación-inactividad-informalidad en la población joven. Se observan los niveles más altos de desocupación en esta población, sobre todo a niveles escolares más elevados, debido a una doble explicación: la falta de oportunidades en el mercado laboral para niveles de instrucción más altos y la inadecuación de

---

<sup>19</sup> Algo que enriquecería, a la vez que tornaría más complejo este análisis, sería incluir el tipo de actividades en que las generaciones de este grupo se emplean y cuánto tiempo se han desempeñado en dicha actividad. Con esto podría argumentarse con mayor certeza si el hecho de pertenecer a generaciones que experimentaron la transición de la economía mexicana (en su expansión, modificación y apertura internacional) ayudó a que se asieran de un trabajo estable durante el proceso, propiciado por un mercado laboral más favorable al que las generaciones actuales enfrentan, lo que en consecuencia se manifiesta en tasas de desempleo menores y más estables para este grupo de edad frente al resto. Asimismo se podrían “reconstruir” las exigencias de instrucción que el mercado laboral imponía sobre las cohortes anteriores para el acceso a dicho trabajo estable. Esto requeriría, desde luego, de un análisis de tipo longitudinal que no es posible realizar al menos con las fuentes de datos actuales.

la oferta laboral y las expectativas en función del nivel de instrucción. Esto conduce a dos situaciones ocupacionales que no pueden considerarse óptimas: o la inactividad disponible o la informalidad. En ambos casos se trata de condiciones que afectan el bienestar de la población joven y las posibilidades de asimiento de una situación laboral decente. En este sentido una política de protección laboral con transferencias monetarias, resulta insuficiente para coadyuvar a la mejora de este grupo. El énfasis debe darse en la captación, capacitación y canalización de los demandantes en empleos que incluyan su formalización y exploten sus capacidades y calificaciones.

Por otro lado, la población adulta presenta niveles de desocupación bajos respecto al total de la PEA. Si se analiza esta situación en función de la inactividad podría sugerirse que el problema está en la reinserción al mercado laboral. En este sentido, políticas laborales de tipo mixtas que brinden beneficios monetarios y oportunidades de reinserción conformarían el conjunto de mecanismos para la mejora laboral de esta población.

Al vincular la desocupación con la relación de parentesco no se hace sino dimensionar el problema del mercado laboral y los arreglos familiares en una perspectiva analítica. Como señalan García y De Oliveira (2006) el problema de las relaciones familiares puede demarcarse en ámbitos particulares, tales como la división del trabajo en la unidad doméstica y las relaciones de poder entre los miembros. Del mismo modo, trabajos como los de Pedrero (2004) hacen visible el peso del trabajo doméstico y extradoméstico para el caso de la mujer mexicana y su función en la reproducción de la sociedad como un todo. Asimismo, como ya se señaló previamente, desde el ámbito de los mecanismos institucionales y el desarrollo, Esping-Andersen (1997) alienta a considerar los cambios que el tipo de familia tradicional (basada en la era de la postguerra) ha sufrido recientemente en la edificación de políticas de mercado laboral.

Desde la óptica presentada por Pérez (2006:9) que vincula los efectos de la entrada al mercado laboral con la emancipación del hogar paterno en los jóvenes, es posible señalar con base en sus hallazgos que en nuestro país “el inicio de la vida laboral es parte de la transición hacia la adultez [...] acelera la ocurrencia de los demás eventos asociados a dicha transición; [...] precipita la salida del hogar paterno y la entrada en unión conyugal”. La relevancia que cobra la entrada al mercado laboral estriba en que ésta funge como detonador de eventos del curso de vida que modifican las condiciones sociales de los individuos para conformar nuevos

arreglos que, según sean sus características, implican una ruptura o continuación del esquema *familista* mexicano (Castro, 2002).

CUADRO 4  
DISTRITO FEDERAL: TASAS DE DESEMPLEO MASCULINAS Y  
FEMENINAS POR RELACIÓN DE PARENTESCO CON EL JEFE DE HOGAR  
II TRIMESTRE 2009

Relación de parentesco	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
<i>Todas las relaciones</i>			
Jefe(a)	4.6	4.3	5.3
Pareja	4.0	6.6	3.7
Hijo(a)	12.7	12.1	13.5
Hermano(a)*	12.5	15.5	8.5
Otros parientes* <sup>a</sup>	9.8	10.6	9.0
Trabajadores(as) domésticos* <sup>b</sup>	0.0	0.0	0.0
Otra <sup>c</sup>	1.0	0.8	1.3
<i>Hijos(as)</i>			
Adolescentes(14 a 17 años)	12.6	11.2	15.5
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	17.4	16.7	18.4
Adultos (30 a 64 años)	7.1	6.2	8.1

<sup>a</sup> Compuesto por ascendientes, descendientes y otros parientes

<sup>b</sup> Compuesto por trabajadores domésticos y sus parientes

<sup>c</sup> Compuesto por huéspedes, padres, sin parentesco y otras relaciones (choferes, etc.)

\* (n<30)

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. ENOE. II trimestre 2009

En suma, las relaciones de parentesco se insertan en relaciones de poder y trabajo en la unidad doméstica donde la mujer tiene un papel clave en la reproducción de las mismas. Según la variedad de arreglos familiares que predominan en la sociedad se habrán de instrumentar políticas de seguridad laboral que armonicen el mercado de trabajo con las condiciones de los miembros de las familias a fin de que éstos alcancen una mejor posición en la fase del curso de vida por la que atraviesan.

El cuadro 4 muestra las tasas de desocupación por relación de parentesco. Para el caso de los jefes de hogar y las parejas sólo es conveniente tomar la tasa de ambos sexos ya que la encuesta registró pocos casos femeninos para los jefes y escasos registros masculinos en las

parejas. Así, tanto las parejas como los jefes de hogar reportan una tasa que puede considerarse baja si se compara con la de los hijos.

El caso de los hijos merece un análisis aparte que dé cuenta de los niveles de desocupación según grupos de edad. Se aprecia en primera instancia que la tasa más elevada la presentan los hijos e hijas cuyas edades están entre 18 y 29 años. Como se observó, este grupo de edad también presentó las tasas más elevadas por nivel de instrucción, lo cual podría sugerir una mayor dificultad para la inserción en el mercado laboral. Del mismo modo, es posible que los hijos a estas edades tomen mayor tiempo en encontrar un empleo acorde a sus expectativas y opten por permanecer (o regresar en caso de pérdida de trabajo) al hogar paterno antes de (re)iniciar su participación laboral.

Al analizar las tasas por sexo resulta que no sólo en este grupo de edad, sino también en los adolescentes y adultos, las mujeres presentan tasas más elevadas que los hombres, hecho que sugiere que las hijas tienen mayores dificultades para encontrar trabajo independientemente de las labores domésticas que desempeñen en su hogar. Por su parte, los hijos adultos tienen tasas mucho más bajas que el resto de los grupos y podría decirse que están en mejores condiciones laborales que los jóvenes, así como sucede con el nivel de instrucción.

En síntesis, quienes están más afectados por la desocupación son los hijos y de entre éstos, los que tienen entre 18 y 29 años, siendo las mujeres las mayores afectadas por este problema. El problema del desempleo en el Distrito Federal, observado desde las relaciones de parentesco, se manifiesta en los hogares nucleares, donde los jefes experimentan menos desempleos que los hijos, lo cual no sorprende, pues su posición en el hogar los remite a aceptar trabajos precarios en comparación con los hijos, quienes debido también a su posición, pueden darse más tiempo para obtener un empleo acorde a sus expectativas. Tomando en consideración las reflexiones de Pérez (2006) el paso en el curso de vida, de ser hijo a ser jefe de hogar, implica un menor nivel de desempleo y está intervenido por las posibilidades que ofrece el mercado laboral.

En el análisis del lugar de búsqueda de trabajo de la población desocupada se intenta conocer la distribución de los buscadores y el cambio de la misma según los grupos de edad, de modo que se pueda tener una aproximación de los lugares más concurridos de acuerdo con la edad del buscador. Esta información podría proveer del conocimiento certero para la

difusión de políticas de bienestar laboral a través de medios de comunicación a fin de que alcancen más eficazmente a su población objetivo.

CUADRO 5  
DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN DESOCUPADA MASCULINA Y FEMENINA POR LUGAR DE BÚSQUEDA Y GRANDES GRUPOS DE EDAD  
II TRIMESTRE 2009  
(PORCENTAJES)

Grupo de edad	Distribución de buscadores por lugar de búsqueda			Distribución por sexo en el lugar de búsqueda	
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<i>Todas las edades</i>					
Directamente al lugar de trabajo	48.4	48.9	47.7	55.8	44.2
Internet	18.5	17.0	20.4	50.5	49.5
Medios de comunicación (periódico, radio)	8.8	8.8	8.9	54.7	45.3
Conocidos o familiares le avisaran o recomendaran	12.2	14.9	8.9	67.3	32.7
Otro <sup>a</sup>	12.0	10.4	14.0	47.7	52.3
Total	100.0	100.0	100.0	55.1	44.9
<i>Adolescentes (14 a 17 años)*</i>					
Directamente al lugar de trabajo	91.7	85.1	100.0	51.4	48.6
Internet	8.3	14.9	0.0	100.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	55.4	44.6
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>					
Directamente al lugar de trabajo	44.4	42.3	46.7	51.2	48.8
Internet**	25.5	24.2	26.9	51.0	49.0
Medios de comunicación (periódico, radio)*	9.9	11.5	8.0	62.4	37.6
Conocidos o familiares le avisaran o recomendaran*	7.9	11.9	3.3	80.9	19.1
Otro	12.4	10.0	15.1	43.3	56.7
Total	100.0	100.0	100.0	53.6	46.4
<i>Adultos (30 a 64 años)</i>					
Directamente al lugar de trabajo	49.2	52.5	45.0	59.6	40.4
Internet*	12.7	10.8	15.0	47.6	52.4
Medios de comunicación (periódico, radio)*	8.1	6.2	10.6	42.7	57.3
Conocidos o familiares le avisaran o recomendaran**	17.2	18.5	15.5	60.1	39.9
Otro	12.8	11.9	13.9	52.0	48.0
Total	100.0	100.0	100.0	55.8	44.2

\* Población de muestra menor a 30

\*\* Sólo población de ambos sexos mayor a 30

<sup>a</sup> Agencias o bolsas de trabajo privada, servicio público de colocación, programa de empleo temporal del gobierno, negocio por cuenta propia, sindicato o gremio, anuncio clasificado y otros medios de búsqueda.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. ENOE. II trimestre 2009

La primera observación respecto al lugar de búsqueda es evidente: para todos los grupos de edad el lugar más concurrido es el sitio donde buscan emplearse, por ejemplo, un taller, una tienda, una fábrica, etc. Cerca de la mitad de la población desempleada, tanto hombres como

mujeres, fueron directamente en lugar de trabajo (48.9% de los hombres; 47.7% de las mujeres). El segundo de los lugares de búsqueda corresponde con un medio electrónico: internet; 17% de los hombres y 20.4% de las mujeres intentaron buscar trabajo por este medio. En tercer lugar existe una diferencia por sexo: mientras que los hombres recurren a conocidos y familiares (14%), las mujeres se distribuyen equitativamente entre los medios de comunicación y los familiares (8.9% en cada lugar de búsqueda). Sobre este resultado es importante reflexionar, pues sugiere que los hombres recurren y dependen más que las mujeres de las redes sociales cuando pierden su empleo.

La anterior descripción puede considerarse el “patrón de lugar de búsqueda” de la población desocupada del Distrito Federal. A continuación se verá cómo éste se modifica según grupos de edad.

Para la población joven la mayoría recurre a la búsqueda directa (42.3% de los hombres; 46.7% de las mujeres). El internet constituye la segunda opción y las proporciones por sexo son muy similares (24.2% hombres; 26.9% mujeres). En tercer lugar se presenta el cambio de preferencias por sexo mencionado anteriormente para la población total: el 11.9% de los hombres recurren a familiares, mientras que el 8% de las mujeres buscan en los medios de comunicación como periódico y radio. En los hombres, esta opción es la cuarta con 11.5% de los buscadores. Cabe señalar que este es el grupo de edad que muestra las proporciones más elevadas de búsqueda por internet lo cual resulta esperado debido a que estas generaciones han crecido al paralelo con la expansión de usuarios de redes informáticas.

En la población adulta el 52.5% de los hombres buscan directamente en el lugar de trabajo, mientras que la proporción correspondiente para las mujeres es del 45%. Para ambos sexos la búsqueda mediante conocidos y familiares es la segunda opción más recurrida (18.5% hombres; 15.5% mujeres), de modo que el internet ocupa el tercer lugar de búsqueda para este grupo de edad, reduciendo sus proporciones drásticamente en ambos sexos (10.8% hombres; 15% mujeres) respecto a la población joven. De este modo, el “patrón de búsqueda” cambia. Si bien para los jóvenes, las redes de información representan una medida frecuentemente socorrida ante situaciones de desempleo, para la población adulta son las redes sociales las que cumplen con dicho papel en la misma circunstancia. Los medios de comunicación tienen una participación importante para este grupo de edad: 6.2% de los hombres buscadores recurren a ellos y la proporción femenina es del 10.6 %.

De acuerdo con lo anteriormente descrito es posible apuntar que el lugar de búsqueda más recurrente entre la población desocupada de todas las edades son los sitios de trabajo donde desean emplearse. Internet es el segundo medio más socorrido entre los jóvenes, mientras que para los adultos, son las recomendaciones de amigos y familiares. La diferencia por género que más resalta de los resultados mostrados está en el hecho de que se registre una mayor proporción de búsqueda en redes familiares por parte de la población masculina que de la femenina pues se esperaría que las mujeres estuvieran en mayor medida influidas o sostenidas por las redes sociales que los hombres y buscaran en éstas mecanismos para su ocupación. Sin embargo, es probable que esta diferencia se deba a que los pocos casos registrados por la encuesta fueron mayores en hombres que en mujeres, por lo que, en definitiva, resulta más confiable tomar la proporción para ambos sexos en todas las edades (12.2%) y considerar el hecho de que este lugar de búsqueda es más socorrido en la población adulta.

Una política laboral de fomento al empleo en el Distrito Federal que considere la búsqueda del lugar de ocupación de la población desempleada deberá tomar en cuenta el hecho de que las personas suelen solicitar trabajo de manera directa al lugar donde desean emplearse, lo cual da luz sobre la función de ofertar trabajo que tienen los patrones en el mercado laboral. En este sentido, se debería involucrar al sector patronal en la instrumentación de políticas laborales en las áreas de capacitación, localización y difusión de información de plazas vacantes y asignación de puestos con la finalidad de que cerca de la mitad de la población buscadora pueda hallar un empleo de manera expedita y evitar así los riesgos a la inactividad y desocupación prolongada.

Por otra parte, es posible que estas políticas encuentren en Internet un medio efectivo de difusión al ser este lugar uno de los más socorridos entre los desempleados.

### 2.2.3 Composición de la población ocupada del Distrito Federal

El análisis de esta población se basará en dos de los ejes propuestos por García (2010) como marcos analíticos para las carencias laborales del mercado de trabajo mexicano. De acuerdo con la autora, es necesario contar con conceptos que den cuenta de la problemática del empleo en el mercado laboral mexicano que superen los límites impuestos por el modo tradicional de elaborar diagnósticos e implementar políticas públicas basados en indicadores que encubren la

realidad laboral del país tal y como lo hace, por ejemplo, la tasa de desempleo abierto. En este sentido se busca hacer explícitas las condiciones críticas que afectan la población ocupada del Distrito Federal y hacerlas blanco de atención de políticas de bienestar laboral.

Dentro de los ejes abstraídos por la autora se elige *la informalidad*, tomando en cuenta a las “unidades productivas que no contratan mano de obra o lo hacen de manera esporádica y en condiciones precarias”, denominadas micronegocios (García, 2010:7). El indicador para la medición de la informalidad es la proporción de la población ocupada en micronegocios precarios. Otro eje a considerar, vinculado con el anterior, es el de *precariedad laboral* que busca hacer explícitas “las carencias e inseguridades del escenario laboral de acuerdo con la inestabilidad, la falta de protección social y la vulnerabilidad social y económica” (García, 2010:9). Este eje será estimado por la distribución de los ocupados según ingresos bajos, jornada parcial, carencia de prestaciones laborales y sin contratos permanentes. Con base en ambos ejes se procederá a analizar la realidad de la población ocupada del Distrito Federal.

La descripción de la población ocupada se realizará mediante tres tabulados. El cuadro 6 reporta la distribución de la población en los sectores económicos. El cuadro 7 muestra porcentajes para la población ocupada según su posición en la ocupación. Finalmente, el cuadro 8 informa sobre las condiciones laborales que la población ocupada tiene.

El cuadro 6 muestra que la mayoría de la población del Distrito Federal está empleada en el sector terciario de la economía, lo cual es reflejo del proceso de terciarización y servicialización del mercado laboral de la entidad. Este proceso, como se señaló anteriormente con base en la investigación de Pacheco (2004), se ha venido consolidando progresivamente desde la década de los ochenta hasta alcanzar los elevados niveles que muestra actualmente. De este modo observamos que alrededor del 80% de la población ocupada se desempeña en actividades de este sector, situación que remite a la duda sobre las condiciones laborales del sector terciario del Distrito Federal (sobre las cuales se hablará más adelante).

En la población masculina la proporción de los ocupados en el sector secundario se reduce conforme la edad es mayor, al pasar del 29.3% en la población adolescente al 21.7% en la población adulta. Lo inverso sucede con el sector terciario, cuyas proporciones aumentan conforme la edad es mayor: adolescentes: 70.5%; jóvenes: 74.3%; adultos: 74.3% y adultos mayores 78.8%. El sector primario presenta proporciones muy bajas debido al carácter urbano de la entidad. El grupo de edad que tiene mayor población ocupada en estas actividades es el

de los adultos mayores, que puede suponer una ocupación acorde a oficios más antiguos, aprendidos y desempeñados desde edades tempranas.

CUADRO 6  
DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN OCUPADA  
MASCULINA Y FEMENINA POR SECTOR ECONÓMICO  
Y GRANDES GRUPOS DE EDAD  
II TRIMESTRE 2009  
(PORCENTAJES)

<b>Sector económico</b>	Primario <sup>a</sup>	Secundario <sup>b</sup>	Terciario <sup>c</sup>	NE
<i>Ambos sexos</i>				
Todas las edades	0.2	17.2	82.3	0.3
Adolescentes(14 a 17 años)	0.1	23.7	76.2	0.0
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	0.3	19.9	79.4	0.4
Adultos(30 a 64 años)	0.2	16.5	83.1	0.3
Adultos Mayores(65 o más)	1.5	12.7	85.8	0.0
<i>Hombres</i>				
Todas las edades	0.4	22.4	76.9	0.3
Adolescentes(14 a 17 años)	0.2	29.3	70.5	0.0
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	0.3	24.6	74.3	0.8
Adultos(30 a 64 años)	0.2	21.7	77.8	0.2
Adultos Mayores(65 o más)	2.5	18.8	78.8	0.0
<i>Mujeres</i>				
Todas las edades	0.1	10.4	89.3	0.2
Adolescentes(14 a 17 años)	0.0	13.3	86.7	0.0
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	0.2	13.6	86.1	0.0
Adultos(30 a 64 años)	0.1	9.8	89.9	0.3
Adultos Mayores(65 o más)	0.0	2.7	97.3	0.0

<sup>a</sup> Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca

<sup>b</sup> Industria extractiva, de la electricidad, manufactura y construcción

<sup>c</sup> Comercio; restaurantes y servicios de alojamiento; transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento; servicios profesionales, financieros y corporativos; servicios sociales; servicios diversos y gobierno y organismos internacionales

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. ENOE. II trimestre 2009

Respecto a la población femenina se aprecia que para todos los grupos de edad las proporciones de ocupación en el sector terciario son mayores que las respectivas para los hombres, oscilando entre el 97.3% (adultas mayores) y el 86.1% (jóvenes adultas), lo cual es consistente con las argumentaciones e investigaciones que respaldan la mayor representación

femenina en el sector (García, 2010a). Las poblaciones adolescentes y jóvenes presentan proporciones muy similares en la distribución de la ocupación en el sector económico. Destacan las altas tasas de participación en el sector secundario (alrededor del 13%). Por su parte, en las mujeres adultas disminuye la proporción de ocupadas en este sector y aumenta hasta casi 90% la ocupación en actividades del sector servicios. Casi la totalidad de adultas mayores se emplean en el sector servicios (97.3%). Resulta importante conocer el tipo de servicios y actividades que estas mujeres realizan a edades mayores y saber que tan diversos son.

Aunque se aprecia que la población de ambos sexos se ocupa en su mayoría en los servicios, la proporción femenina es mucho más elevada que la masculina. Esto se debe a que las actividades del sector secundario son principalmente desempeñadas por hombres. En el caso de los servicios sería importante diferenciar por género el tipo de actividades realizadas en dicho sector. Si bien es cierto que la población ocupada del Distrito Federal se emplea en mayor medida a los servicios, sería interesante conocer qué tipo de servicios son llevados a cabo en función del sexo a fin de distinguir por género el trabajo en este sector de la economía.

La descripción anterior indica que la economía del Distrito Federal es terciarizada. Es posible suponer ante este escenario que la precariedad laboral es muy frecuente debido principalmente a la diversidad de actividades que acarrea este sector de la economía, sobre todo en lo que respecta a servicios y comercio. Debido a que un análisis más detallado y profundo sobre el sector terciario del Distrito Federal rebasa las posibilidades de esta investigación, se habrá de proseguir el presente considerando que, debido a la gran población ocupada que alberga este sector, es más probable que las condiciones de precariedad se encuentren en el mismo, aunado a los problemas que suelen presentarse en este sector en épocas de crisis, como documentó Pacheco (2004) y que esta población requiere de políticas de protección laboral referidas en prestaciones y regularización.

El cuadro 7 muestra que la mayoría de la población está empleada como subordinada y remunerada (72.9%). Casi una quinta parte de la población total declaró ser trabajadora por cuenta propia (19.7%). Una proporción baja (4.5%) se desempeña como empleadores y el 3% no perciben ningún pago por su ocupación (“aunque son perceptibles de recibir algún tipo de prestaciones” (INEGI, 2005)). El grupo de edad que presenta una distribución similar a la de todas las edades es la de adultos.

En la población adolescente se registra el nivel más alto de trabajadores no remunerados respecto al resto de los grupos de edad. Esto puede deberse a que son trabajadores no remunerados ocupados en la unidad de trabajo, sea ésta doméstica- familiar o no.

CUADRO 7  
DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN OCUPADA MASCULINA Y FEMENINA POR POSICIÓN EN LA  
OCUPACIÓN Y GRANDES GRUPOS DE EDAD  
II TRIMESTRE 2009  
(PORCENTAJES)

<b>Posición por ocupación</b>	Subordinados y remunerados <sup>a</sup>	Empleadores	Cuenta propia	Sin pago
<i>Ambos sexos</i>				
Todas las edades	72.9	4.5	19.7	3.0
Adolescentes(14 a 17 años)	67.2	0.0	6.1	26.7
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	85.3	1.6	9.9	3.2
Adultos(30 a 64 años)	70.9	5.2	21.6	2.3
Adultos Mayores(65 o más)	43.3	8.8	44.8	3.2
<i>Hombres</i>				
Todas las edades	72.0	5.6	20.6	1.8
Adolescentes(14 a 17 años)	68.5	0.0	3.2	28.3
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	85.1	2.3	10.1	2.6
Adultos(30 a 64 años)	69.6	6.6	23.1	0.7
Adultos Mayores(65 o más)	48.3	9.8	40.1	1.9
<i>Mujeres</i>				
Todas las edades	74.0	3.0	18.5	4.6
Adolescentes(14 a 17 años)	64.7	0.0	11.4	23.9
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	85.5	0.8	9.6	4.1
Adultos(30 a 64 años)	72.7	3.5	19.6	4.2
Adultos Mayores(65 o más)	35.1	7.1	52.4	5.4

<sup>a</sup> Población compuesta por personas que reciben un salario por parte de la unidad económica y aquellas que dependen de un superior pero sin recibir un salario como forma de pago, percibiendo otras modalidades: honorarios, destajo, propinas, etcétera. (INEGI, 2005)

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. ENOE. II trimestre 2009

Al comparar por sexo, resulta que hay una proporción menor en las mujeres que en los hombres<sup>20</sup> (23.9% vs. 28.3%). Tras una mirada a la distribución por sexo en este grupo de edad se aprecia que las proporciones de los subordinados y remunerados es mayor para los hombres que para las mujeres por casi cuatro puntos porcentuales (68.5% vs. 64.7%), pero que en el trabajo por cuenta propia, la proporción femenina es bastante más elevada frente a la masculina (11.4% vs. 3.2%). Esto puede sugerir que a edades más tempranas las mujeres optan por emplearse en mayor medida que los hombres en ocupaciones por cuenta propia, en

<sup>20</sup> Las proporciones son diferentes y estadísticamente significativas al 95% de confianza.

actividades que tienden a ser precarias (ventas por catálogo, joyería, etc.) principalmente por las remuneraciones reducidas que dependen casi exclusivamente de la persona, la discontinuidad y los nulos beneficios sociales. Sin embargo esta interpretación ha de tomarse con reservas debido al escaso número de casos registrados en este rubro por la encuesta. Independientemente de esto, es posible suponer que este tipo de actividades forman parte de estrategias familiares para aumentar el ingreso en el hogar, las cuales podrían provocar otros eventos como el abandono escolar en la población adolescente. Así, podría pensarse en un programa de política laboral que privilegie la permanencia de la instrucción escolar de esta población a la vez que promueva su ocupación mediante empleos temporales, bien remunerados y de tiempo parcial al amparo de empleadores participantes.

Para los jóvenes, las proporciones por sexo en la población subordinada y remunerada son muy parecidas (85.1%, hombres; 85.5% mujeres). A partir de este grupo de edad comienza a registrarse población empleadora, donde los hombres tienen una participación mayor que las mujeres (2.3% vs. 0.8). Respecto al trabajo no remunerado las mujeres presentan proporciones más elevadas que los hombres y puede deberse a lo que Pedrero (2004) señala como *jerarquización ocupacional* donde las mujeres suelen desempeñarse en actividades de mayor desventaja respecto a los hombres, razón por la cual se registran niveles más altos de población femenina ocupada no remunerada.

En los adultos de ambos sexos se observa una reducción de la proporción de remunerados y asalariados respecto al grupo de edad anterior. La proporción de hombres es ligeramente menor a la de mujeres en este rubro (69.6 vs. 72.7) y la distribución en el resto de las posiciones cambian: para los hombres adultos el 6.6% se desempeñaban como empleadores; el nivel correspondiente para las mujeres fue de 3.5%. En el trabajo por cuenta propia los hombres tienen una proporción mayor a las mujeres (23.1% vs. 19.6%), mientras que las mujeres presentan un porcentaje mayor como trabajadoras no remuneradas que los hombres (4.2% vs. 0.7).

En el caso de los adultos mayores las proporciones por sexo varían notablemente. Se aprecia en ambos sexos que la población remunerada representa poco menos de la mitad de los hombres y poco más de la tercera parte de las mujeres. En este grupo de edad, tanto hombres como mujeres presentan las proporciones más elevadas de empleadores en comparación con el resto de los grupos, pero la proporción masculina continúa siendo mayor a la femenina (9.8%

vs. 7.1%). La población que se emplea por cuenta propia presenta los niveles más altos en estas edades (40.1% hombres; 52.4% mujeres) lo cual puede deberse a la dificultad de encontrar trabajo a estas edades o a la elección de este tipo de trabajos. Resulta relevante que más de la mitad de las mujeres a estas edades optan por emplearse ellas mismas como manera de ocupación. Finalmente, el trabajo no remunerado continua teniendo niveles más altos en mujeres que en hombres para estas edades (5.4 vs. 1.9).

Para este periodo se registra que la población ocupada en el Distrito Federal es en su mayoría remunerada y subordinada. Los jóvenes presentan proporciones más altas en esa posición mientras que los adultos mayores, registran las menores de toda la población.

Las proporciones de empleadores aumentan conforme la población tiene mayor edad. Sin embargo, al diferenciar por sexo es perceptible que los hombres tienen niveles más altos que las mujeres.

El trabajo por cuenta propia aumenta conforme la edad lo cual puede explicarse en función del proceso de pérdida del trabajo asalariado de las ciudades y la consecuente absorción de la PEA en micronegocios, comercio y servicios (Pacheco, 2004; García, 2009). Cerca del 20% de la población ocupada del Distrito Federal se ocupa por cuenta propia lo cual representa una población vulnerable a desprotección laboral dadas las características de este modo de inserción laboral. Debido a ello, esta proporción podría ser objeto de políticas de protección laboral mediante el esquema de afiliación a la seguridad social como trabajador independiente.

Finalmente, es posible señalar la existencia de una división del trabajo no remunerado por género donde las mujeres presentan proporciones mayores que los hombres, atribuible a la jerarquización ocupacional por género en el trabajo. La situación es considerada conflictiva debido a que, desde una perspectiva económica, la formalización y remuneración del trabajo mejoraría la condición laboral de la mujer respecto a su participación en el mercado de trabajo, a la vez que, según la perspectiva de género, coadyuvaría a su independencia económica.

Las condiciones laborales se presentan en el cuadro 8. El análisis para todas las edades se hará en comparación con los niveles nacionales (consultar tabulados en el Anexo VIIIa) a fin de tener una perspectiva más amplia de la situación de precariedad laboral en el D.F. respecto a la totalidad del país.

La tercera parte de la población ocupada del Distrito Federal realiza labores en micronegocios, similar al nivel nacional, cuya proporción es ligeramente menor (31.6%). La

proporción masculina del D.F. es mayor al del total nacional (33.5% vs. 28.2%) pero en las mujeres, es más elevada (37.4% vs. 33.7%). En todo caso el panorama no es muy alentador, ya que estas inserciones ocupacionales suelen estar asociadas a vulnerabilidad social.

Al comparar los ingresos, se observa que el D.F. presenta menores proporciones de población con ingresos menores a la mediana nacional (36.2% vs. 40.3% para ambos sexos). Lo mismo sucede con la jornada parcial involuntaria donde el D.F. tiene un nivel menor de población subocupada (23.1% vs. 26.5%).

En el caso de prestaciones laborales el Distrito Federal vuelve a presentar niveles más bajos respecto al país: mientras que casi el 60% de la población ocupada a nivel nacional no cuenta con alguna prestación, en el D.F. esa proporción corresponde con casi la mitad (49.9%). En ambos casos resulta alarmante el hecho de que el 60% del total nacional y la mitad de la población del D.F. no cuenten con acceso a prestaciones sociales tales como aguinaldo, vacaciones pagadas, reparto de utilidades, créditos para la vivienda ni atención médica. La contratación no permanente registra niveles más bajos en el D.F. en comparación con el total nacional (62.3% vs. 71.1%).

CUADRO 8  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN OCUPADA MASCULINA Y FEMENINA POR  
 GRANDES GRUPOS DE EDAD E INDICADORES DE PRECARIEDAD LABORAL  
 II TRIMESTRE 2009  
 (PORCENTAJES)

Grupo de edad	Total	Hombres	Mujeres
<i>Todas las edades</i>			
Micronegocios precarios <sup>a</sup>	33.6	33.5	33.7
Con ingreso menor a la mediana nacional <sup>b</sup>	36.2	37.5	34.5
Jornada parcial involuntaria <sup>c</sup>	23.1	16.8	31.3
Sin ningún tipo de prestación <sup>d</sup>	49.9	52.5	46.5
Sin contrato permanente	62.3	62.9	61.5
<i>Adolescentes (14 a 17 años)</i>			
Micronegocios precarios	47.6	48.8	45.3
Con ingreso menor a la mediana nacional	52.6	54.4	49.2
Jornada parcial involuntaria	53.7	53.5	54.0
Sin ningún tipo de prestación	93.9	93.7	94.2
Sin contrato permanente	100.0	100.0	100.0
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>			
Micronegocios precarios	26.3	28.5	23.4
Con ingreso menor a la mediana nacional	42.9	46.3	38.4
Jornada parcial involuntaria	22.9	17.9	29.5
Sin ningún tipo de prestación	46.6	50.4	41.5
Sin contrato permanente	66.9	67.8	65.8
<i>Adultos (30 a 64 años)</i>			
Micronegocios precarios	34.2	33.8	34.6
Con ingreso menor a la mediana nacional	32.9	33.6	31.9
Jornada parcial involuntaria	21.6	14.6	30.6
Sin ningún tipo de prestación	48.2	50.5	45.3
Sin contrato permanente	58.6	59.2	57.8
<i>Adultos Mayores (65 o más)</i>			
Micronegocios precarios	55.8	46.0	71.9
Con ingreso menor a la mediana nacional	49.1	46.0	54.1
Jornada parcial involuntaria	33.9	27.2	45.0
Sin ningún tipo de prestación	74.7	72.5	78.5
Sin contrato permanente	81.9	77.0	90.0

<sup>a</sup> Población ocupada en establecimientos pequeños (1-5 trabajadores en comercios, servicios y 1-16 en la industria) que no tienen nombre o razón social, o que aún teniéndolos, no cuentan con contratos ni prestaciones.

<sup>b</sup> Mediana nacional equivalente a \$20.00 por hora (INEGI,2009)

<sup>c</sup> Menor a 35 horas semanales

<sup>d</sup> Sin acceso a prestaciones sociales (aguinaldo, vacaciones, reparto de utilidades, crédito para vivienda y otros) ni atención médica.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. ENOE. II trimestre 2009

Al comparar los indicadores se aprecia que aunque el D.F. presente niveles más bajos de precariedad laboral, no dejan de ser elevados y que la tendencia a trabajar en micronegocios presenta niveles similares tanto para el país como para el D.F. lo cual remite nuevamente a los hallazgos de las investigaciones de Pacheco (2004) y García (2009) respecto a la relación entre terciarización y precarización del mercado laboral de las ciudades y áreas metropolitanas del país.

La población adolescente ocupada presenta altos niveles de informalidad y precariedad laboral. Basta con señalar que no cuenta con contratos permanentes y casi el 95% de las mujeres y el 94% de los hombres no tiene prestación alguna por parte de su trabajo. Asimismo, las proporciones que alcanza la informalidad en esta población alcanzan el 48.8% de los hombres y el 45.3% de las mujeres. La proporción de la suma de ambos sexos sólo es superada por la de los adultos mayores (55.8% vs. 47.6%). Por su parte, las proporciones de jornada parcial involuntaria son las más altas de todos los grupos de edad alcanzando al 54% de las mujeres adolescentes ocupadas y el 53.5% de los hombres. Lo mismo sucede con los niveles de ingreso menor a la mediana nacional donde más de la mitad de la población adolescente padece esta característica. Para esta población sería importante mejorar sus condiciones laborales, sobre todo en lo que respecta a prestaciones y jornada parcial involuntaria, pues estos indicadores son los más elevados para este grupo de edad de la población ocupada.

Los indicadores para la población joven son menores a los de la adolescente. En este grupo de edad, la informalidad es menor: casi una cuarta parte de las mujeres y los hombres (23.4% y 28.5%, respectivamente) son empleados en micronegocios precarios, lo cual deja de ser alentador. En consecuencia, es posible observar que las proporciones de la población sin prestaciones son bastante elevadas, pues superan la mitad de los hombres jóvenes y alcanza más del 40% de las mujeres. La contratación permanente no es algo generalizado pues dos de cada tres jóvenes ocupados no cuenta con ella. Si bien los niveles de ingresos menores a la mediana y la jornada parcial involuntaria son mejores en comparación con los de la población adolescente, distan mucho de ser satisfactorios. En el caso de los ingresos más del 40% de esta población no alcanza la mediana nacional. Presentando los hombres un nivel más elevado (46.3%) y las mujeres uno muy próximo al de la suma de ambos sexos (38.4%). Respecto a la jornada parcial involuntaria las diferencias por sexo son evidentes: mientras que el 17.9% de los hombres reportan trabajar menos horas de las que disponen, casi el 30% de las mujeres informan la misma condición. Esta población requiere de mejorar sus condiciones laborales principalmente en lo que concierne a los ingresos.

La población adulta presenta un mayor nivel de ocupación en la informalidad que los jóvenes, aunque es menor en comparación con los adolescentes. Alrededor de una tercera parte de hombres y mujeres se emplean en este tipo de establecimientos, siendo las mujeres quienes

presentan una proporción ligeramente más elevada que los hombres (34.6% vs. 33.8%). Los niveles de carencia de prestaciones laborales de esta población se asemejan a las del grupo anterior y las de todas las edades en conjunto lo cual indica que son posiblemente estos grupos los menos afectados por las condiciones de precariedad laboral en estos rubros. Por su parte, las proporciones de esta población que carecen de contrato permanente son menores a las del resto de los grupos de edad, pero aún así superan la mitad de la población adulta, donde las proporciones de hombres y mujeres es casi igual (59.2% vs. 57.8%). La situación del ingreso tampoco es óptima a pesar de presentar los niveles más bajos para de todos los grupos de edad. Cerca del 34% de los hombres y el 32% de las mujeres no alcanzan en sus ingresos la mediana nacional, lo cual deja mucho que desear en las percepciones salariales. Finalmente, la jornada parcial presenta niveles bajos en los hombres (14.6%) pero permanecen altas en las mujeres (30.6%), tal y como sucede en el resto de los grupos de edad, lo cual indica a todas luces una necesidad expresa en las mujeres por emplear más tiempo en el trabajo extradoméstico.

Aunque esta población presenta los niveles más bajos en los indicadores presentados, su situación se relativiza al observar las disparidades de género en las jornadas parciales, las prestaciones y los contratos. Es en estos rubros a donde deben apuntar los esfuerzos por mejorar la situación de esta población.

Finalmente la población adulta mayor presenta los más altos niveles de ocupación en la informalidad que el resto, alcanzando un alarmante 71.9% entre las mujeres<sup>21</sup> y un 55.8% para el conjunto de ambos sexos. Esto sugiere las pocas alternativas que presenta el mercado laboral para la población de estas edades o sus propias elecciones de ocupación y se corresponde con el elevado porcentaje de empleados por cuenta propia en este segmento etario. El correlato de esta informalidad se observa tanto en los niveles de carencia de prestaciones como en la ausencia de contratación permanente. Para el primer indicador el 72.5% de los hombres y el 78.5% de las mujeres carecen de prestación alguna, mientras que en el segundo el 77% de los hombres y el 90% de las mujeres carecen de contratación permanente. Los niveles de jornada parcial involuntaria y bajos ingresos son similares a los de la población adolescente por su gravedad. Cerca de la mitad de los hombres y el 54.1% de las mujeres no tienen un ingreso que alcanza la mediana y la tercera parte de esta población está

---

<sup>21</sup> Los valores absolutos de estas mujeres están alrededor de los 47 mil. El número correspondiente para los hombres es de aproximadamente 50 mil y corresponde al 46% de la población ocupada masculina de 65 años o más. A nivel nacional las proporciones son 30.9% para hombres; 66.8% para mujeres.

en condición de subocupación, en los hombres el nivel alcanza el 27.2%, mientras que en las mujeres la proporción es del 45%

Es evidente que esta población presenta las condiciones laborales más críticas del resto lo cual se observa en los altos niveles de carencia de prestaciones dentro de las cuales está la atención médica, beneficio que suele ser más recurrentemente necesitado en estas edades que en otras.

En síntesis, los indicadores muestran que la situación de informalidad y precariedad afecta ampliamente a la población del D.F. Sus manifestaciones aparecen más elevadas en la población adolescente y adulta mayor aunque esto no significa que no existan situaciones alarmantes en la población adulta como es el hecho de que cerca de la mitad de esta población no cuenta con ningún tipo de prestación social.

Éstas y muchas otras situaciones que se han venido vislumbrando en el análisis anterior serán enfatizadas en el siguiente inciso como directrices o consideraciones a tomar en la construcción de políticas de protección y bienestar laboral del Distrito Federal en el futuro.

### **2.3 Adversidades y condiciones susceptibles de políticas de bienestar laboral en la población del Distrito Federal**

En este apartado se señalarán las condiciones que prevalecen en el mercado laboral y que pueden considerarse blancos de políticas de bienestar laboral para la población en quien recaen dichas condiciones. El análisis se realizará de acuerdo con la descripción de los segmentos de la población realizada en el inciso anterior. Se priorizarán aquellas situaciones que resultan más relevantes para los fines de esta investigación. Así, se analizará en un primer momento a la población desocupada. En seguida se tratará a la población ocupada y se finalizará con la población inactiva.

#### **2.3.1 Población desocupada**

A continuación se señalan ciertas características de la población desocupada, identificadas en la descripción precedente. Su exposición corresponde con una priorización de los problemas

que aquejan a esta población y se acompañan con recomendaciones y medidas específicas a tomar en cuenta para la mejora de su situación mediante políticas de bienestar laboral. Lo anterior tiene un doble propósito: en primer lugar, identificar y seleccionar a representantes de grupos sociodemográficos que están inmersos en una dinámica laboral adversa y que pueden informar sobre su situación cotidiana por medio de entrevistas. En segunda instancia, corroborar, con base en las verbalizaciones y respuestas de las entrevistas, si las carencias descritas y las necesidades sugeridas son, en efecto, situaciones a mejorar mediante políticas de bienestar laboral de las cuales el Programa de Seguro de Desempleo forma parte.

- Conforme a lo anteriormente descrito el desempleo se acentúa en la población joven. Los niveles de mayor instrucción presentan niveles más altos de desocupación. Esto sugiere el hecho de que el mercado laboral no ofrece un trabajo acorde a sus expectativas y calificaciones (Meza, 2006) lo cual remite a esta población en riesgo de caer en inactividad o informalidad. Del mismo modo, de todas las relaciones de parentesco, la de los hijos en estas edades presenta los niveles de desocupación más elevados lo cual es indicio de la estrategia tomada por ellos de permanecer en el hogar ante condiciones adversas del mercado laboral. Ante estos escenarios resulta indispensable corroborar si una política de protección laboral, instrumentada con beneficios monetarios es suficiente para una población joven que requiere emplearse y si dicha política debería centrarse adicionalmente a la promoción laboral con énfasis en la vinculación de demandantes de empleo con ofertantes disponibles que tomen en cuenta las expectativas laborales y las capacidades de esta población.
- Los niveles de desocupación en la población adulta son más bajos respecto a la joven. Esto se aprecia tanto en niveles de instrucción como en la relación de parentesco (caso de los hijos). Sin embargo no deja de ser una población susceptible a políticas de bienestar laboral tipo mixtas que ofrezcan beneficios y seguros de desempleo durante el tiempo que toma la reubicación y obtención de plazas disponibles en su rama de actividad ya que es más probable, en función del tiempo que lleva expuesta a interacción con el mercado laboral, que hayan acumulado experiencia en ocupaciones específicas. Es conveniente identificar las necesidades específicas de la población

adulta mayor desocupada a fin de poder discernir qué tipo de política de bienestar laboral es más adecuada para este grupo de edad. La difusión coordinada entre actores institucionales del conocimiento de los sitios de búsqueda de los desocupados es importante para que los empleadores lleven a cabo su función de ofertantes de manera más eficiente a fin de que asignen plazas vacantes para la población que requiere de obtener un empleo de forma expedita.

### 2.3.2 Población ocupada

Gran parte de la población ocupada del Distrito Federal está dedicada a ciertas actividades del sector terciario como comercio y servicios, las cuales son vulnerables a pérdidas y adversidades en épocas de crisis como la que el periodo de referencia atravesó. Como se observó, los indicadores que buscan hacer explícita la precariedad laboral en esta proporción de la PEA no son alentadores. De este modo, las situaciones de la población ocupada a tomar en cuenta se encuentran en los siguientes aspectos:

- Es indispensable mejorar los niveles de ingresos de la población joven. Asimismo los niveles de jornada parcial deben ser disminuidos para la población femenina lo cual puede ser viable mediante servicios universales de guarderías y/o ampliación de beneficios monetarios para las madres. En caso de que no requieran de este tipo de ayudas porque no se dedican a la crianza, es importante conocer el estado en sus entornos familiares que les impiden desempeñarse como desean.
- La población ocupada adolescente requiere mejorar sus condiciones laborales, en especial las prestaciones sociales y la jornada parcial dadas las carencias registradas en este rubro. Se requieren mecanismos que canalicen a esta población subocupada con resguardo y/o garantías de prestaciones sociales y un pago que supere la mediana nacional. Quizá esta población podría ser empleada en oficios o profesiones técnicas dado su nivel de escolaridad. Asimismo, una política que logre empatar trabajo y escuela mediante empleos de periodos temporales, bien remunerados y de tiempo parcial al amparo de empleadores responsables podrían ser guías para la instrumentación de políticas de bienestar laboral en este grupo de edad. Para ello es

necesario tomar en cuenta las experiencias que han dejado programas como el de *Primer Empleo* donde, a causa de la complejidad de su instrumentación, aunado a procesos burocráticos, poca transparencia del manejo de fondos y escasa difusión terminó por ser suspendido mediante la no asignación de fondos para su operación en el 2010 (El Economista, 2009).

- Sería deseable diseñar una estrategia para reducir el trabajo no remunerado femenino, el cual, aunque bajo en términos relativos, sigue siendo superior al masculino. Si en verdad se persigue una agenda de política equitativa, debería de promoverse la remuneración del trabajo femenino por el mismo tipo de ocupaciones.
- La alta proporción de trabajo por cuenta propia, en lo que respecta a la reinserción en actividades precarias e informales, es correlato de la progresiva precarización del trabajo asalariado. Es indispensable instrumentar medidas que redunden en la protección laboral de esta población. Aunque existen ciertos mecanismos para ello, tales como la afiliación al seguro social (IMSS) como trabajador independiente, la discusión no está agotada y se encuentra inscrita en el amplio debate de la formalización del sector informal. Sobre éste Tokman (2004) señala que la incipiente perspectiva de bienestar social y laboral que merecen ciertos grupos del sector informal habrá de concretarse en el futuro, traducido en beneficios reales para quienes los necesitan.
- Se ha visto que las condiciones de la población adulta mayor son bastante críticas en comparación con otros grupos de edad, por lo que es importante considerar formas de generar opciones de ingreso para este grupo de edad dados los altos niveles de participación económica en condiciones de precariedad laboral. Asimismo es posible pensar que el actual esquema de pensiones universales del Gobierno del D.F. para personas de 70 o más años de edad puede ser una opción adecuada aunque no suficiente, dada la demanda de trabajo (manifestado en los niveles altos de jornada parcial) que presentan. Se deben instrumentar políticas que mejoren sus condiciones y atiendan adecuadamente sus demandas, teniendo en cuenta que quizás no es que desean trabajar, sino que lo necesitan ante las dificultades laborales y sociales, aunadas

a las que suelen presentarse en edades avanzadas del curso de vida humano. De especial mención está el caso de las mujeres de edad avanzada que, como es sabido, viven más que los hombres en condiciones laborales, sociales y familiares peores a las de ellos.

### 2.3.3 Población inactiva

En la población inactiva se detectan cuatro grupos sociodemográficos que son los más afectados por esta situación:

- La elevada cantidad de estudiantes disponibles para trabajar podría indicar la carencia de oportunidades de empleo y/o posibilidades de combinar estudio y trabajo, así como la necesidad de empleo para la complementariedad del ingreso familiar, siendo la búsqueda infructífera. Para el caso de aquellos estudiantes cuyo nivel de instrucción es mayor a secundaria, pero que sus niveles de desocupación son muy elevados, es urgente instrumentar políticas de promoción laboral –tales como capacitación, instrucción o vinculación con fuentes de empleo– que atiendan sus demandas laborales a fin de que no caigan en instancias de inactividad.
- Las mujeres dedicadas al quehacer doméstico disponibles para trabajar representan un potencial para la contribución al desarrollo a través de la actividad económica. Estas mujeres, a diferencia de las ocupadas quienes muy probablemente también se dedican al trabajo doméstico, han desistido de buscar trabajo. De este modo resulta imperante encontrar modos óptimos de inserción al mercado laboral para promover su independencia y participación económica. Esto podría lograrse complementariamente con la promoción de valores equitativos basada en los niveles de participación femenina y masculina en el trabajo doméstico a fin de que la ocupación de las mujeres sea más viable, vinculando así los hogares con el mercado laboral.
- Para la población adulta disponible, las mismas políticas de tipo mixtas sugeridas para los desocupados de mismas edades podrían ser beneficiosas, englobando así una política más integrada para estos grupos de edad.

- Los otros inactivos representan una instancia ocupacional que causa desasosiego social y merece atención cuidadosa sobre los niveles que sus indicadores tomarán en el futuro, pues no son sino reflejo de las expectativas de la población joven que habrá de insertarse en el mercado laboral, independientemente de lo adverso o afortunado que se torne posteriormente.

En síntesis, con base en lo anterior, es observable que distintos segmentos de la población en edades laborales están afectados de manera diferencial por la dinámica del mercado de trabajo de la entidad, predominando las situaciones de vulnerabilidad.

Son estas situaciones las que se considerarán en el siguiente capítulo como elementos guía para analizar los alcances del Programa de Seguro de Desempleo como una política de bienestar laboral.

### **CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE SEGURO DE DESEMPLEO COMO POLÍTICA DE BIENESTAR LABORAL**

En este último capítulo de la investigación se realiza un análisis del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal con énfasis en sus alcances y limitaciones. Se pretende hacer explícitas ciertas condiciones en la operación del programa que de ser atendidas lo consolidarían como una medida de protección y bienestar laboral más eficiente. Esto incluye tanto la mejora de ciertos aspectos del diseño para la atención de necesidades de la población actualmente beneficiaria, como la posibilidad de expansión de sus beneficios a población no elegible actualmente.

El análisis se expondrá en tres partes. En el primer apartado se discutirá la relevancia del programa en el contexto de políticas públicas dirigidas al mercado de trabajo en México. Para ello se presentará, en un primer momento, el diseño del programa junto con un breve análisis del mismo, haciendo énfasis en sus objetivos y los medios para alcanzarlos. Considerando el modo en que está instrumentada la política laboral del país a nivel federal, se distinguirá la manera en que el programa se inserta en su mecánica. Esto permite la identificación de actores involucrados en la operación de la política laboral del país y el D.F.. Para un segundo momento, y mediante un análisis basado en las declaraciones de dichos autores –contenidas en información periodística reciente– se informarán las percepciones en torno a la situación laboral actual y la pertinencia de las políticas laborales emprendidas por ellos. Finalmente se hará un balance sobre los discursos contenidos en las declaraciones de los autores con la finalidad de sustentar las ideas que éstos vierten sobre la situación laboral del país y las medidas que emprenden para modificarla.

En un segundo momento se intentará argumentar, con base en las observaciones, opiniones, críticas, visiones y aseveraciones de actores clave involucrados en el programa, los alcances y fallas de éste. Se trata de un análisis que pretende exponer las experiencias de la gente que posibilita su existencia. A la vez, se intentará dilucidar mediante dichas declaraciones, tanto las situaciones que se perciben más agravantes en la población desocupada como las medidas con las cuales podrían mejorarse desde el programa mismo.

El tercer apartado consistirá en una serie de señalamientos basados en las secciones precedentes, los cuales consideran los principales retos que presenta el programa para

consolidarse como una política de bienestar laboral acorde a la realidad del mercado de trabajo del D.F., en función de la población que la compone, sus carencias y necesidades.

### **3.1 La relevancia del Programa de Seguro de Desempleo en el contexto de la política laboral mexicana**

#### 3.1.1 Diseño del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal

El 30 de enero de 2009 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal que constituye el marco jurídico para “normar como política pública la programación del Seguro de Desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo en el Distrito Federal” (Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, 2009). De acuerdo con la convocatoria del Programa, éste se fundamenta en las siguientes consideraciones:

*[...] el trabajo es el fundamento social y base del bienestar de la población de un país. Solamente pueden alcanzarse niveles de desarrollo y de prosperidad en los hogares, cuando existe un número suficiente de empleos estables, bien remunerados y protegidos por la Ley.*

*[...] nuestro país es el único perteneciente a la OECD sin un seguro de desempleo, medida recomendada para incentivar una mejor estructura de los mercados laborales y para fortalecer la red de protección social en favor de la población en condiciones de vulnerabilidad.*

(Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2009:99)

El programa, por lo tanto:

*[...] tiene como propósito otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados, incluyendo a los grupos vulnerables y discriminados de la economía que hayan perdido su empleo y, al mismo tiempo, crear las condiciones para su incorporación al mercado del trabajo y al goce del derecho constitucional al mismo trabajo.*

(Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2009:99)

Las citas anteriores dejan ver –al menos en la letra– las percepciones del trabajo como concepto y las intenciones del programa como política pública del actual gobierno del Distrito Federal. Dichas percepciones e intenciones son las líneas rectoras del diseño del Programa de modo que

asignan, entre otras cosas, a los beneficiarios potenciales. Así, el Programa considera a la población objetivo a:

- *Trabajadoras y trabajadores desempleados, incluyendo grupos vulnerables y discriminados, habitantes del Distrito Federal, mayores de 18 años;*
- *[quienes han] perdido su empleo a partir del 1° de enero de 2006, por causas ajenas a su voluntad;*
- *[quienes han] laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física, con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses [asalariados];*
- *[quienes no perciben] ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa;*
- *[quienes son] demandante[s] activo[s] de empleo.*  
(Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2009:100)

Dicha población podrá acceder al seguro que:

- *Es un sistema de protección social que se traduce en un beneficio económico mensual equivalente a 30 días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, entre otras acciones.*
- *Se entregará al beneficiario por un periodo de seis meses, siempre y cuando el beneficiario cumpla con las obligaciones establecidas en las presentes Reglas de Operación.*
- *Sólo se podrá acceder a este beneficio una vez cada dos años y deberá estar plenamente justificado*
- *Es personal e intransferible.*
- *Será entregado a través de una tarjeta de débito u otro mecanismo que el Gobierno considere conveniente conforme a la ley.*  
(Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2009:104)

Cabe señalar que de las obligaciones establecidas se señala la participación en programas de empleo, promoción o reconversión profesional, determinadas por la STFE. Sin embargo, como se verá más adelante, esta parte del programa presenta debilidades muy claras que se dejan ver en los testimonios de los propios solicitantes.

Dentro de los objetivos específicos del Programa, existen dos que dejan ver las metas a alcanzar como líneas directrices del mismo y bajo las cuales se debe analizar y evaluar en la

práctica. El primero de estos objetivos refiere a las condiciones del potencial beneficiario; el segundo, a la meta del programa en la dinámica laboral de la ciudad:

- *Apoyar a todos aquellos desempleados y desempleadas, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados, residentes en el Distrito Federal que por su relación laboral estuvieron inscritos en alguna de las instituciones de seguridad social.*
- *Estimular la generación de empleos en el sector formal de la economía para contribuir a reducir la informalidad y el trabajo precario en la Ciudad de México.*  
(Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2009:104)

Estos objetivos son importantes porque señalan y delimitan al actor de la fuerza de trabajo a quien el gobierno reconoce como sujeto de beneficios y necesidades a la vez que pretende mejorar su situación laboral.

Los efectos del segundo objetivo sólo podrán observarse al largo plazo bajo la premisa de que el programa continuará en el futuro y será exitoso. No obstante, no parece ser muy claro en este objetivo cómo el aseguramiento estimulará la generación de empleo en el sector formal si lo que de entrada se espera es que no se reduzca éste. Además, el programa no está dirigido a la fuerza de trabajo empleada en el sector informal. En otras palabras, resulta poco convincente que una medida de protección laboral pueda incidir por sí sola en la generación de empleos y, además, reducir la informalidad y precariedad que padece el Distrito Federal.

En suma, las intenciones del programa son claras, no así el modo de llegar a los objetivos planteados. ¿Cómo garantizar el beneficio a los más vulnerables y/o marginados? Se usan ambos términos cuando en la práctica se sabe que el desempleado (actor social) al que se dirige el programa no es el más vulnerable de la fuerza de trabajo de acuerdo con el análisis descriptivo precedente. En efecto, la población inactiva por un lado, y los adultos y adultos mayores ocupados en la informalidad y con empleos precarios, por otro, pueden considerarse como grupos de la fuerza de trabajo de la entidad y el país que requieren también de medidas urgentes como la instrumentada por el Gobierno del D.F. Así, es posible argumentar que esta política es compatible con las instrumentadas en los regímenes de bienestar duales, señalados al principio de esta investigación.

Finalmente se detecta en el diseño del programa una discontinuidad entre las bases con la que se fundamenta (*considerandos*), la población a la que se dirige y la realidad laboral del Distrito Federal como se esboza en el capítulo anterior. Más adelante se argumenta esta discontinuidad

con base en los argumentos de los actores involucrados que posibilitan la reproducción del programa.

A continuación, y con la finalidad de dimensionar esta política de protección laboral, se reflexionará sobre el Programa en relación con la política laboral federal.

### 3.1.2 El Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal y su vinculación con la política laboral federal

Conceptualmente, el seguro de desempleo es una medida de protección laboral dentro de las políticas de seguridad social cuya finalidad es el resguardo al trabajador desempleado (Escobar, 2010). El Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal constituye la política laboral de mayor impulso por el gobierno de dicha entidad.

La capacidad de operación del seguro está delimitada por el contexto de la política laboral en su conjunto. No sólo por el asunto del financiamiento ni la vinculación con el PAE sino, en gran medida, por la naturaleza propia del programa: es opuesta a la visión de la agenda federal, no únicamente en su ideología subyacente, alineada al modelo neoliberal, donde la política laboral se limita al fomento indirecto del empleo, sino que incluso, frente a las medidas de protección laboral de la agenda del gobierno federal (retiros de las afore, principalmente) hay ciertos matices que la diferencian ampliamente: se trata de una medida que en sus comienzos (2007) fue también emergente, pero se decretó al poco tiempo en la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal. Es decir que se perfila a ser una medida permanente y ya no emergente.

Es posible identificar un triple reto al programa: mantener en marcha una política innovadora de protección laboral que contraviene a la agenda federal; posicionarse como una política deseable a nivel nacional (el problema que se señaló con Huber (2002) anteriormente); y lograr vincularse y complementarse de manera adecuada a los subprogramas de naturaleza activa que componen el PAE.

Por su parte cabe señalar que el programa es una medida con énfasis en la seguridad social, lo cual tiene una ventaja sobre el PAE en tanto que “ha descuidado la seguridad social”, situación que puede asociarse a “un serio deterioro de la protección al trabajo” (Escobar, 2010:63).

Con base en lo anterior, y el balance presentado sobre la política laboral federal en el primer capítulo, es posible argumentar que las perspectivas sobre las necesidades del mercado laboral

difieren entre los organismos de los gobiernos correspondientes. Mientras que en el gobierno federal se persigue una agenda de políticas de fomento indirecto al empleo, donde los agentes principales de la creación de puestos de trabajo son los ofertantes (sector patronal) y los demandantes, a la vez que las instancias gubernamentales toman un papel mediador, y sólo intervienen en el mercado laboral en épocas de crisis como la actual; la protección laboral, característica de las políticas de seguridad laboral, provista por mecanismos gubernamentales y promovida por sus ejecutores, constituye el principal mecanismo del gobierno del D.F. para incidir en su mercado laboral<sup>35</sup>. Como se verá en el desarrollo de este capítulo, ambas medidas tienen limitantes específicas, pero es importante reconocer que la del D.F. constituye una política de bienestar laboral inusitada en la naturaleza y conjunto de políticas de mercado laboral que dispone el país.

Desde el discurso de los actores de la agenda federal, el tema del mercado laboral está predominantemente centrado en su relación con el crecimiento económico y los cambios en los niveles de desempleo, quedando relegados los temas de la precarización del trabajo, la informalidad, la discriminación y el fomento al empleo de calidad. Por su parte, desde las percepciones de los actores de la política laboral local (D.F.) se identifica que las situaciones aludidas anteriormente son manifestaciones de la dinámica desigual e inequitativa del mercado de trabajo y el modelo. En este contexto, la población desocupada y la generación de empleos se tornan una especie de medida para el éxito de la aplicación de sus respectivos programas sin que ello implique necesariamente la comprensión cabal de los problemas, dolencias y carencias que los individuos que componen dicha población, experimentan cotidianamente, ni que se contemplen medidas conjuntas para la mejora real de sus situaciones.

### 3.1.3 Percepciones de algunos actores políticos y del mercado de trabajo sobre la política laboral dirigida a la población desocupada

A continuación se hace un breve análisis basado en declaraciones hechas por representantes de los organismos gubernamentales a nivel federal y local, del sector patronal y otros actores

---

<sup>35</sup> Si bien es el principal, no es el único. El fuerte impulso al cooperativismo constituye la medida para insertar y reinsertar en el mercado laboral a la fuerza de trabajo del D.F.

contenidas en material hemerográfico reciente <sup>36</sup> con la finalidad de argumentar de las percepciones en torno al mercado laboral que derivan en la preferencia del tipo de política laboral en los correspondientes niveles de gobierno y hacer explícita la escasa atención que se pone en los otros temas señalados.

### 3.1.3.1 Agentes del gobierno federal: secretarios de trabajo y economía

El gobierno federal, a través de la STPS y la Secretaría de Economía, junto con sus respectivos Secretarios, Javier Lozano Alarcón y Gerardo Ruiz Mateos, declaran constantemente sobre la mejora de la situación laboral refiriéndose a la incipiente recuperación de la crisis manifestada en el crecimiento de empleos formales y el crecimiento económico desde la segunda mitad del año 2009. Argumentan que para mantener esto es necesario regresar a los niveles de inversión anteriores a la crisis y continuar con programas contracíclicos como el Programa Temporal de Empleo (PET) y el retiro de fondos de AFORE por desempleo.

De acuerdo con la STPS, en un comunicado emitido el 29 de diciembre de 2009, mismo día en que las reglas de operación del PAE se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, se espera reforzar la problemática de vinculación de la oferta y la demanda principalmente mediante capacitación y calificación de habilidades para colocación o iniciar un trabajo a cuenta propia.

Finalmente, las declaraciones hechas por el Secretario de trabajo en diciembre de 2009 aluden a la discutida aprobación de la Ley Federal del Trabajo cuyas reformas planteadas, como “la modificación de esquemas que norman la actividad laboral [pueden dar] mayor competitividad al país y atraer más inversión nacional y extranjera. Se espera que con las reformas se [pueda] facilitar la inserción laboral de jóvenes y mujeres en el mundo de trabajo, así como mejorar la competitividad y productividad del país” (La Jornada, 1 de diciembre de 2009).

Lo anteriormente señalado hace explícita la premura del gobierno federal por recuperar los niveles de empleo y los relacionados niveles de crecimiento económico mediante la atención

---

<sup>36</sup> En este análisis se trata de reconstruir el discurso de actores para fines de argumentación con base en una serie de notas publicadas en algunos de los diarios de mayor circulación del Distrito Federal (El Economista, El Financiero, La Jornada y El Universal) durante el cuarto trimestre de 2009. Debido a que durante este lapso, la crisis económica ya había tomado cierta perspectiva, es notoria la orientación del análisis hacia este momento, donde se dejan ver las opiniones de los actores vertidas hacia las principales afectaciones producidas en el mercado laboral. Sería conveniente en el futuro, enriquecer este análisis repitiéndolo para periodos posteriores, a fin de ampliar la perspectiva y contar con una narrativa más extensa sobre las percepciones de los actores de la política laboral y el mercado de trabajo.

adecuada a la capacitación, la recolocación expedita del desempleado, la inversión y la competitividad. Se reconoce la condición crítica del mercado laboral, instrumentando para ello, los programas emergentes, tales como el retiro de fondos de las AFORE, el cual es relevante, pues constituye la única medida pasiva del gobierno federal a pesar de que no tiene mayor función que la de otorgar un beneficio monetario temporal. Sin embargo, ante la incipiente recuperación de la economía se deja ver el abandono de dichas medidas. Nula alusión se hace al tema de la calidad del empleo o las condiciones laborales de quienes deben emplearse urgentemente.

Aunque se tiene consideración por grupos vulnerables del mercado laboral, tales como mujeres y jóvenes, no se hace claro como las medidas señaladas, por sí solas coadyuvarán a su reinserción laboral.

### 3.1.3.2 Agentes del gobierno del D.F.: Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo y Asamblea Legislativa

En los discursos del Secretario de la STFE del D.F., Benito Mirón Lince, se suele tomar perspectiva del problema del mercado laboral desde un enfoque más dirigido hacia ciertos sectores de la población que se consideran vulnerables. Muchas de estas apreciaciones van acompañadas de las cifras que el Programa de Seguro de Desempleo reporta. Así, para argumentar que el desempleo propiciado por despidos debido a las actitudes discriminatorias en el D.F. afecta más a las mujeres que a los hombres, señala que de los 62 mil seguros otorgados al comienzo del 2010, el 55% son para mujeres. Respecto a la población femenina se argumentan también condiciones precarias como bajos salarios, jornadas laborales de 35 a 48 horas semanales, principalmente en micronegocios o pequeños establecimientos y la doble explotación: la de clase, por el modelo económico imperante y la del hombre, debido a la actitud machista.

Respecto a las medidas activas, la STFE ha impulsado el establecimiento de empresas sociales (cooperativas) como una opción para la crisis económica y a nivel legislativo local la generación de empleos ha quedado bajo la dirección de la comisión de fomento económico en la Asamblea Legislativa del D.F. desde la cual se impulsarán créditos a micro y medianas empresas y

alternativas de producción en cooperativas, así como la protección de fuentes de empleo ya establecidas como los mercados públicos, mercados sobre ruedas y misceláneas.

Las medidas de protección laboral, en particular el seguro de desempleo, tienen la función, adicional a la de otorgar una protección mínima en épocas de crisis, de dar indicadores sobre la población desocupada, sobre sus condiciones y características, tal y como indicó el Secretario del D.F.. Sin embargo, poco puede hacerse con esa información si, además, no se hace algo para impulsar la mejora de las condiciones laborales de los grupos aludidos desde el mismo programa. Difícilmente éste podrá hacer algo por sí solo para cambiar la situación, aún cuando se lo proponga, si no expande o mejora sus beneficios y servicios de manera activa y concreta hacia estos grupos. El impulso cooperativo puede ser una manera de lograrlo.

En suma, es necesario que el programa de seguro de desempleo vaya coordinado con medidas de fomento al empleo (el fomento cooperativo es una de éstas), considerando los grupos más vulnerables, a fin de que permitan conocer mediante su cobertura, los niveles de desempleo que afectan de manera diferencial, al mercado de trabajo.

### 3.1.3.3 Agentes de las relaciones laborales: sector patronal y alto empresariado mexicano

Este actor, crucial en las relaciones laborales, se ha visto afectado por la crisis económica actual. En efecto, durante el 2009 “casi 194 mil empleadores (patrones o dueños de negocios y empresas) dejaron de serlo [...] la reducción registrada es de 9.1 por ciento ya que hasta el tercer trimestre de 2008 la ENOE contabilizó 2 millones 110 mil 294 empleadores, pero para el mismo periodo de este año [2009] sumaron un millón 916 mil 311” (La Jornada, 16 de noviembre de 2009).

Ante estas situaciones, muchas medidas impulsadas por el sector patronal en conjunto con las instancias gubernamentales, tales como ferias del empleo, se han organizado con la finalidad de ofertar trabajo. Así, las visiones patronales respecto al mercado laboral se dejan ver en el tipo de empleos que ofrecen y las opiniones que les merece la situación actual. El pasado mes de diciembre se llevó a cabo la Expo Autoempleo donde participaron “empresas dedicadas a la venta por catálogo, venta directa, multinivel y franquicias de baja inversión entre otras. Surgen ante la falta de oferta de puestos de trabajo en el país [donde] el autoempleo es la alternativa para todas aquellas personas que perdieron su puesto laboral, que desean complementar sus ingresos o para los egresados de las universidades. El director de la Expo señaló que se prevé que el

desempleo llegue a tres millones de personas, mientras que el sector formal no crecerá en el corto y mediano plazo más de 400,000 o 500,000 empleos” (El Economista, 25 de diciembre de 2009).

Por otro lado la opinión del alto empresariado mexicano, en este caso representado por Carlos Slim, suele caracterizarse por exhortos al gobierno a la promoción de empleo en sectores fuertes de la economía como el turismo y las pequeñas y medianas empresas. En todo caso, para el sector patronal es primordial la reactivación del empleo (no necesariamente reparando en la calidad de éste).

Es evidente que la oferta laboral ha sido afectada por la crisis, ante lo cual se toman medidas y opiniones centradas en la recuperación de los niveles de oferta previos. Aunque se puede apreciar la importancia que tiene el hecho de generar empleo por parte de los patrones, no se hace mucha alusión a la condiciones del trabajo de calidad para los empleados, que se desea recuperar. Por el contrario se habla de trabajos complementarios al ingreso u opciones para recién egresados, lo cual sugiere una posible devaluación de este sector de la fuerza de trabajo como capital humano.

#### 3.1.3.4 Otros agentes

Existen otros actores cuyas opiniones respecto al tipo de políticas son también importantes y enriquecen las percepciones sobre qué decisiones tomar al instrumentar una política laboral.

En primer lugar se deben tomar en consideración las opiniones de los organismos internacionales sobre el tipo de política adecuada en épocas de crisis como la actual. De este modo la OIT señala que, si bien es importante la recuperación de empleos en la actualidad, se debe garantizar que quienes están afectados por el desempleo recuperen su trabajo de manera inmediata con ingresos suficientes y prestaciones sociales. Sólo de ese modo es posible hablar de una recuperación económica y del bienestar laboral.

En segundo lugar, poca alusión se hace al papel de la ciencia y la tecnología en la lógica del mercado laboral. Se habla en la Secretaría de Economía del gobierno federal de la necesidad de vinculación entre el conocimiento científico y la investigación con los sectores productivos para la generación de riqueza y empleo. No obstante, la utilidad de este vínculo, según el Secretario, es devolverle a México los niveles de los índices mundiales de competitividad que el país ha

perdido recientemente. Se descuida u obvia el hecho de que la investigación y la ciencia también pueden vincularse con la generación del bienestar de la población que necesita empleo (La Jornada, 10 de diciembre de 2009).

Finalmente, a nivel legislativo federal, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) ha considerado la cobertura de un seguro de desempleo financiado por las aportaciones del trabajador y el gobierno federal para épocas de crisis. El seguro de desempleo a nivel federal parece cobrar una relevancia mayor en épocas de crisis para el grupo parlamentario del PVEM que propone un esquema contributivo para el programa, lo cual es sin duda un avance para el posicionamiento de este tipo de medidas en las agendas políticas. No obstante, (al igual que el del D.F.) debe también contemplar mecanismos de promoción para la creación de trabajo decente acordes a la realidad laboral del país y no sólo consideraciones de financiamiento.

### 3.1.3.5 Balance de los discursos

Con base en lo expuesto es posible determinar que la perspectiva del gobierno federal y el sector patronal coincide en la necesidad de generar una cantidad mayor de puestos de trabajo, lo que se relaciona con el actual conjunto de políticas de fomento al empleo. El discurso de dichos actores se centra en la relación que hay entre el empleo y el crecimiento económico. Por su parte el gobierno del D.F. toma en consideración el modo diferencial en que el desempleo afecta a ciertos grupos vulnerables. No obstante, no se presenta explícitamente la necesidad de medidas de fomento al empleo que podrían dirigirse a estos grupos identificados, en particular, ni para la población desocupada en general, independientemente de si es beneficiaria o no del programa. Tampoco hay mucha alusión a la vinculación de este programa con el PAE.

Es importante observar que en los discursos de los actores expuestos, con excepción del de organismos internacionales, poca o nula alusión se hace al tema de la generación o recuperación del empleo de calidad. Esta situación es grave por dos razones: la primera es que se sigue obviando o haciendo implícito el bienestar social en la generación del empleo. Esto sugiere que a pesar de los esfuerzos realizados, en nuestro país el tema de un trabajo decente que procuraría el bienestar no figura aún en la instrumentación de políticas de fomento y protección al empleo.

En segundo lugar, el hecho de que en los medios de comunicación –en este caso, la fuente de información analizada: los periódicos– el tema del trabajo decente no sea recurrente, limita la

posibilidad de que los receptores perciban o conozcan la existencia del empleo decente como algo deseable o a lo que se debería aspirar en el mercado laboral.

Trasladando el argumento ético de Figueroa (2008) respecto a los derechos (sexuales y reproductivos), no basta que existan éstos por decreto, sino que los individuos se asuman como sujetos de derecho a un trabajo decente. En este sentido, el papel que tienen los medios de comunicación como voceros de derechos que generan la capacidad de los individuos de hacerse acreedores a ellos –en este caso al derecho a un trabajo decente– tiene que emerger como iniciativa propia, convenciéndose de que los individuos pueden aprehender este discurso.

Finalmente, y conforme a lo anteriormente señalado, es posible situar al Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal como una política muy relevante en el conjunto de las políticas de mercado laboral del país, tanto por el hecho de ser la política laboral más fuertemente impulsada por el gobierno de la entidad, como por su naturaleza distinta (protección laboral) a la del resto de las políticas laborales; que reconoce la vulnerabilidad de ciertos grupos en el desempleo, pero que carece también de una alusión explícita a la procuración del trabajo decente.

Teniendo esto en cuenta resulta importante analizar el programa, sus alcances y limitaciones, en función, no sólo de lo expuesto anteriormente, tanto en este capítulo como en los precedentes, sino de su diseño.

### **3.2 El Programa de Seguro de Desempleo como experiencia**

En este apartado se argumentan los alcances del programa desde la perspectiva de los actores involucrados en su reproducción cotidiana (potenciales beneficiarios), planeadores y ejecutores (agentes de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno del Distrito Federal) y los cuerpos evaluadores de la política pública del Distrito Federal (agentes del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal). Se realizará un análisis basado en verbalizaciones de los actores que sustentarán la argumentación respecto a la experiencia del desempleo y los alcances y limitaciones del programa como aspectos para incidir en su mejora.

En un primer momento se expondrán, con base en las percepciones de los potenciales beneficiarios, las experiencias del desempleo de la población solicitante del seguro. Esto se

realizará según sus visiones sobre el entorno laboral, las expectativas de un nuevo empleo, las estrategias ante la desocupación, los riesgos y las soluciones disponibles y sugeridas.

En un segundo momento se mostrarán las ideas en torno al programa como medida de protección laboral desde la experiencia de los ejecutores del mismo. Se enfatizará en su justificación, su consideración hacia otras poblaciones no elegibles y su posible expansión hacia las mismas y los problemas principales que atraviesa.

Finalmente, se argumentará con base en las experiencias y opiniones de los representantes de los órganos evaluadores, las fortalezas y debilidades del programa, así como sus posibles alcances y situaciones a mejorar como una política de protección y bienestar laboral.

### 3.2.1 El desempleo desde los solicitantes del programa<sup>37</sup>

Es de esperar que las percepciones de la población desocupada diverjan en función de la etapa del curso de vida en la que los individuos que la componen se encuentran. Por ejemplo, las necesidades de un jefe o jefa de familia desocupada de entrada en unión reciente y sin hijos no serán las mismas que las de un adulto mayor que perdió el empleo y que requiere de medicamentos para su salud. Es por esta razón, y con arreglo a la segmentación etaria hecha en el segundo capítulo, que se exponen las visiones y experiencias de los desempleados según el grupo de edad al que corresponden.

#### 3.2.1.1 Población Joven Adulta

##### *Percepciones sobre el entorno laboral*

Mencionar que el entorno laboral se presenta como difícil para los desocupados redundante en obviedad. Por tanto, es necesario saber en qué se traduce dicha dificultad en su vida cotidiana.

---

<sup>37</sup>La obtención y registro de los testimonios de los solicitantes se realizó mediante entrevistas semiestructuradas (consultar guía de tópicos en anexo). Se recurrió a visitar los módulos de atención a los solicitantes de las delegaciones Coyoacán y Cuauhtémoc. Ahí se entrevistó a solicitantes que entregaban su documentación o realizaban consultas informativas.

Se realizaron en total cuatro entrevistas. Una para un solicitante, representante de la población joven adulta; dos para solicitantes de la población adulta; y una para la población adulta mayor. El perfil del entrevistado de esta última se detalla en la nota al pie 39.

Según Pascual, hombre de 23 años, con instrucción escolar de secundaria, casado por única vez con una mujer de 19 años, padre de dos hijos, uno de ellos recién nacido, perdió su empleo como cajero de Walmart en noviembre de 2009. Respecto a su experiencia como desempleado y sus intentos por recuperar su trabajo, expresa:

*El mayor problema es la escolaridad. No hay plazas y piden prepa mínimo. No hay chance a pesar del intelecto y la capacidad. A uno le dicen: no. No importa si tienes experiencia o no, la escolaridad es lo que piden. En seis meses que he estado así, he intentado como quince o veinte veces. Solicito trabajo.*

Los intentos de búsqueda sugieren un entorno laboral muy precario, en palabras de Pascual:

*Son injustos. Intenté trabajar en Lumen. Yo tengo mucha habilidad para escanear y hacer cuentas. En Walmart yo tenía un buen record de tiempo en escaneo de precios. A pesar de mis habilidades de medio año, no quisieron por que no tenía prepa. Luego intenté en Regis, pero ahí no duré ni un día. Te pagaban con una semana de retraso y no me puedo dar el lujo. Como al principio estás de prueba, no te dejan trabajar toda la semana, sólo 3 veces. Además uno debe moverse mucho y los pasajes corren por cuenta de uno. Imagínate, me pagan \$400, pero yo le invierto \$1000 en pasajes, porque tengo que ir al Estado de México donde el camión te cuesta \$20, pues no sale.*

*Intenté también en Ranver como valet pero el primer día que fui a ver donde iba a trabajar, me asaltaron. No llevaba mucho, sólo el reloj, pero cuesta como \$50.*

Este testimonio deja ver a todas luces una precarización del trabajo –cuando se obtiene– y las escasas alternativas de un trabajo decente para la población joven con baja escolaridad –cuando se busca. Esto se vincula con las elevadas tasas de desocupación para este grupo de edad y nivel de escolaridad, como se señaló en el capítulo precedente (Cuadro 3), donde las opciones disponibles no se adecuan a sus necesidades o aspiraciones. Lo anterior sugiere también que la escolaridad como requisito para el empleador tiene la función de no únicamente condicionar el acceso a trabajos precarios sino que, de no cumplirse, este requisito puede remitir al demandante a posibilidades de trabajos aún más precarios e incluso, peligrosos. En todo caso, la posibilidad de un trabajo decente para el desempleado joven de baja escolaridad se presume remota.

## *Expectativas laborales*<sup>38</sup>

¿Qué puede esperar un joven como Pascual del mercado laboral ante las dificultades ya señaladas? ¿Qué necesidades son más apremiantes para su bienestar?

*Buen sueldo, no importan las horas de trabajo. Hay veces que deseas cosas concretas y hay que rifarse. En primer lugar necesito pagar la renta porque vivo con mi jefa y pago la mitad de la casa que está pagando. En segundo lugar necesito para la comida. Luego pues los servicios, gas, si no, ¿cómo cocinas? Luego viene el vestido. Mi mujer no trabaja pero ella también quiere superarse, aunque ahorita todavía está convaleciente del embarazo pero también quiere buscar trabajo. Yo necesito alrededor de 4 mil pesos para salir del paso. Después me gustaría tener más estudios y un medio de transporte. A la larga quiero una casa porque la casa es de mi mamá y cuando muera, que dios no lo quiera pronto, me la dará a mí, pero yo también quiero conseguir la mía.*

Al momento del curso de vida de un desempleado joven las expectativas y las necesidades corren paralelas, no sólo las que refieren al trabajo sino al bienestar. Esto refiere nuevamente a las condiciones materiales del desempleado y el modo en que un seguro podría incidir en su mejora mediante la adición de ayudas, tales como despensas o subsidio de servicios, para hacer más llevadera su condición.

## *Estrategias*

La red familiar es un medio recurrido ante la desocupación:

*De vez en cuando le pido a mi tío que me de alguna chambita. También voy y les cobro a quienes me deben dinero.*

Cabe señalar que Pascual cae dentro de la más elevada tasa de desempleo registrada por relación de parentesco según edad como se mostró en el cuadro 4 del capítulo anterior. Asimismo este testimonio deja ver (respecto al cuadro 5) que los familiares y conocidos son, más que un lugar de búsqueda, una estrategia empleada simultáneamente a la búsqueda de empleo en el lugar donde desea obtenerlo. En este sentido, la coresidencia con la madre puede ser una estrategia ante la imposibilidad de procuración de vivienda.

---

<sup>38</sup> En los estudios sobre jóvenes se hace una distinción conceptual entre *expectativas*, *percepciones* y *deseos*. Los tres conceptos aluden a la subjetividad. El primer concepto refiere, a su vez, a la intersubjetividad respecto a un objeto social, en este caso, el mercado laboral. Se intentó dirigir la entrevista hacia este sentido, no obstante la mayoría de las respuestas se dirigieron más al aspecto de los deseos o lo aspiracional del mercado laboral.

## *Riesgos*

Las situaciones que se consideran más peligrosas entre ellos son la pérdida de bienestar y patrimonio y otras condiciones anímicas y sociales desfavorables:

*Pues lo peor sería perder la vivienda. Pero también lo sería tirarse al vicio y a la depresión. El desempleo genera adicciones y éstas generan el robo y los delitos.*

Esto deja ver que el desempleo no sólo afecta el carácter laboral del individuo sino que incide en el ámbito del bienestar social y personal y que puede ser motivo para situaciones delictivas o adictivas, al menos en la mentalidad de quienes atraviesan por la desocupación.

## *Soluciones*

Las percepciones apuntan al hecho de que una compensación monetaria no es suficiente. Lo primordial es obtener un trabajo. Las capacitaciones, en opinión de los desocupados, cumplen un papel clave para la recuperación del trabajo. Otros beneficios podrían ayudar también:

*Las capacitaciones son lo primero. Deben empezarlas pero no arrancan. A mi me dijeron pero no empiezan. Una despensa podría ayudar, pero debería ser una buena despensa, por ejemplo que tenga un cereal de buena calidad. El seguro está bien, pero es mejor la capacitación. Yo abriría talleres de capacitación más frecuentemente, por ejemplo, pondría a los desempleados a dar clases en las secundarias o primarias como maestros cuando ellos faltan y recibir un pago por eso.*

Este testimonio sugiere que la capacitación cumple un papel fundamental para la restitución del trabajo. Es importante considerar que a pesar de su importancia, tal pareciera que no se ha promovido o reforzado el papel de las capacitaciones en el programa.

### 3.2.1.2 Población Adulta

#### *Percepciones sobre el entorno laboral*

Para Zibedeá, mujer de 33 años, con escolaridad máxima de secundaria, emparejada por primera vez, madre de un hijo de 1 año de edad, fruto de su primer embarazo, su trabajo anterior, de operadora general en farmacéutica, se vio terminado seis meses atrás. Ella narra:

*La situación es difícil. Llevo seis meses buscando empleo y el problema es que no hay cupos. No hay oportunidades. He ido a todos los laboratorios que están cerca de donde vivo, pero no hay. Son ocho veces las que he intentado acomodarme en laboratorios. Se necesitan oportunidades.*

Del mismo modo, Alfonso, jefe de hogar de 47 años, con instrucción escolar de primaria, dos hijos y con una unión previa a la actual, perdió su trabajo de transportista foráneo dos años atrás:

*No encuentro trabajo. Me dicen que por la edad y los estudios. En los dos años he metido solicitudes cinco veces en mudanzas, seguridad privada y como repartidor, pero la respuesta es lo mismo: los estudios. También he tratado todo el tiempo con mis amigos que no los corrieron en la empresa que trabajaba. A cada rato he intentado buscarlos a ver si ya hay un lugar disponible, pero ya no hay. Además yo sé de control de inventarios y almacén de equipo. Yo me dedicaba a la supervisión de eso además de transportarlos.*

Es común escuchar entre los potenciales beneficiarios quejas por las condiciones laborales, sobre todo en lo que respecta a las prestaciones, Zibedeá continúa:

*No ofrecen plazas ya. A mí me despidieron. Tenía nueve años y me despidieron porque ya no querían que se hiciera antigüedad. Ahora es más difícil obtener una plaza. (Zibedeá, 33 años).*

*Ahí tenía todas las prestaciones: vales de despensa, aguinaldo, utilidades y servicio médico y ahora pues no hay quien ofrezca eso. (Alfonso, 47 años).*

Las condiciones de los solicitantes pueden dar cuenta sobre el vínculo existente entre la precarización del trabajo asalariado y la desocupación, propiciada por la flexibilización laboral como la conceptualiza García (2010). De acuerdo con el testimonio de Zibedeá las plazas que permitían antigüedad ya no son fácilmente obtenibles, aunado al hecho de que es difícil la ascendencia de puestos. Esto apunta irremediamente a conocer las relaciones con los patrones y los acuerdos que surgen de entre éstas para así saber si las contrapartes están tendiendo a optar más por la flexibilización del trabajo asalariado.

Por su parte, en conformidad con lo declarado por Alfonso, se percibe que la experiencia laboral, entendida tanto en los años desempeñados en una actividad como en el aprendizaje acumulado en éstos, podría no ser tomada en cuenta por los ofertantes de empleo cuando el solicitante tiene edades más avanzadas. Esto podría indicar filtros “rígidos” de contratación

donde las variable numérica –años de escolaridad o edad– son razón suficiente para discriminar al solicitante y ya no tanto la calidad de trabajo que una persona podría aportar con su experiencia laboral previa.

### *Expectativas laborales*

Los desocupados desearían obtener un trabajo acorde a su experiencia y su actividad anterior. El tipo de trabajo adecuado les permitiría cubrir necesidades básicas como la manutención del hogar y, en su caso, la de los hijos.

*Deseo seguir en farmacéutica porque lo sé hacer. Un ingreso que me ayude con mi hijo y pagar la luz, el teléfono y eso. Yo necesito alrededor de \$1,800 para salir adelante. (Zibedeá, 33 años)*

*Quisiera trabajar como chofer y que tomen en cuenta mis habilidades. Con eso sale para la comida, vestido, la escuela de mi hijo, sus zapatos y la renta. Son cerca de \$1,800 de renta y \$100 al día para comida. Aunque a veces mi mujer hace para dos días la comida, entonces es relativo. Yo estaba pagando mi departamento con INFONAVIT, pero no terminé. Ahora un cuñado vive ahí y paga como renta para no perder lo trabajado. (Alfonso, 47 años).*

Lo anterior arroja luz sobre el tipo de beneficio que el programa podría contener, ya sea en forma de subsidios (a servicios como luz, teléfono), especie (alimentación) o pecuniario (aumento al monto). No obstante, un desempleado formal puede enfrentar serias dificultades para la vivienda, como el caso de Alfonso muestra. No sólo ha perdido su capacidad de financiarla sino que ahora tiene que arrendar para mantener un techo. La estrategia adoptada fueron las redes familiares para no perder derechos sobre su vivienda. A continuación se exponen otros modos de estrategias ante el desempleo.

### *Estrategias*

Al haber estado los beneficiarios previamente empleados en el sector formal, muchos de ellos le sobreviven al periodo inmediato de desocupación mediante su liquidación. Asimismo, la red familiar y la pareja fungen como apoyos clave ante el desempleo como indica el “patrón de búsqueda” sugerido para estas edades en el capítulo precedente. Paralelamente se recurre a la

búsqueda inmediata del empleo y, regularmente, con base en las posibilidades de reinserción, se intenta probar suerte con actividades de comercio y servicios en el mercado informal:

*Pues tuve que usar mi liquidación y también con mi esposo, nos ayudábamos. La prioridad es nuestro hijo. Intenté durante cuatro meses vender tortas y cafés en la puerta de mi casa, pero lo dejé. Creo que eso hace la gente. (Zibedeá, 33 años).*

*Con mi liquidación puse un puesto de ropa. Yo soy de Tepito. Ahí lo puse. Los martes no se pone el mercado y entonces buscaba trabajo, sobre todo con mis compañeros que se quedaron en la empresa. Pero se vino difícil la cosa y ya no podía pagar la renta de \$2,500 ¡más caro que la renta! Dejé el puesto y ahora mi suegra trabaja la venta de ropa. No paga renta, lo hace en un torero, que son puestos de la calle sin renta, de los espacios que alguien deja, es como ambulante, pues. Ella nos hace el favor con el trabajo y se lleva dinero de calcetines que vende. (Alfonso, 47 años).*

Esto apunta al hecho de reforzar las capacitaciones que ofrece el programa de acuerdo a las aptitudes, experiencias y conocimientos ocupacionales de los solicitantes a fin de promover la reabsorción de mano de obra en actividades acordes a sus capacidades laborales salvando así el riesgo de caer en ocupaciones precarias del sector terciario. El programa debería garantizar una reinserción no precaria ya que la indemnización por sí sola, además de ser reducida, no basta para resolver el riesgo de precarización laboral de quienes estuvieron en una situación relativamente más privilegiada. Muestra de ello es la añoranza que expresan de trabajar en lo que saben hacer y la imposibilidad de obtenerlo. Si el seguro tiene como finalidad la protección del trabajador asalariado urge entonces que instrumente acciones inmediatas para lograrlo mediante la reinserción basada en las habilidades del solicitante, o en la capacitación en habilidades y sectores afines.

### *Riesgos*

Al igual que en los jóvenes, los adultos se preocupan por las pérdidas de bienestar. Los testimonios anteriores evidencian que la precarización y la informalidad no sólo no es un escenario de riesgo, sino cotidiano. En realidad el problema es mucho más grave:

*Lo peor sería no encontrar. Pero me han ofrecido otros trabajos. Me lo ofrecen porque yo soy bueno para los golpes y a veces hasta me han propuesto asaltos. Ese día estaba ahí vendiendo y me dijeron: “al rato va haber... ¿le entras? Ahí me avisas”. Y luego yo sólo vendí tres playeras ese día y en la noche regresaron y me alumbraron sus billetes. Sacaron 100 mil pesos. Yo no supe a quién le pegaron o que hicieron. Pero*

*igual. Yo les digo que no, más que nada por mi familia y tengo principios, aunque sí lo tientan a uno. (Alfonso, 47 años).*

El vínculo desocupación-delinuencia es visible, aunque quizá sea más preciso indicar un vínculo de crisis laboral-crimen de acuerdo a lo que sugieren las argumentaciones sobre la inactividad. En efecto, las personas perciben una alternativa posible y justificable, la comisión o incidencia en delitos para afrontar las dificultades que el trabajo precario y el desempleo no ofrecen. Esta situación real supera la clasificación de condiciones críticas laborales y pasan al terreno de las condiciones críticas de bienestar que, de generalizarse, redundarían en anomia social ya que, como se estimó en el capítulo precedente, no son pocas las personas que se encuentran tanto en la inactividad como en la desocupación. Es poco lo que el programa podría hacer para incidir en la “reducción de expectativas” que las personas pueden llegar a poner en el crimen para mejorar lo que su situación laboral no permite ya que, como ejemplifica el caso de Alfonso, es una cuestión ética y personal, pero que no deja de reflejar la situación de nuestra propia sociedad.

### *Soluciones*

La percepción hacia beneficios monetarios es positiva pero se sugiere que la capacitación sea efectiva. El problema de las oportunidades de trabajo podría resolverse con la implementación de bolsas de trabajo. Asimismo, se reconocen otros mecanismos, tales como la disposición de ahorro para el retiro, sobre todo esto se señala:

*El seguro es una buena medida para salir del paso. Se debería dar capacitación y bolsas de trabajo en el programa para tener mejores oportunidades. En el otro módulo supe del programa de las afore pero es más difícil sacar dinero de ahí. Yo me informé del seguro por el IMSS, cuando tramité mi baja. (Zibedeá, 33 años).*

*Conseguir trabajo es lo más importante. Después vendrían los apoyos como el seguro. En tercer lugar pondría las despensas. (Alfonso, 47 años).*

Cabe señalar que al menos en el caso de Zibedeá, no había conocimiento sobre la capacitación que imparte el programa. Los desocupados conocen otros mecanismos para protección en el desempleo aunque no optan por los mismos, pues argumentan mayor dificultad en obtener los beneficios.

En el problema de las capacitaciones y la reinserción laboral, los ofertantes de empleo cumplen una función vital y sobre ellos, poco se habla en el programa, a pesar de que entre los desocupados, son señalados constantemente como actores importantes en la situación que atraviesan.

En todo caso, los solicitantes hablan de necesitar el trabajo como lo más urgente. El beneficio monetario siempre es secundario.

### 3.2.1.3 Población Adulta Mayor

#### *Percepciones sobre el entorno laboral*

Julián<sup>39</sup>, hombre de 62 años, con escolaridad máxima de secundaria, tío de la jefa del hogar donde habita, tiene dos hijos y se ha casado sólo una vez. Se desempeñaba como electricista en el mantenimiento electromecánico y manufacturas automotrices e industriales. Él narra:

*El problema que enfrento siempre es la edad. Sólo aceptan hasta 35 años. He intentado todos los días desde hace siete años que cerró la empresa, en bolsas de trabajo, sindicatos. Pero siempre es lo mismo, me dicen que no hay vacantes para mi edad. Como yo, somos miles. No conozco a nadie de mi edad que haya conseguido trabajo y siempre buscamos. Es raro ver a alguien de 60 años o más grandes en las empresas y les pagan poco. Creo que los que tienen 40 es más crítico porque es un espacio de edad más grande. Quiero seguir trabajando para mi sostenimiento, mis necesidades. Pero ahora que trabajo por mi parte pues es muy irregular. A veces saco \$150 al día, arreglando instalaciones o en plomería. Yo busco un sueldo fijo*

Lo anterior presenta una combinación de las peores condiciones laborales que se pueden encontrar en nuestra ciudad, acordes a lo que se muestra en los cuadros 7 y 8 del capítulo precedente y la discusión correspondiente. En efecto, ante un desempleo prolongado, la alternativa para los mayores de sesenta años es valerse por sí mismos mediante el autoempleo y el servicio de oficios y habilidades con oportunidades muy escasas y remuneraciones muy bajas lo cual no se adecua a sus necesidades:

*Yo tengo experiencia en plomería, instalación, motores, reparación de carros, pero no hay trabajos y me discriminan por mi edad. Para mí lo principal es la alimentación, después mi vivienda, luego el transporte*

---

<sup>39</sup> Nota metodológica: Julián no es solicitante del seguro ni se considera adulto mayor de acuerdo con la segmentación etaria propuesta en el segundo capítulo. Sin embargo ha buscado en los módulos de atención del GDF obtener un empleo. Tampoco es potencial beneficiario, pues perdió su empleo hace siete años. No obstante, se documenta su experiencia debido a dos razones: la primera, porque no es fácil encontrar solicitantes de seguro a estas edades; la segunda, porque su historia es un vivo retrato de las experiencias que tienen los desempleados de su edad, como se verá a continuación.

*y después el vestido. Calculo 3 mil pesos mensuales. Tener un trabajo es para el ego. Yo sé mucho. También estuve en la industria textil y procesos de producción.*

Asimismo, existe una significación y necesidad subjetiva individual en el trabajo como menciona Julián.

### *Situación laboral previa*

Si bien el siguiente testimonio de Julián no apunta necesariamente a las condiciones precarias que se caracteriza en el cuadro 8 del capítulo anterior para la población ocupada, sí da luz sobre su situación actual tras la pérdida de ese trabajo:

*Donde trabajaba tenía prestaciones, se conseguían bajo presión pero se socializaba. Las condiciones eran regulares, el sueldo era bajo y los puestos superiores estaban limitados. Hoy necesito cotizar durante un año para recuperar mis cotizaciones del seguro porque después de que me despidieron, cambió la ley y ahora tengo que trabajar durante un año para poder recuperar mi cotización y tener la pensión del seguro. Mientras no consiga trabajo, no voy a tener mi pensión.*

Independientemente del hecho de que Julián esté en una situación impugnante para recuperar su pensión, no deja de ser alarmante el hecho de que a edades avanzadas del curso de vida adulta, perder el trabajo significa una desocupación irremediable durante el término de dicho lapso. En este sentido, la pérdida de *años-persona laborables* corresponde con una pérdida real, tanto para el ofertante, como el demandante y la sociedad en su conjunto, de capital humano altamente capacitado y disponible. Nuevamente el papel del patrón debe hacerse visible en la responsabilidad de la desocupación y sus repercusiones. Del mismo modo se identifica otro campo de acción para políticas públicas: la protección o la búsqueda de esquemas que permitan a los empleados formales recuperar sus contribuciones o mantener alguna opción de cotización en caso de pérdida de empleo antes de tener derecho al retiro.

### *Soluciones*

Las soluciones y opiniones vertidas por Julián son más directas y representan un reclamo de la población adulta, misma población que, en su momento, contribuyó para el bienestar de las generaciones venideras; misma población que ahora no puede procurarse su propio bienestar:

*No discriminar. Habemos miles así. Se debe instrumentar una ley, pero que funcione. El seguro es sólo una dádiva. No necesitamos eso, es política. Quizá funcione pero pasa lo mismo que con las pensiones, la gente viene de fuera a reclamarlas. Debería también de hacerse un estudio socioeconómico de los que lo piden.*

En definitiva, las palabras de Julián invitan a la reflexión en torno a valorar la función objetiva y subjetiva del adulto mayor desempeñándose en el mercado laboral y que dicha reflexión sea ponderada en la instrumentación de políticas laborales como la del seguro de desempleo. Del mismo modo cabe señalar la ampliación de visión de seguridad social para la población en estas edades en función de sus necesidades a servicios de salud y sus deseos de seguir laborando. Además, se sugiere que las necesidades de protección laboral pudieran ser distintas para este grupo de edad dada la cercanía de su edad al retiro y los esquemas prevalecientes para acceder al mismo.

### 3.2.2 El desempleo desde los planificadores y ejecutores de programas

Este apartado busca hacer explícita la justificación del diseño del programa, las dificultades principales que atraviesa su implementación en la práctica y las orientaciones que tiene hacia el mercado laboral como política de bienestar para la población objetivo. Se trata en todo momento de verificar una adecuación entre lo que los solicitantes experimentan y lo que los ejecutores perciben como necesario para mejorar el programa. Asimismo se desea conocer las visiones de los planificadores sobre la realidad laboral del Distrito Federal y el modo de instrumentar políticas acorde a ella.<sup>40</sup>

#### *Justificación, dificultades en la implementación y soluciones para el programa*

Este programa surge con la intención de proteger la caída del empleo formal, de acuerdo con el Director:

---

<sup>40</sup> Se llevó a cabo una entrevista con el Lic. Federico Abarca Reyes, actual Director del Programa de Seguro de Desempleo. Dicha entrevista fue realizada el pasado 22 de abril de 2010 tras haber concluido el “Seminario-debate política de fomento al empleo y protección al trabajo” llevado a cabo en el “Centro de Educación y Extensión Universitaria Casa Rafael Galván” de la Universidad Autónoma Metropolitana. En dicha conferencia participó como conferencista el Secretario del Trabajo y Fomento al Empleo del D.F., el Lic. Benito Mirón Lince.

*En 2007 nace como un programa emergente, temporal con la iniciativa del jefe de gobierno. Para el 2008 se genera una iniciativa de ley. Se pensó como un seguro no contributivo financiado por el Gobierno porque no se les iba a quitar más de por sí a los trabajadores, si ya estaban en malas condiciones.*

Lo anterior expresa una planeación reactiva para evitar la caída del empleo mediante un seguro exclusivo para una proporción de la PEA –la empleada en el sector formal– en riesgo de pérdidas de bienestar, lo cual sugiere una política de carácter dual. Sin embargo, no se deja de considerar otras inserciones laborales, como el sector informal:

*No hay capacidad para atender al sector informal, principalmente por el financiamiento y porque es no contributivo.*

Al ser una medida emergente no contributiva, actualmente se enfrenta a un problema de financiamiento, de acuerdo con el Director:

*El primer problema que tiene el programa es que es financiado totalmente por el GDF. El número de beneficiarios ha crecido pero nos hemos encontrado también con problemas de las bajas del IMSS no justificables. Se tienen varias propuestas para resolver esto. Queremos hacerlo contributivo pero no en este momento de crisis. El primer paso sería hacerlo a nivel nacional como propuesta. Después conseguir un aporte a los tres niveles de gobierno, los patronos y los empleados, abriendo una subcuenta en la cotización de vivienda. De alguna de las cuentas contributivas, una se canaliza para el desempleo. Así no tenemos que abrir una cuenta más exclusivamente para desempleo. Todo esto es una propuesta, aún no se empieza a hacer. También estamos en pláticas con el IMSS para verificar las bajas inmediatamente por sistema.*

Por otro lado, el problema del programa como política de fomento al empleo tiene sus propias dificultades:

*En segundo lugar está lo que se dice de la unión en políticas activas y pasivas. El objetivo del programa no es dar dinero. Si me hubieras hecho entrevistas hace un año, te diría que era sólo el dinero, pero ahora buscamos vinculación laboral. La idea original era canalizar a los desempleados a un trabajo formal y ahora la propuesta que tenemos es que del presupuesto del programa un porcentaje vaya al apoyo económico, otro, a la capacitación y otro al financiamiento de economía social, que son micronegocios, o financiamiento cooperativo. Esto le daría sustentabilidad al largo plazo. No se busca subsidios sino generar capital humano de mayor calidad.*

Asimismo hay una preocupación por la recuperación del empleo formal entre los beneficiarios, sobre todo entre los adultos:

*El 50% de nuestros beneficiarios tienen 35 o más años. Se necesita regresarlos al empleo formal. En 2008 nuestro índice de colocación del servicio de capacitación era del 31%. En 2009 cayó al 9%. Esto nos ha*

*llevado a reforzar la vinculación laboral con otros organismos y bolsas de trabajo como CANACINTRA, CANACO, COPARMEX, ANTAD. Por otro lado tenemos el fomento cooperativo. De las nueve cooperativas y los 450 talleres ahora no sólo hacen uniformes escolares sino que también los uniformes para Walmart. Esto fue con iniciativa de los capacitados en los programas de cooperativa. Nosotros como gobierno sólo asesoramos.*

Lo anterior indica dos modalidades de fomento y promoción de empleo formal. Por un lado se tiene a la capacitación, bolsas de trabajo y la vinculación con el sector patronal como elementos para recuperación del empleo. Esta medida corresponde con la coordinación que tiene la entidad con el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) a nivel federal y es acorde a los principios del mismo: el fomento del trabajo a través de la oferta. Por otro lado se tiene al fomento cooperativo como una medida de la entidad donde el factor solidario (frente al de individualización) es el principal en la generación de empleo. El Lic. Abarca abunda:

*El trabajo impulsado por la organización de las personas es la solución. Antes trabajaba con Carstens, era del otro bando, pero después me di cuenta de que es más importante la organización desde abajo. ¿Sabes cuántas personas despidió la refresquera Pascual en la crisis? Ninguna. Fue porque ellos se ajustaron a la situación del mercado en vez de despedir gente para conservar sus ganancias como hizo Coca Cola. Lo otro hace más sentido.*

A propósito de la vinculación con el PAE, el Director habla:

*En las UDSEs, Unidades Delegacionales de Servicio al Empleo, canalizamos a todos los solicitantes de trabajo, ya sea para becas, capacitación o seguro. La mayor demanda es para asegurarse, por eso ahora estamos viendo cómo mejorar las capacitaciones en el seguro. Estamos en un programa piloto donde dos meses se le da el apoyo del seguro, a los siguientes dos se les beca y capacita en cursos de cooperativa. Para el quinto mes esperamos que se les contrate en las cooperativas que ya están trabajando, ellos contratan a los beneficiarios del seguro principalmente. De ese modo sólo estamos dando dos meses de seguro. A mí me gustaría que del 30% al 50% de los beneficiarios pudieran integrarse de este modo. Así se haría una medida más activa porque de otro modo sólo les estamos dando una aspirina durante seis meses.*

En síntesis, los dos problemas percibidos –financiamiento y vinculación– se corresponden con soluciones de distinta naturaleza. Evidentemente, el primero de los problemas y la solución propuesta involucra principalmente una gestión a niveles políticos, desde la *federalización* del seguro hasta el manejo de subcuentas de las cotizaciones. Debido a ello, en el mejor de los casos, dicha solución se antoja difícilmente alcanzable en el corto plazo aunque puede ser un tema a discusión seria en el marco de la iniciativa a la reforma laboral pretendida por el gobierno federal.

Por su parte, el segundo de los problemas se muestra una solución que, aunque incipiente, parece ir en buen camino y es donde se deberían redoblar los esfuerzos: si bien el aseguramiento

constituye la principal política de protección laboral del GDF, el fomento cooperativista conforma la principal medida para el fomento al empleo. No obstante, al ser muy reciente el intento por vincular ambas medidas como una política integrada en sus ámbitos pasivos y activos, su verdadero alcance sólo podrá verse en el mediano plazo y tras un ejercicio de análisis y evaluación pertinente que le dé un seguimiento apropiado. Mientras aquello sucede queda pendiente el asegurarle a la población desempleada, no sólo un beneficio monetario limitado, sino la reinscripción no precaria a un trabajo acorde a sus necesidades, como bien ilustran los testimonios de los solicitantes. Ante ello, el Director señala:

*Los esfuerzos van dirigidos a fomentar la economía social y las cooperativas. Se busca que tengan más de los que tenían o al menos que tengan lo que perdieron. En el programa Qué buena puntada<sup>41</sup>, las mujeres que ganaban de dos a tres salarios mínimos, ahora están ganando de 4 a 5, además de las prestaciones de seguridad social, etc.*

No obstante estos esfuerzos hay otros que deben realizarse y parecen no ser contemplados, al menos tan explícitamente, dentro de los problemas que tiene el programa.

En primer lugar y conforme a lo que se ha propuesto, el trabajo precario no se reduce a la carencia de una justa remuneración. También está el problema de las jornadas laborales (sean estas excesivas o atípicas), los contratos permanentes y los micronegocios precarios. Una de los grandes retos que presenta el programa no es sólo incentivar el empleo formal, sino que en éste haya una incidencia real en la reducción de los indicadores mostrados en el capítulo anterior (Cuadro 8) y una promoción de un trabajo decente. Sólo de este modo el programa cumplirá cabalmente con su propósito inicial: el fomento y la previsión del trabajo formal.

Del mismo modo, no se manifiesta una preocupación explícita por poblaciones vulnerables, tales como jóvenes o adultos mayores. Quizá esto se debe a que, de acuerdo con el dato proporcionado, los beneficiarios están concentrados en etapas iniciales de la vida adulta y que los adultos mayores ya no figuran entre ellos. Sin embargo, de acuerdo con los testimonios de representantes de ambos grupos etarios y sus indicadores mostrados en el capítulo anterior, esta población también está afectada por el desempleo y precariedad laboral, y así como se han realizado esfuerzos por vincular activamente a la población desocupada, resulta indispensable pensar en qué tipo de políticas focalizadas o derivadas del programa se pueden dirigir a estos

---

<sup>41</sup> Este programa consiste en la captación de trabajadoras para la confección de uniformes escolares en talleres cooperativos.

grupos, como quizá podría serlo, la promoción de espacios de participación para mayores de 60 años.

Finalmente, es necesario reflexionar en torno al modelo cooperativista como factor de empleo. Ante la diversidad de actividades, trabajos y ocupaciones desempeñadas en el mercado laboral del D.F., resulta imperante saber cuáles de ellas realmente podrían ser operables en los talleres de las cooperativas ya establecidas o de qué otro modo es posible instrumentar nuevas formas de cooperativas para otras actividades actualmente no establecidas en los talleres cooperativistas.

### 3.2.3 El desempleo desde los evaluadores del programa

En este inciso se busca conocer las percepciones en torno al mercado laboral del D.F. desde los representantes<sup>42</sup> de los organismos evaluadores de la política social del GDF. Se desea saber de acuerdo a estos puntos de vista si el programa se adecua a las exigencias y realidades laborales de la población de la entidad así como conocer las fallas que tiene como política de mercado laboral.

#### *Percepciones sobre el mercado laboral*

Se tiene presente la situación laboral actual como la culminación de procesos macroeconómicos del pasado (descritos en el primer capítulo), así:

*Hay factores importantes. En primer lugar está el paso de un modelo fordista-keynesiano a uno de corte neoliberal. Asimismo está la crisis del desarrollo por sustitución de importaciones. En tercer lugar está el proceso de desindustrialización de la economía de la ciudad.*

Estos procesos se traducen en problemas específicos en el mercado laboral de la ciudad:

*La esencia del neoliberalismo es la desvalorización del trabajo, lo que conlleva a una precarización. El trabajo actual es de facto precario, y ahora con la reforma laboral lo quieren hacer de jure. Por otro lado aparece la brecha creciente entre escolaridad y la estructura del empleo. ¿Qué sucede en el D.F.? Tenemos una terciarización de la economía, principalmente en actividades precarias como taxis, comercio ambulante y autoempleo. ¡El taxi es el seguro de desempleo de la ciudad! Asimismo ha habido una pérdida*

---

<sup>42</sup> Se entrevistó al Mtro. Pablo Yanes Rizo, Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EvaluaDF). Fui convocado por él al Seminario-Debate mencionado. Se complementarán las declaraciones de la entrevista al Director con otras hechas en conferencia por el Secretario para fines argumentativos y de análisis de esta sección.

*en el gobierno como empleador lo que ha traído una disminución en la planta burocrática y una pérdida del poder adquisitivo.*

Respecto a la relación entre escolaridad y precariedad laboral, se menciona:

*Una población cada vez más escolarizada está compitiendo por oficios cada vez más devaluados. Vuelvo al ejemplo del taxi: a la mayoría de ellos tienes que decirles cómo llegar porque no saben por sí solos. ¿Sabes por qué? Porque no es su oficio, eran profesionistas u otra cosa cuando perdieron su empleo. (Pablo Yanes, Director General EvaluaDF)*

*Antes decíamos: “Hijo, estudia para tener chamba”. Ahora les decimos: “No estudies porque no vas a conseguir un buen trabajo” Así es la lógica del modelo neoliberal (Benito Mirón Lince, Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo, D.F.)*

Y sobre la precariedad laboral, el Director abunda en explicaciones:

*No hay calidad en el empleo. Bajo este modelo el reclutamiento no es de mercado abierto sino que la oferta es de baja calificación. No se busca al experimentado, sino al joven de poca experiencia al que se le da un salario bajo. Así, hay una segmentación en el mercado laboral: uno de oferta de baja o nula calificación, con bajas remuneraciones y de poca calidad, y otro altamente selectivo. Al primero se accede mediante ofertas de trabajo como las que dan en las ferias del empleo o las que se vinculan en el Servicio Nacional del Empleo; al segundo sólo se accede mediante redes y vínculos institucionales. Uno está hecho para la mayoría, el otro para las minorías. Hay un hueco en la generación de empleos de calidad.*

En suma, la perspectiva del mercado laboral coincide con la esbozada en capítulos anteriores y puede corroborar la explicación de por qué la tasa de desempleo en los jóvenes es tan alta, a saber: la imposibilidad de obtener un trabajo decente acorde a sus aspiraciones. Esto, propiciado por la segmentación del mercado donde los trabajos precarios lo son cada vez más y los menos precarios restringen su acceso mediante redes a las que no todos pueden pertenecer.

### *Las políticas de mercado laboral en el D.F. y el Programa de Seguro de Desempleo*

El mercado laboral es un tema muy relevante para la política social del Distrito Federal, sobre todo por la complejidad y heterogeneidad de la entidad. Sin embargo se detectan limitantes a los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno de la entidad:

*La política laboral del país carece de una vinculación entre el fomento económico y el desarrollo social. Asimismo está orientada principalmente a los microcréditos y a las pequeñas y medianas empresas. En cuanto a la inversión en obra pública, pensando en el Circuito Bicentenario, no se benefician los habitantes del D.F. porque vienen de entidades externas y no busca hacer crecer el empleo calificado.*

Lo anterior aborda el tema de la capacidad de los programas emergentes de empleo ante los problemas de ciudades como la de México y su carácter metropolitano, el cual también es un asunto a tratar en el seguro de desempleo. Sobre dicho programa, el Director opina:

*Es una medida audaz para dar un mínimo de protección social en un momento de crisis. El problema de financiamiento no lo es tanto si consideramos que corresponde a la octava parte del programa de adultos mayores. Hay dos temas relevantes del programa. El primero es que no ha podido resolver el asunto de la informalidad y que sólo capta a quienes perdieron un empleo formal. El segundo es el problema de la recolocación, que se garantice un empleo similar al que perdieron. También está el asunto de que quizá seis meses de beneficio no sean suficientes. Cuando se inventaron los seguros de desempleo, en épocas donde la desocupación era mínima y la política era de pleno empleo, hacía sentido tener por más tiempo los apoyos. Sin embargo, el problema es que el desempleo ahora es masivo y prolongado. El programa del D.F. debe coordinarse con medidas activas.*

Sin embargo, al tocar el tema de las medidas activas se detecta una petición de principio en donde la crisis es la causa de la instrumentación del programa, pero la misma crisis no permite que este programa se vincule con medidas activas debido a que no se ofrecen vacantes disponibles. El director resuelve la paradoja con una propuesta interesante:

*No se puede resolver. Yo propongo una medida más radical, utópica, me dicen: el ingreso universal. Si vemos que no sólo el desocupado la pasa mal, sino que el ocupado también está muy mal, principalmente por las cargas que necesita para tener un salario “decente”, la idea de un ingreso básico no está tan mal. ¿Sabes a cuánto nos correspondería mensualmente a cada habitante del D.F. si se repartiera el dinero que el GDF invierte en programas? \$100 por cabeza. El ingreso ciudadano universal es posible pero requiere de una política fiscal y una legislación adecuada. La ciudad tiene una capacidad de crear este mecanismo. Es un dineral, pero se puede.*

El Director explica las ventajas de esta medida:

*En primer lugar garantiza un ingreso. Imagínate si le das a una familia de tres hijos, \$3000 mensuales<sup>43</sup> te garantizo que su nivel de vida sube. En segundo lugar constituyes una red de protección permanente. En tercer lugar elevas el poder de negociación de los trabajadores, así cuando haya un problema con los patrones, ya no se van a conformar con tan poco pues el ingreso es una medida universal, porque, en esencia el bienestar se centra en los modos de explotación de la fuerza de trabajo.*

La postura del Director respecto al fomento cooperativista como medida de creación de empleo, difiere de la del ejecutor. Hipotéticamente, en términos prácticos es posible que la postura de los planificadores sea más real, pero en términos ideales, la solución de los evaluadores podría ser superior y de mayor alcance. En esencia son dos vías para el fomento del

---

<sup>43</sup> Esta cantidad es una suposición, mencionada espontáneamente durante la entrevista y no se relaciona con la referida en la declaración anterior.

bienestar social que nacen de posibilidades alternas que ofrecen tanto el mercado laboral y la política de fomento al empleo. Desde luego que esta discusión no está concluida y merece una justa atención que es motivo de futuros análisis.

En palabras del director, hay otros problemas que afectan la posibilidad de bienestar social mediante el mercado laboral en la entidad:

*La discriminación. Sobre todo por edad. También está la discriminación territorial. Si provienes de algún lugar que no está bien visto, es más difícil obtener trabajo.*

Finalmente, los organismos evaluadores detectan los siguientes problemas del programa en orden de importancia:

*En primer lugar no está resolviendo el tema de la informalidad. En segundo lugar, debe articularse con políticas activas. Finalmente debe resolver el problema de la dimensión metropolitana de la ciudad. ¿Cómo controlas que tus beneficiarios vivan aquí, pero laboran en la zona conurbada y viceversa?*

Nuevamente se distingue una divergencia entre la postura del evaluador y la del ejecutor en cuanto a la importancia de la cobertura de otras instancias ocupacionales. Para el primero, es prioritario resolver el problema de la población ocupada que está en situaciones precarias al igual que los desocupados provenientes del mercado informal; para el segundo es mucho más relevante la vinculación del programa con medidas activas de sus beneficiarios.

La preocupación por el financiamiento es mayor en el ejecutor, mientras que en el evaluador se propone otra medida radicalmente distinta para la cual su financiamiento implica reformas estructurales a lo fiscal. Sin embargo, las medidas propuestas a futuro para el financiamiento del programa por parte del ejecutor también presentan retos de índole político.

### **3.3 Principales retos del Programa de Seguro de Desempleo como medida de bienestar laboral**

Es evidente que el programa presenta situaciones a ser atendidas entre los actores involucrados en su reproducción con la finalidad de que se concrete como una política laboral más acorde a la realidad del mercado de trabajo del D.F. Al ser una medida de protección laboral que no sólo muestra características poco comunes dentro de la política laboral del país en su conjunto, sino

que goza de mayor impulso institucional del gobierno de la entidad, resulta beneficioso señalar los puntos centrales sobre los cuales incidir para mejorar su eficiencia y alcanzar sus propósitos:

- El programa es una medida innovadora dentro del conjunto de políticas laborales del país. Por su orientación a la protección laboral sólo puede ser comparada a nivel federal con el programa de retiro de las AFORE. No obstante el seguro de desempleo tiene una visión más amplia que aquél en cuanto al tiempo de cobertura, facilidad de obtención y preferencia entre los solicitantes.
- Aunque dirigido sólo al desempleado formal, situación que puede explicarse a nivel teórico por los rasgos de la política social latinoamericana y a nivel práctico por la imposibilidad de financiamiento para su expansión, la percepción del programa es positiva entre los actores involucrados, a la vez que la consideran débil como política de fomento al trabajo.
- La capacidad de vinculación o complementariedad con el PAE es limitada. No solamente por la dificultad de coordinación institucional con los Servicios Nacionales de Empleo, y por el poco conocimiento entre los solicitantes de las capacitaciones y medidas activas que ofrece el programa, sino también porque el PAE tiene un rango de acción limitada para la creación de empleos directos donde las instancias gubernamentales funcionan exclusivamente como vínculos entre la oferta y la demanda.
- El tema del empleo de calidad no está muy presente en los actores involucrados en el programa, con excepción de los organismos internacionales y los testimonios de evaluador. Es necesario la sensibilización del tema al resto de los actores a fin de que se pueda posicionar en la agenda de la política laboral y la vida laboral cotidiana de la población.
- Otro aspecto central es la consideración de la vulnerabilidad de los grupos que componen la fuerza de trabajo. El programa tiene como propósito amparar a la población vulnerable pero en la práctica está limitado a lograrlo, debido a las consabidas prácticas

discriminatorias que se dan entre el libre juego de la oferta y demanda del mercado laboral, como señala el testimonio del representante de la población adulta mayor.

- La población ocupada en el sector informal es un grupo no cubierto en el programa. Si consideramos que, para el periodo analizado de esta investigación, la mitad de la fuerza de trabajo de la entidad pertenecía a la informalidad, es posible visualizar una apremiante necesidad de considerar a este sector de la población en edades laborales que se encuentra desamparada por medidas de protección laboral. Los ejemplos que muestran Uruguay, Venezuela o Chile, sobre la expansión de su cobertura pueden ser considerados para enmiendas posteriores al programa que permitan ampliar sus beneficios. Desde luego que la instrumentación de una política adecuada para este sector demanda un análisis exhaustivo de su dinámica laboral así como ajustes al problema del financiamiento.
- Como se mencionó, el problema del financiamiento es un gran reto para la continuidad del programa. La experiencia en países latinoamericanos indica claramente dos elementos centrales para el funcionamiento de sus programas: la constante participación del Estado en el tema de la administración, y el esquema contributivo tripartita –obreros, patrones y gobierno– para el financiamiento. Tener en consideración estos elementos para futuras enmiendas al Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal no sólo implica una mejora a éste sino un auténtico reposicionamiento del papel del Estado en el tema de la política laboral. Cabe señalar, empero, que para poder impulsar una agenda con estas modificaciones es necesario que el país retome la senda del crecimiento económico de manera sostenida.
- La discriminación por edad y género es un fenómeno frecuente en el mercado laboral del país y el D.F.. En la práctica es necesaria la atención prioritaria a estos grupos (jóvenes, adultos mayores y mujeres) no sólo mediante un beneficio económico sino con otro tipo de beneficios acorde a sus necesidades, y con oportunidades reales de reinserción laboral acorde a sus capacidades.

- El trabajo, expresado por los mismos solicitantes, es su necesidad más apremiante. El beneficio monetario no es suficiente. La población joven demanda mayores oportunidades y deja ver a la capacitación como una medida posible y necesaria para la reinserción laboral. Los adultos reclaman no ser discriminados y recuperar un trabajo como el que tenían. De este modo, es necesario que el programa cuide que la oferta y la demanda laboral sea en beneficio del solicitante, bajo la premisa de que el trabajo de recolocación no será, al menos, más precario que el que perdió. Sólo así se podrá cumplir con los propósitos del programa. Los objetivos del programa no serán realizables si no se generan las estrategias de reinserción laboral acordes a las demandas de sus potenciales beneficiarios<sup>44</sup>.
- Es indispensable que se promueva la reinserción laboral de la población adulta y adulta mayor (cuando así lo expresen necesitar) y que se pondere la experiencia acumulada del beneficiario sobre su edad, valorando adecuadamente sus capacidades y potencialidades para su recolocación expedita, reduciendo el riesgo de que caiga en la informalidad.
- Dentro de la estrategia del fomento cooperativo resulta conveniente anticipar su capacidad de versatilidad ante la gran diversidad de ocupaciones y oficios en los que se desempeña la fuerza de trabajo del D.F. ya que, de lo contrario, sólo se podrá captar a una fracción de la misma, dejando fuera del esquema al capital humano que representaría el resto de dicha población. En este sentido el programa podría desarrollar nuevos grupos piloto para otros oficios (artesanías, plomería, etc.) y evaluar sus potencialidades.
- Un tema ausente en el programa es la relación entre escolaridad y calidad de empleo, al menos en lo que al ingreso respecta. A pesar de que no fue posible documentar las dificultades que atraviesan las personas cuyo nivel de escolaridad más elevado (respecto al resto de los entrevistados) no les ha permitido insertarse al mercado laboral en puestos acordes a sus expectativas, es importante tomar en cuenta, como ha documentado

---

<sup>44</sup> Para futuros ejercicios y evaluaciones resultaría conveniente la adopción de un enfoque longitudinal que permita el seguimiento de las trayectorias de los beneficiarios en la reinserción al mercado laboral. Este esfuerzo implicaría la muchas veces inconexa cooperación entre la academia, los cuerpos evaluadores y los organismos ejecutores de los programas.

ampliamente Meza (2006), la problemática de los jóvenes con alta escolaridad y altos niveles de desempleo. El fomento al trabajo decente debe incluirse como tema prioritario del programa y ha de considerar la divergencia del mercado laboral de la ciudad y la precarización del trabajo en lo que respecta a niveles de escolaridad y empleo. Es indispensable tomar en consideración las aspiraciones y capacidades de los desempleados y hacerlos coincidir con la oferta. Este es un camino para reducir la tasa de desocupación en los jóvenes.

- Con base en algunas experiencias de los solicitantes es posible vislumbrar la necesidad de *credencialización* de la población desocupada que les procuraría un mejor empleo. Es posible argumentar que una proporción de la población desocupada no tiene acceso a trabajos que consideran mejores, no por falta de experiencia ni conocimiento, sino por la carencia de un papel que demuestre un nivel escolar requerido (preparatoria, en estos casos). En este sentido sería conveniente considerar esta situación a fin de que el programa incorpore en sus beneficios, un proceso de certificación escolar o ayude a la terminación de la misma.
- La mayor convergencia en los tres actores está en el fomento al empleo. Tanto en la población desocupada que lo solicita, como en los ejecutores, mediante esquemas cooperativistas, y los evaluadores con medidas no discriminatorias que promuevan un trabajo decente para la población del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

El objetivo principal de esta investigación fue conocer la relevancia del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal en el contexto de las políticas de protección y fomento al empleo del país. Para ello se analizó la adecuación del programa con las características sociodemográficas de la fuerza de trabajo de la entidad y algunas de las condiciones que aquejan cotidianamente a la población objetivo del programa. Los hallazgos obtenidos sugieren ciertos aciertos, como la procuración de una protección mínima para el desocupado en épocas de crisis y su innovación en el conjunto de políticas de protección laboral en el país, así como debilidades cifradas en su diseño, los objetivos planteados y algunos aspectos que reproducen las fallas prevalecientes en la política social de la región latinoamericana.

El punto de partida de la investigación fue la reflexión en torno a las políticas laborales como mecanismos de procuración de bienestar social. Se tomó como marco analítico el tipo de política social predominante en la región latinoamericana de las últimas cuatro décadas que surgió paralelamente a los cambios socioeconómicos acontecidos en dicho periodo, caracterizados por el adelgazamiento del Estado y la desregulación del mercado. Se hace énfasis, empero, en la prevalencia de las viejas estructuras estatistas, en coexistencia con la adopción del modelo neoliberal y los regímenes de bienestar duales, cuya característica principal es la instrumentación de una política social que excluye a los estratos sociales más vulnerables por su condición social. De este modo se tomó como característica eminente de la seguridad social que ha imperado en América Latina y México, sus rasgos e instrumentación excluyentes.

A la luz de los argumentos anteriores se documentó brevemente la situación reciente del mercado de trabajo en la región y la política laboral del mismo. Caracterizado por ser desigual en sus oportunidades, precarizado en sus condiciones y cada vez más orientado a la flexibilización y la productividad, se ha experimentado una degradación progresiva de las instancias ocupacionales que otrora estuvieron menos afectadas que en la actualidad –principalmente el trabajador asalariado– manifestada en indicadores tales como aumento en el desempleo abierto y la disminución de los contratos y prestaciones sociales. Asimismo otras situaciones tales como la inactividad –principalmente en la población joven– son reflejo de las carencias de un mercado laboral que poco responde o se adecua a las necesidades de la fuerza de trabajo. Aunado a ello,

también persisten en este mercado de trabajo los problemas estructurales que aquejan a toda sociedad, entre los que destacan las inequidades de género y la discriminación por edad.

Ante esta situación, se indagaron y expusieron algunos de los argumentos sustentados por varios autores sobre el tipo de política laboral que podría responder a la situación por la que se atraviesa la región en la actualidad. De dichos argumentos destacan cuatro, a saber: *la distinción entre políticas de fomento al empleo y políticas de protección laboral*: las primeras enfocadas en el impulso al empleo, principalmente mediante la capacitación y reasignación; las segundas dirigidas a la protección social ante condiciones adversas del mercado de trabajo mediante beneficios monetarios y excepciones; la necesidad de *universalización de políticas de seguridad social y el fomento al trabajo decente* cuya finalidad es la protección laboral de toda la fuerza de trabajo a fin de superar el problema de la exclusión; la necesidad de una *evaluación continua de las políticas laborales* y la *restricción de la difusión de políticas innovadoras* dado el carácter limitado de los gobiernos locales. Este conjunto de argumentos constituyen los elementos bajo los cuales es posible determinar la relevancia (teórica y práctica) que tiene el Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal.

La discusión precedente sirvió de referente para el análisis del periodo de crisis actual, sobre el cual se hizo un breve análisis basado en la documentación de la OIT y los programas emergentes y políticas de protección y fomento al empleo impulsados en la región latinoamericana y en México. Al finalizar este paso se acumuló el conocimiento necesario –teórico y práctico– para emprender el análisis del Programa de Seguro de Desempleo, justificado por las características específicas que lo hacen objeto de reflexión: una política de protección laboral, innovadora, delimitada política y geográficamente, y con entrada en vigencia en un momento de crisis económica. Esta reflexión se haría a la luz no sólo de los argumentos teóricos expuestos y las experiencias prácticas de otras políticas sino, ante todo, de la dinámica de la población que compone la fuerza de trabajo de la entidad en la que el programa opera.

Para conocer la dinámica de la fuerza de trabajo del D.F. se recurrió a un análisis descriptivo de la población en edades laborales de acuerdo a instancias de ocupación, desempleo e inactividad, por sexo y grandes grupos de edad (adolescentes, jóvenes adultos, adultos y adultos mayores) con base en los datos del segundo trimestre del 2009 de la ENOE. Este análisis tuvo como propósito detectar las situaciones que más vulneran a ciertos grupos que componen la población en edades laborales del mercado de trabajo del D.F.. Se tuvo especial cuidado en

priorizar las situaciones consideradas como más críticas para fines de la investigación y el análisis del programa, aunque no por ello se dejaron de mencionar otras situaciones sobre las cuales se argumenta que requieren de la misma atención que parte de la población desocupada goza con el programa. A continuación se mencionan dichas situaciones.

Los niveles de la población desocupada joven es un asunto que requiere atención. En efecto, no sólo este grupo presenta los indicadores más elevados de desempleo sino que entre ellos, los de mayor escolaridad presentan los niveles más altos. Se propuso que esta situación refleja una inconsistencia entre la demanda y la oferta de trabajo, donde ésta última no se adecua ni a las expectativas, ni a las capacidades de la primera. En todo caso, la situación de desocupación elevada para los jóvenes es un fenómeno compartido con el resto de la región, así como el riesgo latente del paso del desempleo a la inactividad. Adicional a un beneficio monetario, para este grupo es necesaria la instrumentación de políticas de fomento al empleo, lo cual puede hacerse mediante el refuerzo de las características que al respecto contempla el diseño del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal.

La población adulta padece el desempleo de un modo distinto a la joven. En ella el problema se materializa, por un lado, en la dificultad que implica en sí la pérdida de un trabajo que le procuraba, en función de su experiencia profesional, una manutención satisfactoria y, por otro lado, en la adversidad de recuperar un trabajo similar al que perdió. Para esta población es indispensable la consideración de políticas tipo mixtas que incluyan un beneficio monetario temporal, la operación necesaria para la recuperación de empleos similares a los perdidos y/o la capacitación que aproveche la experiencia adquirida y la pueda reorientar/adaptar a las ofertas de empleo o áreas de crecimiento.

La población ocupada está afectada por varias situaciones críticas entre las que destacan los bajos salarios para la población joven, los altos niveles de trabajo no remunerado femenino, el aumento de la inserción laboral por cuenta propia en actividades precarias y los elevados índices de la precarización del trabajo en la población adulta mayor. Cabe señalar sobre ésta última que el hecho de que haya población ocupada a estas edades responde específicamente a la escasez de oportunidades de reinserción laboral en trabajos asalariados, lo cual la remite a las instancias ocupacionales más precarizadas. Reflejo de ello son los elevados indicadores de condiciones críticas que presenta esta población. Es importante reflexionar medidas de bienestar que mejoren

sus condiciones y atiendan adecuadamente las demandas asociadas a estas etapas del curso de vida tales como necesidad de servicios de salud, pensiones, etc.

La población inactiva experimenta un problema real de demanda laboral insatisfecha. El volumen de población inactiva disponible casi duplica al de la desocupada, lo cual da una idea sobre las oportunidades que ofrece el mercado laboral del D.F. Se detectan tres grupos donde se acentúa esta situación: estudiantes, mujeres dedicadas al quehacer doméstico y parte de la población adulta. En todo caso esta población representa un capital humano no aprovechado y es válido cuestionar el papel del Estado y la política laboral para la resolución de sus demandas de obtención de trabajo.

El análisis efectuado sugiere el hecho de que el mercado laboral del Distrito Federal está segmentado por sus condiciones y necesidades en función de las edades. Hay una población adolescente y joven con dificultades de inserción al mercado laboral y en condiciones precarias y una población adulta con indicadores menos malos pero afectados por trabajos cuyas condiciones dejan mucho que desear. En este sentido, se detecta que las políticas de fomento al empleo indirecto como las que impulsa el PAE, tales como capacitación y bolsas de trabajo vinculadas a la instrucción escolar para la población joven, tienen alcances limitados al no comprometer de manera directa a las instituciones gubernamentales como actores fundamentales en las relaciones de mercado de trabajo. Por esta razón, las medidas de protección laboral, como el Seguro de Desempleo, reforzadas por el fomento al empleo directo pueden ser medidas más convenientes que cualquiera de las dos medidas por separado, como hasta el día de hoy ha venido sucediendo. Asimismo, dadas las características de la población adulta, ésta resultaría también beneficiada por una política que integre ambos beneficios (monetario y de recolocación en puestos de trabajo acordes a sus experiencias y habilidades profesionales).

El análisis anterior permitió conocer las limitantes del programa como política de mercado laboral, a la vez que ayudó a visualizar, mediante los indicadores mostrados, las situaciones en las que la población desocupada se supone más afectada. Para respaldar dichas situaciones se optó por realizar entrevistas a solicitantes del seguro de desempleo con la finalidad de “darle voz” mediante sus propias verbalizaciones, a los indicadores correspondientes para esta población. Esta parte del análisis logró explicar con mayor detalle las vivencias de la población desocupada del D.F., sobre lo cual, se resume a continuación.

Es notorio el hecho de que todos los entrevistados reclaman la recuperación del trabajo y los límites del seguro. Para ellos, un seguro no es suficiente si no hay paralelamente promoción a la recuperación del empleo. Los montos recibidos suelen ser insuficientes a las necesidades que necesitan cubrir y destaca el hecho de que, a excepción del joven entrevistado, poco tiempo suele transcurrir de la pérdida del empleo al intento de compensar el ingreso perdido mediante actividades informales como el comercio y la preparación de alimentos.

La población joven reclama oportunidades de un trabajo bien remunerado e incluso expresan la necesidad de capacitaciones para ser empleados dados los constantes rechazos que sufren a razón de poca experiencia o escolaridad. En la población adulta, por el contrario, es la elevada experiencia acumulada que le granjearía un empleo o ingreso similar al perdido, la causa por la que no es contratada por los ofertantes, pues de acuerdo a sus propios intereses y a la lógica del mercado, el interés de ellos está en la maximización de la utilidad. Ante esta situación sería conveniente pensar en las posibilidades que tendría el programa en recolocar a sus beneficiarios en empleos similares a los perdidos, en cuanto a habilidades y salarios, adicional al beneficio monetario otorgado. La población adulta mayor, por su parte, sufre de discriminación por la edad a pesar de la gran experiencia laboral acumulada. De acuerdo con las declaraciones presentadas la pérdida de un trabajo acorde a sus necesidades se da mucho tiempo antes de las edades de jubilación, lo cual remite a esta población a intervalos prolongados de desocupación donde la única opción disponible parece ser el autoempleo. Esto se relaciona con los elevados niveles en los indicadores de precarización laboral presentados para este grupo de edad.

Con base en las apreciaciones de la población solicitante se procedió a conocer la capacidad institucional del programa. Para ello se recurrió a conocer los alcances del programa en función del contexto más general de la política laboral, del diseño del programa y de entrevistas con evaluadores y ejecutores del mismo. De esto se dedujo que el problema que afecta en mayor medida al programa es su limitación como política de fomento al empleo, la cual no se resuelve con la de por sí problemática articulación con el PAE pues, como se argumentó previamente, éste tiene alcances muy cortos en la creación de empleos directos. Así, institucionalmente se ha optado por vincular el Programa de Seguro de Desempleo con los programas de fomento cooperativo del Gobierno del Distrito Federal, lo cual resulta una medida prometedora –pues a diferencia del PAE, involucra a las instituciones gubernamentales en la creación directa de

empleos– que habrá de ser observada en su desarrollo futuro para conocer sus alcances e impactos en la población beneficiada.

Otro problema que también enfrenta el programa es su incapacidad de cobertura al segmento informal del mercado laboral. Aunque se reconoce este problema, no se vislumbra desde los ejecutores un modo de resolverlo, principalmente por razones de financiamiento y contribución.

Aunque por decreto el programa tiene como objetivo a grupos vulnerables, en la práctica y con base en las declaraciones de los ejecutores y evaluadores no resulta clara la instrumentación para llegar a beneficiar a dichos grupos, entre los cuales destacan los jóvenes y los adultos mayores. Por el contrario, la población más beneficiada es la adulta pero se desconoce si el programa está efectivamente ayudando a la colocación en empleos similares a los que perdieron.

En suma y con base en el desarrollo de la investigación aquí bosquejado, se detalla finalmente la situación del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal como política de protección laboral.

- El programa es una medida única dentro del conjunto de políticas de mercado laboral disponibles en el país debido a su fuerte contenido de protección laboral (mejora de la situación laboral mediante beneficios monetarios) lo que la hace sobresalir respecto a las insuficientes políticas de fomento al empleo (inserción al mercado laboral a través de medidas como capacitaciones, entrenamiento y recuperación de empleo) que tiene el PAE. Además involucra de manera más directa a las instancias gubernamentales y al gobierno que lo ha promovido, reforzando así el papel que ha perdido el Estado en las relaciones del mercado laboral a pesar de las dificultades que tienen este tipo de políticas locales en el impacto de las políticas laborales a nivel global y las carencias que un gobierno local padece para impulsar el fomento al empleo.
- Los objetivos del programa expresados en la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal hacen explícita la preferencia del aseguramiento a los grupos vulnerables sin que en la práctica se hagan explícitos quiénes son esos grupos (más allá de la distinción de género, que redundaría en obiedad). En el análisis de la fuerza de trabajo de D.F., llevada a cabo en esta investigación, se detectaron algunas situaciones de vulnerabilidad laboral representadas por ciertos grupos de la población en edades laborales. Aunque la mayoría de

estos grupos no están contemplados como potenciales beneficiarios del programa debido a su situación de actividad (inactivos), su pertenencia a grupos etarios (adolescentes y adultos mayores) o segmentos del mercado laboral (informales), representan –antes que un capital humano desaprovechado para la economía de la entidad– individuos con rostro y voz, sujetos de derechos laborales, que requieren una expedita resolución a su situación de desventaja. Dichos grupos podrían ser considerados, si bien ya no población objetivo del programa, al menos sujetos con necesidades laborales a resolver mediante políticas tan innovadoras como lo es el seguro de desempleo. Sólo de este modo se podrá superar el problema de exclusión que tanto ha aquejado a la política laboral del continente y, en particular, a México.

- La población objetivo del programa reclama una solución a la recolocación en empleos que reconozcan su experiencia laboral y ofrezcan condiciones laborales similares a las que tenían, incluyendo el nivel de ingreso. Esta es una señal para que el programa redoble sus esfuerzos hacia medidas activas en donde el papel del gobierno del D.F. sea de mediador entre ofertantes y demandantes a la vez que cuide del fomento cooperativista del que se ha encargado en tiempos recientes de impulsar.
- Es importante tomar en consideración la segmentación del mercado laboral y el acceso a los empleos mejores remunerados, tal y como señalan en los organismos evaluadores de la política social. En este sentido el tema del trabajo decente, cuya función es cerrar la brecha entre la calidad de los empleos en ambos segmentos del mercado laboral, cobra una relevancia mayor. Es deseable que el fomento al empleo decente se instrumente entre actores gubernamentales, obreros y patronos en una agenda común con objetivos precisos.
- Es indispensable que una medida tan innovadora como el programa tenga referentes claros sobre los derroteros que en otras latitudes han tomado los seguros de desempleo recientemente. Por mencionar sólo algunos, el programa del D.F. se nutriría al conocer que otros programas de seguro de desempleo han logrado expandir sus beneficios a proporciones del sector informal (Venezuela), calculan sus beneficios en función del ingreso percibido (Argentina, Ecuador), incorporan a sectores afectados en tiempos de crisis (Brasil) y son financiados de manera tripartita (en todos los casos anteriores).

Tras esta investigación se sugiere reflexionar a futuro sobre la pertinencia real que tiene el Estado en el impulso de políticas de mercado laboral que integran al mismo tiempo aspectos de fomento al empleo directo y promoción de protección laboral, así como sus posibilidades de difusión en el país. En este trabajo queda claro que la actualidad del panorama laboral requiere de este tipo de políticas laborales que redunden en el bienestar de las poblaciones a las que se destinan.

Por su parte, cabe señalar que el programa tiene muchos retos por delante así como verdaderas oportunidades para incidir en la mejora de la realidad laboral de la entidad. Sólo con una observación cuidadosa, al lado de evaluaciones constantes, y la participación involucrada de la sociedad civil y política en su conjunto, es decir, del *Estado*, se podrá establecer de manera más consolidada el programa como una medida de auténtico bienestar social para la(s) població(nes) que componen la fuerza de trabajo de la entidad.

## APÉNDICE

### ANEXO I DISTRITO FEDERAL: PARTICIPACIÓN ECONÓMICA Y DESOCUPACIÓN MASCULINA Y FEMENINA II TRIMESTRE 2009

Edad	Población 14 años o más			Población Económicamente Activa			Población Desocupada		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
14 a 17 años	304,348	289,117	593,465	53,991	30,540	84,531	5,619	4,517	10,136
18 a 19 años	158,977	140,502	299,479	59,816	26,732	86,548	8,215	4,325	12,540
20 a 24 años	359,230	358,021	717,251	227,478	164,315	391,793	38,205	28,401	66,606
25 a 29 años	317,784	360,047	677,831	282,798	251,948	534,746	24,804	29,487	54,291
30 a 34 años	300,458	352,635	653,093	287,537	225,156	512,693	18,896	18,257	37,153
35 a 39 años	328,304	391,073	719,377	321,441	267,661	589,102	14,646	11,575	26,221
40 a 44 años	284,381	334,555	618,936	275,409	231,161	506,570	10,929	8,549	19,478
45 a 49 años	264,215	345,602	609,817	255,287	224,767	480,054	9,014	9,949	18,963
50 a 54 años	254,617	280,238	534,855	237,621	154,635	392,256	9,240	6,506	15,746
55 a 59 años	174,101	259,734	433,835	136,109	113,006	249,115	9,250	1,480	10,730
60 a 64 años	166,024	203,597	369,621	111,569	49,297	160,866	7,883	3,529	11,412
65 a 69 años	121,231	139,889	261,120	61,932	33,761	95,693	1,790	857	2,647
70 a 74 años	78,295	130,415	208,710	28,695	16,708	45,403	1,633	0	1,633
75 a 79 años	56,854	100,969	157,823	12,423	11,759	24,182	0	0	0
80 a 84 años	43,134	54,806	97,940	6,264	3,365	9,629	0	0	0
85 a 89 años	12,528	42,607	55,135	1,819	1,020	2,839	0	0	0
90 a 94 años	10,820	14,474	25,294	1,176	0	1,176	0	0	0
95 o más	1,699	4,372	6,071	0	0	0	0	0	0
Total	3,237,000	3,802,653	7,039,653	2,361,365	1,805,831	4,167,196	160,124	127,432	287,556
Total refinado <sup>a</sup>	2,912,439	3,315,121	6,227,560	2,249,056	1,739,218	3,988,274	156,701	126,575	283,276

<sup>a</sup>Las edades consideradas son 14 a 64 años.

ANEXO IIa  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA  
 II TRIMESTRE 2009  
 (PONDERADOS)

Grupo de edad y situación	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
	Disponibles	No disponibles	Totales	Disponibles	No disponibles	Totales	Disponibles	No disponibles	Totales
<i>Todas las edades</i>									
Estudiantes	185,010	744,426	929,436	102,746	371,008	473,754	82,264	373,418	455,682
Quehaceres domésticos	232,830	1,075,284	1,308,114	24,270	24,141	48,411	208,560	1,051,143	1,259,703
Pensionados y jubilados	40,028	332,394	372,422	28,508	192,339	220,847	11,520	140,055	151,575
Incapacitados permanentes	0	52,982	52,982	0	28,560	28,560	0	24,422	24,422
Otros no activos	62,411	147,092	209,503	40,158	63,905	104,063	22,253	83,187	105,440
<i>Adolescentes(14 a 17 años)</i>									
Estudiantes	68,173	404,317	472,490	39,623	195,059	234,682	28,550	209,258	237,808
Quehaceres domésticos	9,422	13,164	22,586	5,066	1,759	6,825	4,356	11,405	15,761
Incapacitados permanentes	0	2,564	2,564	0	1,596	1,596	0	968	968
Otros no activos	3,817	7,477	11,294	3,817	3,437	7,254	0	4,040	4,040
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>									
Estudiantes	113,600	328,044	441,644	60,055	171,404	231,459	53,545	156,640	210,185
Quehaceres domésticos	43,761	163,117	206,878	6,930	4,057	10,987	36,831	159,060	195,891
Incapacitados permanentes	0	10,513	10,513	0	7,730	7,730	0	2,783	2,783
Otros no activos	11,635	10,804	22,439	6,682	9,041	15,723	4,953	1,763	6,716
<i>Adultos(30 a 64 años)</i>									
Estudiantes	3,237	12,065	15,302	3,068	4,545	7,613	169	7,520	7,689
Quehaceres domésticos	149,982	651,757	801,739	9,433	6,590	16,023	140,549	645,167	785,716
Pensionados y jubilados	12,771	129,084	141,855	7,357	66,495	73,852	5,414	62,589	68,003
Incapacitados permanentes	0	27,971	27,971	0	13,510	13,510	0	14,461	14,461
Otros no activos	28,352	33,659	62,011	18,398	17,731	36,129	9,954	15,928	25,882
<i>Adultos Mayores(65 o más)</i>									
Quehaceres domésticos	29,665	247,246	276,911	2,841	11,735	14,576	26,824	235,511	262,335
Pensionados y jubilados	27,257	203,310	230,567	21,151	125,844	146,995	6,106	77,466	83,572
Incapacitados permanentes	0	11,934	11,934	0	5,724	5,724	0	6,210	6,210
Otros no activos	18,607	95,152	113,759	11,261	33,696	44,957	7,346	61,456	68,802

ANEXO IIb  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA  
 II TRIMESTRE 2009  
 (NO PONDERADOS)

Grupo de edad y situación	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
	Disponibles	No disponibles	Totales	Disponibles	No disponibles	Totales	Disponibles	No disponibles	Totales
<i>Todas las edades</i>									
Estudiantes	204	801	1,005	113	395	508	91	406	497
Quehaceres domésticos	262	1,197	1,459	27	27	54	235	1,170	1,405
Pensionados y jubilados	42	355	397	31	206	237	11	149	160
Incapacitados permanentes	0	59	59	0	32	32	0	27	27
Otros no activos	72	161	233	48	70	118	24	91	115
<i>Adolescentes(14 a 17 años)</i>									
Estudiantes	75	439	514	43	210	253	32	229	261
Quehaceres domésticos	12	15	27	6	2	8	6	13	19
Incapacitados permanentes	0	4	4	0	2	2	0	2	2
Otros no activos	5	8	13	5	4	9	0	4	4
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>									
Estudiantes	124	348	472	66	179	245	58	169	227
Quehaceres domésticos	47	196	243	7	5	12	40	191	231
Incapacitados permanentes	0	11	11	0	8	8	0	3	3
Otros no activos	14	13	27	9	11	20	5	2	7
<i>Adultos(30 a 64 años)</i>									
Estudiantes	5	14	19	4	6	10	1	8	9
Quehaceres domésticos	172	720	892	11	7	18	161	713	874
Pensionados y jubilados	14	139	153	8	72	80	6	67	73
Incapacitados permanentes	0	31	31	0	16	16	0	15	15
Otros no activos	32	37	69	21	19	40	11	18	29
<i>Adultos Mayores(65 o más)</i>									
Quehaceres domésticos	31	266	297	3	13	16	28	253	281
Pensionados y jubilados	28	216	244	23	134	157	5	82	87
Incapacitados permanentes	0	13	13	0	6	6	0	7	7
Otros no activos	21	103	124	13	36	49	8	67	75

ANEXO IIIa  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR NIVEL MÁXIMO DE INSTRUCCIÓN  
 II TRIMESTRE 2009  
 (PONDERADOS)

Grupo de edad y situación	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
	Ocupados	Desocupados	Total	Ocupados	Desocupados	Total	Ocupadas	Desocupadas	Total
<i>Todas las edades</i>									
Primaria incompleta	244,510	10,265	254,775	110,048	4,331	114,379	134,462	5,934	140,396
Primaria completa	599,438	43,647	643,085	345,991	29,321	375,312	253,447	14,326	267,773
Secundaria completa	1,313,648	108,185	1,421,833	735,530	56,755	792,285	578,118	51,430	629,548
Medio superior y superior	1,722,044	125,459	1,847,503	1,009,672	69,717	1,079,389	712,372	55,742	768,114
<i>Adolescentes (14 a 17 años)</i>									
Primaria incompleta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Primaria completa	28,232	2,959	31,191	17,270	2,959	20,229	10,962	0	10,962
Secundaria completa	44,593	7,177	51,770	31,102	2,660	33,762	13,491	4,517	18,008
Medio superior y superior	1,570	0	1,570	0	0	0	1,570	0	1,570
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>									
Primaria incompleta	16,864	94	16,958	11,004	0	11,004	5,860	94	5,954
Primaria completa	77,213	11,232	88,445	50,333	5,451	55,784	26,880	5,781	32,661
Secundaria completa	336,362	51,203	387,565	211,878	26,861	238,739	124,484	24,342	148,826
Medio superior y superior	449,211	70,908	520,119	225,653	38,912	264,565	223,558	31,996	255,554
<i>Adultos (30 a 64 años)</i>									
Primaria incompleta	169,452	9,245	178,697	74,689	3,405	78,094	94,763	5,840	100,603
Primaria completa	441,697	27,000	468,697	242,827	19,312	262,139	198,870	7,688	206,558
Secundaria completa	903,630	49,805	953,435	471,778	27,234	499,012	431,852	22,571	454,423
Medio superior y superior	1,236,174	53,653	1,289,827	755,821	29,907	785,728	480,353	23,746	504,099
<i>Adultos Mayores (65 o más)</i>									
Primaria incompleta	58,194	926	59,120	24,355	926	25,281	33,839	0	33,839
Primaria completa	52,296	2,456	54,752	35,561	1,599	37,160	16,735	857	17,592
Secundaria completa	29,063	0	29,063	20,772	0	20,772	8,291	0	8,291
Medio superior y superior	35,089	898	35,987	28,198	898	29,096	6,891	0	6,891

ANEXO IIIb  
DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR NIVEL MÁXIMO DE INSTRUCCIÓN  
II TRIMESTRE 2009  
(NO PONDERADOS)

Grupo de edad y situación	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
	Ocupados	Desocupados	Total	Ocupados	Desocupados	Total	Ocupadas	Desocupadas	Total
<i>Todas las edades</i>									
Primaria incompleta	281	14	295	130	6	136	151	8	159
Primaria completa	695	53	748	409	36	445	286	17	303
Secundaria completa	1,473	120	1,593	841	60	901	632	60	692
Medio superior y superior	1,785	134	1,919	1,049	75	1,124	736	59	795
<i>Adolescentes (14 a 17 años)</i>									
Primaria incompleta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Primaria completa	35	3	38	24	3	27	11	0	11
Secundaria completa	49	8	57	33	3	36	16	5	21
Medio superior y superior	2	0	2	0	0	0	2	0	2
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>									
Primaria incompleta	21	1	22	14	0	14	7	1	8
Primaria completa	95	13	108	65	6	71	30	7	37
Secundaria completa	390	58	448	247	29	276	143	29	172
Medio superior y superior	472	75	547	234	41	275	238	34	272
<i>Adultos (30 a 64 años)</i>									
Primaria incompleta	191	12	203	86	5	91	105	7	112
Primaria completa	503	34	537	276	25	301	227	9	236
Secundaria completa	1,004	54	1,058	540	28	568	464	26	490
Medio superior y superior	1,278	58	1,336	789	33	822	489	25	514
<i>Adultos Mayores (65 o más)</i>									
Primaria incompleta	69	1	70	30	1	31	39	0	39
Primaria completa	62	3	65	44	2	46	18	1	19
Secundaria completa	30	0	30	21	0	21	9	0	9
Medio superior y superior	33	1	34	26	1	27	7	0	7

ANEXO IVa  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RELACIÓN DE PARENTESCO CON EL JEFE DE HOGAR  
 II TRIMESTRE 2009  
 (PONDERADOS)

Relación de parentesco	Ambos Sexos			Hombres			Mujeres		
	Ocupados	Desocupados	Total	Ocupados	Desocupados	Total	Ocupadas	Desocupadas	Total
<i>Todas las relaciones</i>									
Jefe(a)	1,793,143	85,702	1,878,845	1,357,610	61,164	1,418,774	435,533	24,538	460,071
Pareja	670,357	27,890	698,247	72,419	5,089	77,508	597,938	22,801	620,739
Hijo(a)	1,025,726	149,725	1,175,451	571,161	78,643	649,804	454,565	71,082	525,647
Hermano(a)	78,898	11,296	90,194	43,873	8,054	51,927	35,025	3,242	38,267
Otros parientes	103,294	11,250	114,544	53,482	6,316	59,798	49,812	4,934	54,746
Trabajadores(as) domésticos	42,597	0	42,597	877	0	877	41,720	0	41,720
Otra	165,625	1,693	167,318	101,819	858	102,677	63,806	835	64,641
<i>Hijos(as)</i>									
Adolescentes(14 a 17 años)	57,226	8,279	65,505	38,162	4,791	42,953	19,064	3,488	22,552
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	499,412	105,396	604,808	286,701	57,481	344,182	212,711	47,915	260,626
Adultos (30 a 64 años)	469,088	36,050	505,138	246,298	16,371	262,669	222,790	19,679	242,469

ANEXO IVb  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RELACIÓN DE PARENTESCO CON EL JEFE DE HOGAR  
 II TRIMESTRE 2009  
 (NO PONDERADOS)

Relación de parentesco	Ambos Sexos			Hombres			Mujeres		
	Ocupados	Desocupados	Total	Ocupados	Desocupados	Total	Ocupadas	Desocupadas	Total
<i>Todas las relaciones</i>									
Jefe(a)	1,955	99	2,054	1,494	73	1,567	461	26	487
Pareja	720	32	752	75	5	80	645	27	672
Hijo(a)	1,133	163	1,296	637	84	721	496	79	575
Hermano(a)	94	10	104	51	6	57	43	4	47
Otros parientes	116	14	130	61	7	68	55	7	62
Trabajadores(as) domésticos	36	0	36	1	0	1	35	0	35
Otra	180	3	183	110	2	112	70	1	71
<i>Hijos(as)</i>									
Adolescentes(14 a 17 años)	66	8	74	44	5	49	22	3	25
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	559	113	672	326	60	386	233	53	286
Adultos (30 a 64 años)	508	42	550	267	19	286	241	23	264

ANEXO Va  
 DISTRITO FEDERAL: DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN BUSCADORA POR LUGAR DE BÚSQUEDA Y  
 GRANDES GRUPOS DE EDAD  
 II TRIMESTRE 2009  
 (PONDERADOS)

Grupo de edad	Distribución de buscadores por lugar de búsqueda		
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
<i>Todas las edades</i>			
Directamente al lugar de trabajo	97,388	77,251	174,639
Internet	33,826	33,124	66,950
Medios de comunicación (periódico, radio)	17,448	14,471	31,919
Conocidos o familiares le avisaran o recomendaran	29,611	14,400	44,011
Otro	20,731	22,731	43,462
Total	199,004	161,977	360,981
<i>Adolescentes(14 a 17 años)</i>			
Directamente al lugar de trabajo	4,780	4,517	9,297
Internet	839	0	839
Total	5,619	4,517	10,136
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>			
Directamente al lugar de trabajo	39,606	37,817	77,423
Internet	22,661	21,744	44,405
Medios de comunicación (periódico, radio)	10,778	6,482	17,260
Conocidos o familiares le avisaran o recomendaran	11,158	2,632	13,790
Otro	9,353	12,231	21,584
Total	93,556	80,906	174,462
<i>Adultos(30 a 64 años)</i>			
Directamente al lugar de trabajo	50,286	34,060	84,346
Internet	10,326	11,380	21,706
Medios de comunicación (periódico, radio)	5,963	7,989	13,952
Conocidos o familiares le avisaran o recomendaran	17,746	11,768	29,514
Otro	11,378	10,500	21,878
Total	95,699	75,697	171,396

ANEXO Vb  
 DISTRITO FEDERAL: DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN BUSCADORA POR LUGAR DE BÚSQUEDA Y  
 GRANDES GRUPOS DE EDAD  
 II TRIMESTRE 2009  
 (NO PONDERADOS)

Grupo de edad	Número de buscadores por lugar de búsqueda		
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
<i>Todas las edades</i>			
Directamente al lugar de trabajo	199	108	91
Internet	68	33	35
Medios de comunicación (periódico, radio)	30	16	14
Conocidos o familiares le avisaran o recomendaran	46	31	15
Otro	45	22	23
Total	388	210	178
<i>Adolescentes(14 a 17 años)</i>			
Directamente al lugar de trabajo	10	5	5
Internet	1	1	0
Total	11	6	5
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>			
Directamente al lugar de trabajo	91	45	46
Internet	44	21	23
Medios de comunicación (periódico, radio)	17	10	7
Conocidos o familiares le avisaran o recomendaran	14	11	3
Otro	21	10	11
Total	187	97	90
<i>Adultos(30 a 64 años)</i>			
Directamente al lugar de trabajo	98	58	40
Internet	23	11	12
Medios de comunicación (periódico, radio)	13	6	7
Conocidos o familiares le avisaran o recomendaran	32	20	12
Otro	24	12	12
Total	190	107	83

ANEXO VI  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN OCUPADA MASCULINA Y FEMENINA POR SECTOR ECONÓMICO Y GRANDES GRUPOS DE EDAD  
 II TRIMESTRE 2009

<b>Sector económico</b>	Primario	Secundario	Terciario	NE	Total
<i>Ambos sexos</i>					
Todas las edades	9,567	668,048	3,191,026	10,999	3,879,640
Adolescentes (14 a 17 años)	78	17,650	56,667	0	74,395
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	2,447	174,726	698,660	3,817	879,650
Adultos( 30 a 64 años)	4,370	453,483	2,285,918	7,182	2,750,953
Adultos Mayores (65 o más)	2,672	22,189	149,781	0	174,642
<i>Hombres</i>					
Todas las edades	8,113	493,189	1,692,888	7,051	2,201,241
Adolescentes (14 a 17 años)	78	14,191	34,103	0	48,372
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	1,631	122,767	370,653	3,817	498,868
Adultos( 30 a 64 años)	3,732	335,807	1,202,342	3,234	1,545,115
Adultos Mayores (65 o más)	2,672	20,424	85,790	0	108,886
<i>Mujeres</i>					
Todas las edades	1,454	174,859	1,498,138	3,948	1,678,399
Adolescentes (14 a 17 años)	0	3,459	22,564	0	26,023
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	816	51,959	328,007	0	380,782
Adultos( 30 a 64 años)	638	117,676	1,083,576	3,948	1,205,838
Adultos Mayores (65 o más)	0	1,765	63,991	0	65,756

ANEXO VII  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN OCUPADA MASCULINA Y FEMENINA POR POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN Y  
 GRANDES GRUPOS DE EDAD  
 II TRIMESTRE 2009  
 (PONDERADOS)

<b>Posición por ocupación</b>	Subordinados y remunerados	Empleadores	Cuenta propia	Sin pago	Total
<i>Ambos sexos</i>					
Todas las edades	2,827,070	173,437	762,629	116,504	3,879,640
Adolescentes (14 a 17 años)	49,997	0	4,503	19,895	74,395
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	749,959	14,229	87,107	28,355	879,650
Adultos( 30 a 64 años)	1,951,473	143,901	592,864	62,715	2,750,953
Adultos Mayores (65 o más)	75,641	15,307	78,155	5,539	174,642
<i>Hombres</i>					
Todas las edades	1,585,169	123,314	452,724	40,034	2,201,241
Adolescentes (14 a 17 años)	33,156	0	1,533	13,683	48,372
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	424,313	11,229	50,553	12,773	498,868
Adultos( 30 a 64 años)	1,075,158	101,463	356,931	11,563	1,545,115
Adultos Mayores (65 o más)	52,542	10,622	43,707	2,015	108,886
<i>Mujeres</i>					
Todas las edades	1,241,901	50,123	309,905	76,470	1,678,399
Adolescentes (14 a 17 años)	16,841	0	2,970	6,212	26,023
Jóvenes Adultos (18 a 29 años)	325,646	3,000	36,554	15,582	380,782
Adultos( 30 a 64 años)	876,315	42,438	235,933	51,152	1,205,838
Adultos Mayores (65 o más)	23,099	4,685	34,448	3,524	65,756

ANEXO VIII  
 DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN OCUPADA MASCULINA Y  
 FEMENINA POR GRANDES GRUPOS DE EDAD E INDICADORES DE  
 PRECARIEDAD LABORAL  
 II TRIMESTRE 2009

<b>Grupo de edad</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<i>Todas las edades</i>			
Micronegocios precarios	1,303,569	737,989	565,580
Con ingreso menor a la mediana nacional	1,405,623	826,229	579,394
Jornada parcial involuntaria	894,494	369,787	524,707
Sin ningún tipo de prestación	1,936,801	1,156,047	780,754
Sin contrato permanente	2,417,386	1,384,572	1,032,814
<i>Adolescentes(14 a 17 años)</i>			
Micronegocios precarios	35,390	23,602	11,788
Con ingreso menor a la mediana nacional	39,113	26,312	12,801
Jornada parcial involuntaria	39,962	25,897	14,065
Sin ningún tipo de prestación	69,859	45,338	24,521
Sin contrato permanente	74,395	48,372	26,023
<i>Jóvenes Adultos (18 a 29 años)</i>			
Micronegocios precarios	231,215	142,195	89,020
Con ingreso menor a la mediana nacional	377,051	230,890	146,161
Jornada parcial involuntaria	201,604	89,201	112,403
Sin ningún tipo de prestación	409,567	251,582	157,985
Sin contrato permanente	588,602	338,081	250,521
<i>Adultos(30 a 64 años)</i>			
Micronegocios precarios	939,566	522,066	417,500
Con ingreso menor a la mediana nacional	903,779	518,925	384,854
Jornada parcial involuntaria	593,679	225,022	368,657
Sin ningún tipo de prestación	1,326,836	780,180	546,656
Sin contrato permanente	1,611,327	914,245	697,082
<i>Adultos Mayores(65 o más)</i>			
Micronegocios precarios	97,398	50,126	47,272
Con ingreso menor a la mediana nacional	85,680	50,102	35,578
Jornada parcial involuntaria	59,249	29,667	29,582
Sin ningún tipo de prestación	130,539	78,947	51,592
Sin contrato permanente	143,062	83,874	59,188

## **ANEXO IX: Guías de tópicos para entrevistas**

Se presentan a continuación los tópicos cubiertos en las entrevistas que se realizaron a actores representantes de la población desocupada y quienes instrumentan y evalúan programas para dicha población.

El objetivo primordial de la obtención de esta información fue conocer la adecuación entre la información e indicadores presentados en el segundo capítulo de la investigación, las percepciones que tiene la población desocupada respecto a su situación y la eficiencia del seguro de desempleo como medida instrumentada para la mejora de la población desocupada desde quienes la ejecutan y la evalúan.

Se presentan tres guías por separado que corresponden con los actores seleccionados.

### **DESOCUPADOS**

Jóvenes:

- Básicas:
  - a) Edad
  - b) Escolaridad
  - c) Posición en la relación de parentesco
  - d) Número de hijos
  - e) Número de uniones
  - f) Número de embarazos
  - g) Trabajo anterior
  
- Introductorios:
  - a) Percepción respecto al entorno laboral (qué experiencias le parecen difíciles y cómo se resolverían en su opinión).
  - b) Tiempo transcurrido e intentos en la búsqueda de empleo.
  - c) Búsqueda de empleo anterior a la actual y entorno laboral.
  
- Expectativas laborales:
  - a) Qué tipo de trabajo desea obtener (adecuación de oferta, demanda y capacidades)
  - b) Qué necesidades se busca cubrir con ese trabajo (alimentación, educación, vivienda, etc.)
  - c) Adecuación de necesidades e ingreso.
  - d) Función ulterior del empleo (expectativas a mediano-largo plazo sobre el trabajo que necesita)
  
- Estrategias:
  - a) Qué hacer frente al desempleo (en qué se ocupan, qué hacen, que intentan).
  
- Riesgos:
  - a) Qué escenarios serían los más desfavorables tras una prolongada búsqueda infructuosa.

- Soluciones:
  - a) Preferencia de beneficios en función de lo que les ayudaría más: seguro de desempleo (monetario), capacitación, flexibilización patronal, pagos en especie, etc.
  - b) Sugerencia de alternativas.

#### Adultos

- Básicas:
  - a) Edad
  - b) Escolaridad
  - c) Posición en la relación de parentesco
  - d) Número de hijos
  - e) Número de uniones
  - f) Número de embarazos
  - g) Trabajo anterior
- Introdutorios:
  - a) Percepción respecto al entorno laboral (qué experiencias le parecen difíciles y cómo se resolverían en su opinión).
  - b) Tiempo transcurrido e intentos en la búsqueda de empleo.
  - c) Experiencia y habilidades (en que se dedicaba, qué sabe hacer).
  - d) Búsqueda de empleo anterior a la actual y entorno laboral.
- Expectativas laborales:
  - a) Tipo de trabajo a desempeñar (de acuerdo a su experiencia/ocupación previa, necesidades de aprendizaje de nuevas tecnologías o búsqueda de negocio por cuenta propia, etc.)
  - b) Qué necesidades se busca cubrir con ese trabajo (alimentación, educación, vivienda, etc.)
  - c) Adecuación de necesidades e ingreso.
- Estrategias:
  - a) Qué hacer frente al desempleo (en qué se ocupan, qué hacen, que intentan).
- Riesgos:
  - a) Qué escenarios serían los más desfavorables tras una prolongada búsqueda infructuosa.
- Soluciones:
  - a) Preferencia de beneficios en función de lo que les ayudaría más: seguro de desempleo (monetario), capacitación, flexibilización patronal, pagos en especie, dinero de fondo para retiro, etc.
  - b) Sugerencia de alternativas.

#### Adultos Mayores

- Básicas:
  - a) Edad
  - b) Escolaridad
  - c) Posición en la relación de parentesco
  - d) Número de hijos
  - e) Número de uniones
  - f) Número de embarazos
  - g) Trabajo anterior
  
- Introdutorios:
  - a) Percepción respecto al entorno laboral (qué experiencias le parecen difíciles y cómo se resolverían en su opinión).
  - b) Tiempo transcurrido e intentos en la búsqueda de empleo.
  
- Situación laboral:
  - a) Razón de pérdida de trabajo
  - b) Razón por la que desea seguir trabajando
  - c) Descripción de condiciones laborales en sus empleos.
  
- Expectativas laborales:
  - a) Qué tipo de trabajo desea obtener (adecuación de oferta, demanda y capacidades)
  - b) Qué necesidades se busca cubrir con ese trabajo (alimentación, educación, vivienda, etc.)
  - c) Adecuación de necesidades e ingreso.
  
- Soluciones:
  - a) Preferencia de beneficios en función de lo que les ayudaría más: seguro de desempleo (monetario), capacitación, flexibilización patronal, pagos en especie, etc.
  - b) Sugerencia de alternativas. Optar por pensión universal.

## **EJECUTORES**

- Introdutorios:
  - a) Percepción respecto al mercado laboral (qué experiencias le parecen más preocupantes y por qué).
  
- Justificación del Programa:
  - a) ¿Por qué atender el desempleo mediante un seguro?
  - b) ¿Por qué un monto fijo (1 sal. Mín) vs. uno en función de la percepción del beneficiario?
  - c) Prevención para el clientelismo.
  - d) Prevención para una reinserción no precaria.
  - e) Estrategias “en competencia” (capacitación vs. seguros de desempleo vs. retiros de fondo vs. etc.)

- Otras realidades laborales:
  - a) Desempleados no cubiertos por su condición laboral y su posible expansión. (Informales, no remunerados, etc.)
- Modos de expansión del Programa:
  - a) Priorización de poblaciones actualmente no contempladas y potencialmente beneficiarias.

## **EVALUADORES**

- Introdutorios:
  - a) Percepción respecto al mercado laboral (qué experiencias le parecen más preocupantes y por qué).
- Percepciones sobre el Programa:
  - a) Como medida de protección laboral
  - b) Como medida de fomento al empleo
  - c) Frente a otras estrategias “en competencia”
  - d) Diseño
  - e) Cobertura
  - f) Alcances
  - g) Fallas
  - h) Priorización de problemas a atender

## FUENTES

### Bibliográficas

Alba, Francisco, Israel Banegas, Silvia Giorguli y Orlandina de Oliveira (2006), " El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio", en: *La Situación demográfica de México, 2006*, Consejo Nacional de Población, pp. 107-129.

Bescond, David et. al. (2003), "Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional", *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 122, núm. 2, pp. 197-231.

Coubès, Marie-Laure (2009), "Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres. Estudio de caso México", reporte preparado para la OIT, pp.1-38.

Castro Martín, Teresa (2002), "Consensual Unions in Latin America: Persistence of a Dual Nuptiality System", *Journal of Comparative Family Studies*, vol. 33, núm. 1, pp. 35-55.

Escobar Toledo, Saúl (2010), Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del distrito federal, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Esping-Andersen, Gosta (1997), " Welfare states at the end of the century: the impact of labour market, family and demographic change", en: *Family, market and community. Equity and efficiency in Social Policy*, OECD/Social Policy Studies, núm. 21

Fields, Gary S. 2003), "Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional", *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 122, núm. 2, pp. 263-290.

Figueroa, Juan Guillermo (2008), "La libertad de conciencia en la tradición católica: una opción para el ejercicio de los derechos en el ámbito de la sexualidad", en: Ivonne, Szasz y Guadalupe Salas (coords.), *Sexualidad, derechos humanos y ciudadanía. Diálogos sobre un proyecto en construcción*. El Colegio de México, pp. 235-300.

Filgueira, Carlos y Fernando Filgueria (2002) "Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability" en: Evelyn Huber (editora), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, University Park, Pennsylvania, pp. 127-152.

García, Brígida, y Orlandina de Oliveira, (2006), Las familias en el México metropolitano: Visiones femeninas y masculinas, México, El Colegio de México.

García, Brígida (2009), "Los mercados de trabajo urbanos de México a principios del siglo XXI", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, núm. 1, pp. 5-46.

\_\_\_\_\_ (2010), "Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores", en: Edith Pacheco, Enrique de la Garza y Luis Reygadas (coords.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, El Colegio de México (en prensa).

\_\_\_\_\_ (2010a), "Población económicamente activa: evolución y perspectivas", en: Brígida García y Manuel Ordorica (coords.), *La población*, México, El Colegio de México, Serie Los grandes problemas del México contemporáneo (en prensa).

\_\_\_\_\_ (2010b), “Inestabilidad laboral en México: el caso de los contratos de trabajo””, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 1, enero-abril, pp. 73-101.

Ghai, Dharam (2003), “Trabajo decente. Conceptos e indicadores”, *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 122, núm. 2, pp. 125-160.

Hernández Laos, Enrique (2004), *El desarrollo demográfico y económico de México en los últimos treinta años (1970-2000)*, México, Consejo Nacional de Población.

Huber, Evelyn (2002), “Introduction: Posing the Question” en: Evelyn Huber (editora), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, University Park, Pennsylvania, pp. 1-21.

Meza Romero, Patricia (2006), *Los jóvenes urbanos en el desempleo, el subempleo y la inactividad en México en el año 2004*, tesis de maestría en Demografía, México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009), *Panorama Laboral 2009*, Perú. Versión electrónica obtenida en [http://portal.oit.or.cr/dmdocuments/empleo/pan\\_lab2009.pdf](http://portal.oit.or.cr/dmdocuments/empleo/pan_lab2009.pdf), última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

Pacheco, María Edith (2004), *Ciudad de México, heterogénea y desigual: Un estudio sobre el mercado de trabajo*, México, El Colegio de México.

Pedrero Nieto, Mercedes (2004), “Género, trabajo doméstico y extradoméstico en México. Una estimación del valor económico del trabajo doméstico”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, núm. 56, pp. 413-446.

Pedrero Nieto, Mercedes (2005), *Trabajo doméstico no remunerado en México: Una estimación de su valor económico a través de la Escuela Nacional sobre Uso del Tiempo 2002*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.

Pérez Amador, Julieta (2006), “El inicio de la vida laboral como detonador de la independencia residencial de los jóvenes en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 21, núm. 1, pp. 7-47.

Ros, Jaime (2005), “El desempleo en América Latina desde 1990”, *Serie Estudios y perspectivas*, CEPAL (México), 29, pp. 3-34.

Salinas, Darío y Carolina Tetelboin (2005), “Las condiciones de la política social en América Latina”, *Papeles de Población*, núm. 44, pp. 83-108.

Senado de la República, (2003), “La nacionalización de la industria eléctrica en el contexto del desarrollo estabilizador”, *Boletín Informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa*, año III, núm. 27, versión electrónica obtenida en: [http://www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin\\_27.pdf](http://www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin_27.pdf), última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

Tokman, Víctor (2002) “Jobs and Solidarity: Challenges for Labor Market Policy in Latin America” en: Evelyn Huber (editora), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, University Park, Pennsylvania, pp. 159-193.

Velásquez, Mario (2010), “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, *Serie macroeconomía del desarrollo*, CEPAL (Chile), 99, pp. 3-57.

## Electrónicas

Gaceta Oficial del Distrito Federal, (2008), “Decreto por el que se expide la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal”, Núm. 437, versión electrónica obtenida en <http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/convocatoria>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, (2009), “Convocatoria del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal”, Núm. 516, versión electrónica obtenida en <http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/convocatoria>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, (2009), “Reglas de operación del Programa de Seguro de Desempleo 2009”, Núm. 516, versión electrónica obtenida en <http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/convocatoria>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2002), Guía de conceptos, uso e interpretación de la estadística sobre la fuerza laboral en México, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Versión electrónica obtenida en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp?accion=1&upc=702825000156](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp?accion=1&upc=702825000156), última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

\_\_\_\_\_ (2005), Glosarios, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, versión electrónica obtenida en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EHENOE&nbr=Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Trimestral, Indicadores Estratégicos>, última fecha de consulta: 14 de mayo de 2010.

\_\_\_\_\_ (2009), Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, D.F., 2005, trimestre II, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Versión electrónica obtenida en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/indicadores/2005trim2/est\\_e20509.xls](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2005trim2/est_e20509.xls), última fecha de consulta: 14 de mayo de 2010.

\_\_\_\_\_ (2009), Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, D.F., 2006, trimestre II, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Versión electrónica obtenida en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/indicadores/2006trim2/est\\_e20609.xls](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2006trim2/est_e20609.xls), última fecha de consulta: 14 de mayo de 2010.

\_\_\_\_\_ (2009), Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, D.F., 2007, trimestre II, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Versión electrónica obtenida en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/indicadores/2007trim2/est\\_e20709.xls](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2007trim2/est_e20709.xls), última fecha de consulta: 14 de mayo de 2010.

\_\_\_\_\_ (2009), Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, D.F., 2008, trimestre II, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Versión electrónica obtenida en:

[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/indicadores/2008trim2/est\\_e20809.xls](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2008trim2/est_e20809.xls), última fecha de consulta: 14 de mayo de 2010.

\_\_\_\_\_ (2009), Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, D.F., 2009, trimestre II, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, versión electrónica obtenida en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/indicadores/2009trim2/est\\_e20909.xls](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2009trim2/est_e20909.xls), última fecha de consulta: 14 de mayo de 2010.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2009), “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Wn\\_Quienes\\_Somos/index.html](http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Quienes_Somos/index.html), última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) (2009), “Programa de Empleo Temporal Urbano”, en: [http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE\\_programa\\_de\\_empleo\\_temporal\\_urbano](http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE_programa_de_empleo_temporal_urbano), última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

\_\_\_\_\_ (2009), “Programa de Becas a la Capacitación para el Trabajo (BECATE)”, En: [http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE\\_becas\\_cap](http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE_becas_cap), última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

## **Hemerográficas**

El Economista, “Luz verde a aumento de retiro en afores por desempleo”, publicado el 30 de abril de 2009, versión en línea: <http://eleconomista.com.mx/notas-online/finanzas/2009/04/30/reforma-imss-aumenta-retiros-afores-desempleo>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

El Economista, “Cuotas sociales del gobierno compensarán retiros por desempleo”, publicado el 28 de mayo de 2009, versión en línea: <http://eleconomista.com.mx/notas-online/finanzas/2009/05/28/cuotas-sociales-gobierno-compensaran-retiros-desempleo>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

El Economista, “Empresas sociales, opción para la crisis: STFE” publicado el 20 de julio de 2009, versión en línea: <http://eleconomista.com.mx/notas-online/df/2009/07/20/empresas-sociales-opcion-tesis-stfe>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

El Economista, “ALDF impulsará reformas para generar empleo” publicado el 12 de octubre de 2009, versión en línea: <http://eleconomista.com.mx/notas-online/df/2009/10/12/aldf-impulsara-reformas-generar-empleo>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

El Economista, “Autoempleo, una alternativa de oferta laboral” publicado el 25 de diciembre de 2009, versión en línea: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2009/12/25/autoempleo-alternativa-oferta-laboral>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

El Financiero, “Convoca OIT a generar empleos para salir de la crisis”, publicado el 22 de noviembre de 2010, versión en línea: <http://www.elfinanciero.com.mx/elfinanciero/portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=229923&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

El Financiero, “Genera PET más de cinco millones de empleos en 2009: Semarnat”, publicado el 25 de diciembre de 2010, versión en línea:

<http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=236309&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

El Universal, “Plan de empleo temporal se amplía a zonas urbanas”, publicado el 23 de febrero de 2009, versión en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/578953.html>, última fecha de consulta: 17 de Junio de 2010.

El Universal, “PVEM propone crear seguro de desempleo”, publicado el 28 de diciembre de 2009, versión en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/648333.html>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

El Universal, “Despiden a más mujeres que a hombres”, publicado el 2 de enero de 2010, versión en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/174383.html>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

El Universal, “GDF sale a la búsqueda de “ni-nis” en las calles”, publicado el 16 de febrero de 2010, versión en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/100355.html>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

La Jornada, “Empleo hoy, PIB después”, publicado el 26 de mayo de 2009, versión en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/26/index.php?section=politica&article=003n2pol>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

La Jornada, “Desaparecen 194 mil empleadores y se crean más puestos públicos”, publicado el 16 de noviembre de 2009, versión en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2009/11/16/index.php?section=economia&article=026n1eco>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

La Jornada, “Actualizar el marco normativo laboral, demanda Javier Lozano”, publicado el 1º de diciembre de 2009, versión en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/01/index.php?section=politica&article=010n2pol>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

La Jornada, “La Jornada Según el titular de Economía no sólo con capital y trabajo hay crecimiento”, publicado el 10 de diciembre de 2009, versión en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/10/index.php?section=economia&article=030n2eco>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

La Jornada, “México no perdió trabajos según Ruiz Mateos”, publicado el 19 de diciembre de 2010.

La Jornada, “Publican las reglas del plan de empleo”, publicado el 30 de diciembre de 2009, versión en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/30/index.php?section=politica>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.

La Jornada, “Ninis”, publicado el 5 de enero de 2010, versión en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/05/index.php?section=opinion&article=012a1pol>, última fecha de consulta: 14 de Mayo de 2010.