

R T E

R E P

C
E
S
O
P

TRABAJO

- 1 EMPLEO y DESEMPLEO en México de 2000 a 2006:
una perspectiva regional
- 7 REFORMA LABORAL, proceso legislativo y opinión pública
- 14 PROGRAMAS DE GENERACIÓN de empleo: funcionamiento
y expectativas
- 21 ¿BONO DE RECONOCIMIENTO o sistema de reparto?
La disyuntiva de los trabajadores en activo ante la nueva ley
del ISSSTE
- 28 SALARIOS MÁXIMOS de los servidores públicos
- 34 Situación laboral de los MIGRANTES MEXICANOS

Comité del CESOP
Mesa Directiva

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública

Francisco Guerrero Aguirre
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Asesor de la Dirección General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinosa Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo

Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez

Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
César Augusto Rodríguez Gómez
Karla Ruiz Oscura
Investigadores

Alejandro López Morcillo
Editor

Editorial

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, comprometido con la idea de analizar e informar sobre temas de actualidad a los miembros de la Cámara, presenta una nueva publicación. El *Reporte CESOP* está integrado por breves artículos temáticos en los que se describe y analiza un tema específico. En esta ocasión, y conmemorando en el mes de mayo el día del trabajo, consideramos que este primer número debería abordar un tema tan sensible en nuestro país.

El *Reporte* abre con un breve panorama del empleo en México; continúa con una descripción de los retos que enfrenta la reforma laboral. Una vez planteado el contexto nacional, los siguientes tres artículos tratan temas específicos de la agenda nacional: el primero se refiere a los programas federales para promover el primer empleo; el segundo es acerca de la disyuntiva que enfrentan los trabajadores en activo del ISSSTE ante la nueva Ley, y el tercero aborda la iniciativa presidencial para poner topes salariales a los funcionarios de la república con el fin de regular los escalafones salariales. El *Reporte* cierra con un breve artículo sobre el contexto laboral de los migrantes mexicanos en Estados Unidos.

Finalmente, el *Reporte* cuenta con un glosario; en este número se incluyen las definiciones internacionales sobre empleo.

Confiamos en que esta nueva publicación del CESOP será de utilidad para los diputados y toda la comunidad de la Cámara al enriquecer el diálogo y fomentar la discusión legislativa.

Empleo y desempleo en México de 2000 a 2006: una perspectiva regional

Mario Mendoza Arellano

Al inicio del sexenio del presidente Vicente Fox, el promedio de trabajadores asegurados permanentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) según la Secretaría del Trabajo (ST), era de 12.6 millones, cifra que representaba 32.4% del total de la población económicamente activa que era de 39.2 millones de habitantes. Para finales de la administración foxista, el promedio de trabajadores registrados fue de 13.44 millones, lo que representó un incremento del 10.6% respecto al inicio de esa administración.

Lo más importante es saber cuánto creció el empleo desde una perspectiva regional, la cual puede ser más útil para identificar qué regiones han logrado generar más plazas de trabajo y cómo fue el comportamiento de la tasa promedio anual en el pasado periodo presidencial.

De igual manera, es importante tener una visión regional de la demanda sobre nuevas plazas de trabajo que la población en edad de laborar requiere y que representa uno de los problemas centrales de la economía mexicana.

Esto lo analizaremos con la tasa promedio de crecimiento anual de los trabajadores permanentes en el IMSS con la de crecimiento anual de la población económicamente activa de 2000 a 2006 (Tabla 1).

Así, después de revisar estos indicadores, se puede observar que la región Sur Sureste, entre 2000 y 2006, presentó un crecimiento promedio anual de 2.18%, destacando los estados de Quintana Roo y Campeche, con una tasa de 5.08 y 5.7%, respectivamente, siendo los promedios más altos a nivel nacional en el periodo mencionado. En esta misma región, Tabasco también presentó un promedio importante con 3.7%, contrastando con Guerrero y Veracruz que registraron los índices más bajos con 0.4 y 1.2%, respectivamente.

Tabla 1

Trabajadores permanentes en el IMSS y crecimiento anual de la población económicamente activa

<i>Región Occidente</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tasa promedio de crecimiento anual (%)
Aguascalientes	160 345.83	162 901.08	160 590.75	158 737.00	160 106.92	165 476.42	170 740.25	1.05
Colima	59 162.25	61 172.25	63 003.58	64 083.08	66 557.58	68 390.00	70 312.58	2.92
Guanajuato	430 435.58	437 635.67	444 689.00	448 426.67	453 551.33	459 324.08	477 568.33	1.75
Jalisco	888 364.92	898 206.33	899 130.08	902 436.67	919 846.17	935 147.58	971 158.75	1.50
Michoacán	212 359.75	219 988.67	223 347.92	225 957.67	228 679.33	235 486.75	242 700.17	2.25
Nayarit	63 935.67	62 625.83	64 251.00	65 666.58	65 177.58	66 115.92	70 165.67	1.56
San Luis Potosí	189 178.92	190 239.50	194 732.92	195 873.67	199 448.00	206 191.33	216 199.83	2.25
Zacatecas	83 133.92	86 660.67	88 754.75	88 642.25	89 191.17	90 594.83	90 619.17	1.45
Total regional	2 086 917	2 119 430	2 138 500	2 149 824	2 182 558	2 226 727	2 309 465	1.70
<i>Región Centro</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Distrito Federal	2 024 394.67	1 982 428.08	1 934 451.83	1 915 681.58	1 922 259.92	1 951 189.08	2 002 118.08	-0.18
Hidalgo	130 227.17	130 994.08	129 437.17	124 218.58	122 950.33	120 355.67	120 654.75	-1.26
México	854 673.50	862 355.92	847 528.33	832 785.67	827 393.75	823 408.58	844 022.00	-0.21
Morelos	128 086.50	128 309.33	127 501.83	128 020.17	129 369.92	130 791.17	132 983.67	0.63
Puebla	365 656.92	358 412.08	349 017.08	344 467.67	337 085.67	338 349.33	335 637.25	-1.42
Querétaro	198 174.92	197 084.25	194 998.00	195 647.92	201 344.50	202 369.17	207 228.58	0.75
Tlaxcala	70 674.92	69 856.42	67 040.00	62 822.67	62 004.58	63 608.92	61 323.17	-2.34
Total regional	3 771 888.58	3 729 440.17	3 649 974.25	3 603 644.25	3 602 408.67	3 630 071.92	3 703 967.50	-0.30
<i>Región Sur Sureste</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Campeche	60 064.83	63 694.17	67 670.67	71 954.83	75 075.42	78 635.42	84 003.83	5.75
Chiapas	112 327.08	117 897.08	121 909.25	124 184.33	128 749.17	134 135.08	139 687.25	3.70
Guerrero	97 363.58	98 801.83	97 989.50	97 575.33	97 841.58	98 493.17	99 957.17	0.44
Oaxaca	110 806.42	113 322.25	116 046.00	118 857.42	120 537.08	122 842.58	123 688.83	1.85
Quintana Roo	145 663.92	151 473.67	154 540.92	162 136.75	175 864.08	186 551.50	196 144.25	5.08
Tabasco	83 994.83	87 747.17	88 842.33	91 875.17	95 436.00	99 173.75	103 575.33	3.55
Veracruz	446 825.67	451 624.17	458 236.17	462 636.33	461 103.08	465 574.75	480 166.83	1.21
Yucatán	208 691.33	216 853.92	217 498.67	218 591.67	222 783.00	225 827.58	229 337.67	1.58
Total regional	1 205 673	1 237 720	1 255 063	1 275 857	1 302 314	1 332 598	1 372 557	2.18
<i>Región Noroeste</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Baja California	557 516.25	541 027.92	513 680.33	508 235.17	529 478.17	538 715.92	558 042.42	0.02
Baja California Sur	63 862.92	66 019.67	66 286.33	66 935.58	70 087.50	75 637.75	83 102.50	4.49
Chihuahua	681 241.58	638 742.00	595 651.00	569 928.58	571 804.75	585 504.17	606 193.25	-1.93
Durango	165 718.67	155 746.17	152 401.17	146 728.00	149 151.83	151 349.17	148 618.50	-1.80
Sinaloa	254 970.17	260 605.83	267 242.42	269 626.75	271 910.58	276 888.17	285 012.58	1.87
Sonora	314 994.17	312 732.17	300 039.58	298 651.25	309 880.33	319 773.25	334 321.17	1.00
Total regional	2 038 304	1 976 875	1 897 303	1 862 108	1 904 317	1 949 873	2 017 296	-0.17
<i>Región Noreste</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Coahuila	468 275.00	454 683.50	448 319.25	435 349.75	436 108.50	440 272.42	445 866.00	-0.81
Nuevo León	830 886.33	829 014.33	829 741.00	827 476.33	836 377.92	853 918.75	889 925.50	1.15
Tamaulipas	451 036.17	448 142.00	440 638.42	430 656.92	441 536.25	454 990.92	469 952.83	0.69
Total regional	1 750 198	1 731 840	1 718 699	1 693 483	1 714 023	1 749 182	1 805 744	0.52

Fuente: Estadísticas laborales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en www.stps.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2007).

Algunos datos de Campeche sobre su actividad económica, según el INEGI, se refieren a que el empleo se concentró principalmente en la rama de la construcción, con poco más del 26% de las plazas formales generadas; en segundo lugar, la rama de servicios sociales y comunales, con poco más del 17% del empleo proveído y, por último, con aproximadamente 14% de las plazas formales, los servicios para empresas y la actividad comercial.

En Quintana Roo, con una actividad turística como su principal fuente de ingresos, la rama de servicios para empresas y personas registró los índices más altos de empleo formal, seguido de la actividad comercial y la construcción.

La región Occidente, por su lado, creció en el número de asegurados permanentes en el mismo periodo 1.7% en promedio, presentándose en algunos estados un crecimiento mayor: 2.9% en Colima y 2.5% tanto en Michoacán como en San Luis Potosí, promedios que contribuyeron a colocar a esta región en segundo lugar nacional.

Respecto al comportamiento del norte del país, la región Noroeste agrupa entre los estados integrantes al tercer promedio nacional, Baja California, con un crecimiento de 4.4% en promedio. Sin embargo, este promedio se ve afectado regionalmente por la pérdida de empleos, ya que con excepción de Sinaloa, que registra 1.8%, Sonora con 1% y Baja California Sur con 0.02%; Chihuahua y Durango tienen tasas de -1.9 y -1.8%, lo que repercute en el promedio total de la región.

Por su parte, la región Noreste apenas logró superar el 0.5% en la tasa promedio anual de registros en el IMSS, donde Nuevo León y Tamaulipas tuvieron promedios de 1.1 y 0.6%, respectivamente.

Por último, la región con un registro menor de crecimiento en la creación de empleos den-

tro del sector formal durante el mismo periodo fue la región Centro, la cual incluso presentó una tasa anual promedio de crecimiento negativo de 0.3%. En dicha región, la entidad federativa con la mayor tasa de reducción de empleos fue el estado de Tlaxcala, con una reducción promedio anual de 2.3%. La pérdida de empleos en esta región fue casi generalizada excepto por los estados de Morelos y Querétaro, que tuvieron un crecimiento de 0.6 y 0.7%, respectivamente. El Distrito Federal, Hidalgo y Puebla, presentaron saldos negativos en general.

El retroceso de la región Centro estuvo acompañado del más alto crecimiento en la población económicamente activa (PEA), al registrar un crecimiento anual promedio de 2.36% en el periodo de 2000 a 2006 (Tabla 2).

Paradójicamente, y con las debidas proporciones, la región Sur Sureste ha consolidado una tasa promedio anual de crecimiento en el registro de trabajadores permanentes en el sector privado con 2.18%, generando un poco más de 166 mil nuevos empleos a finales del 2006, en comparación con las regiones que comprenden el norte del país, las cuales están integradas por entidades federativas con una amplia capacidad económica como Nuevo León, Tamaulipas y la región Centro, que presentó aproximadamente 68 mil registros menos.

Como se indica en la Gráfica 1, a pesar de presentar el promedio más alto y una tendencia constante, la región Sur Sureste sigue siendo una región con poca capacidad de generación de empleos, ya que registra al menor número de trabajadores permanentes en el periodo, en contraste con la región Noreste, la cual, a pesar de una breve disminución en el 2003, se ha mantenido como una región con alta capacidad de generación de empleo. En el mismo sentido, la región Centro, aun cuando el promedio en el periodo analizado es negativo, es

Tabla 2
Crecimiento de la población económicamente activa por región

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Tasa promedio de la PEA crecimiento anual (%)</i>
Región Occidente	8 176.79	8 323.64	8 556.30	8 573.48	8 759.12	8 809.42	9 018.27	1.65
Región Centro	13 559.05	13 653.83	14 007.86	14 198.90	15 202.80	15 155.77	15 591.85	2.36
Región Sur Sureste	8 768.73	8 516.38	8 827.85	8 885.34	9 095.64	9 190.75	9 366.43	1.11
Región Noroeste	4 979.82	5 071.53	5 162.00	5 253.42	5 433.93	5 522.99	5 705.52	2.29
Región Noreste	3 721.16	3 690.45	3 771.90	3 792.78	4 039.52	4 139.67	4 232.63	2.17

Fuente: Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006, con datos del INEGI, en www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2007).

Gráfica 1
Promedio de trabajadores permanentes por región registrados en el IMSS, 2000-2006

Fuente: Estadísticas laborales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en www.stps.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2007).

una región que concentra un alto número de plazas permanentes.

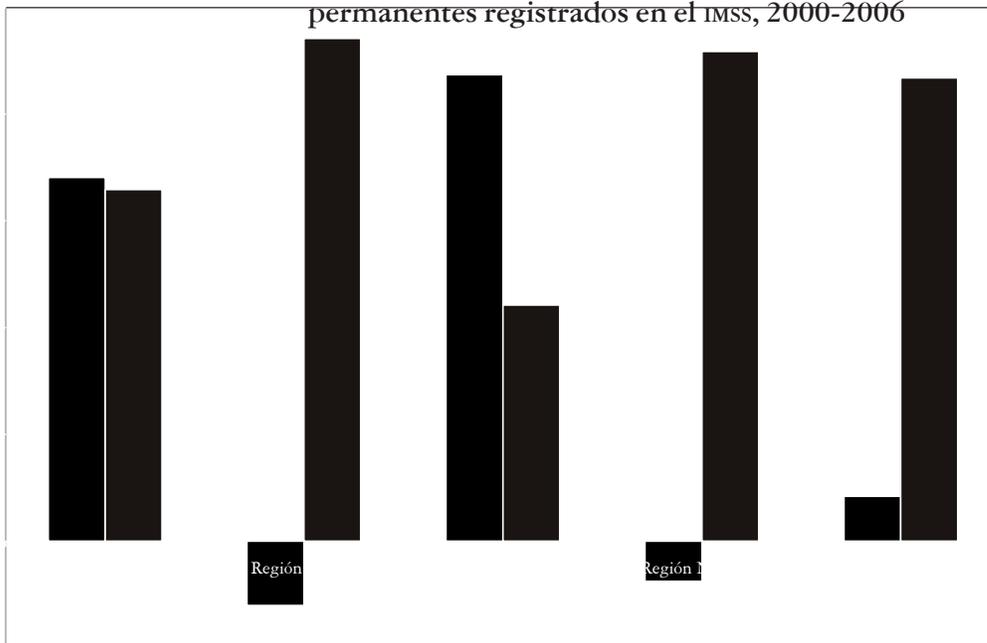
Como se puede apreciar, es evidente la diferencia de generación de empleos entre las regiones, ya que si bien las tasas promedio de creación de nuevas plazas en las regiones Centro y Noreste son bajas, en comparación con la del Sur Sureste, son las regiones con el mayor número de empleos permanentes a pesar de una disminución presentada en el 2003.

La mayor demanda de empleo se generó en la zona Centro, lo cual puede ser resultado de la alta densidad poblacional en esta región del país. En contraste, la región Sur Sureste registró la tasa promedio anual más baja, que fue de 1.11 por ciento.

Como se indica en la Tabla 2, en segundo lugar en crecimiento de la PEA se colocó la región Noroeste, integrada por los estados de la península de Baja California, Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Durango, con una tasa negativa. Dichos estados tradicionalmente han sido receptores de altos flujos migratorios por su alta capacidad de absorción de mano de obra, lo que sin duda ha contribuido a elevar el promedio de crecimiento de la PEA en esa región.

El comportamiento de la tasa de crecimiento de la PEA, en comparación con la tasa de trabajadores permanentes registrados en el periodo mencionado, puede observarse en la Gráfica 2, la cual muestra que en el caso de la región Occidente, la tasa promedio de asegurados

Gráfica 2
Evolución de la tasa promedio anual de crecimiento de la PEA y de la tasa promedio anual de crecimiento de trabajadores permanentes registrados en el IMSS, 2000-2006



□ Tasa promedio anual de crecimiento de trabajadores permanentes registrados en el IMSS □ Tasa promedio anual de crecimiento de la PEA

Fuente: Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006, con datos del INEGI, en www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2007).

en el IMSS fue mayor a la tasa de crecimiento de la PEA, aunque por un breve margen.

En cuanto a la región Centro, las diferencias son más amplias, ya que mientras la demanda de nuevos puestos de trabajo representa el índice más alto en el periodo, el registro de trabajadores permanentes es el menos favorecido, con 0.30% de retroceso en los seis años. El mismo caso presenta la región Noroeste,

donde el promedio de la PEA en el periodo analizado registró 2.29%, en contraste con el decremento de 0.19% de empleos.

Por ello, se puede inferir que en las regiones Centro y Noreste, es donde se incrementó la pérdida de empleos registrados en el IMSS y donde se acumuló el mayor crecimiento de la PEA, donde quizá el sector informal es el amplio receptor de la demanda de empleo.

Reforma laboral, proceso legislativo y opinión pública

José de Jesús González Rodríguez

Datos sobre el proceso legislativo y la reforma laboral

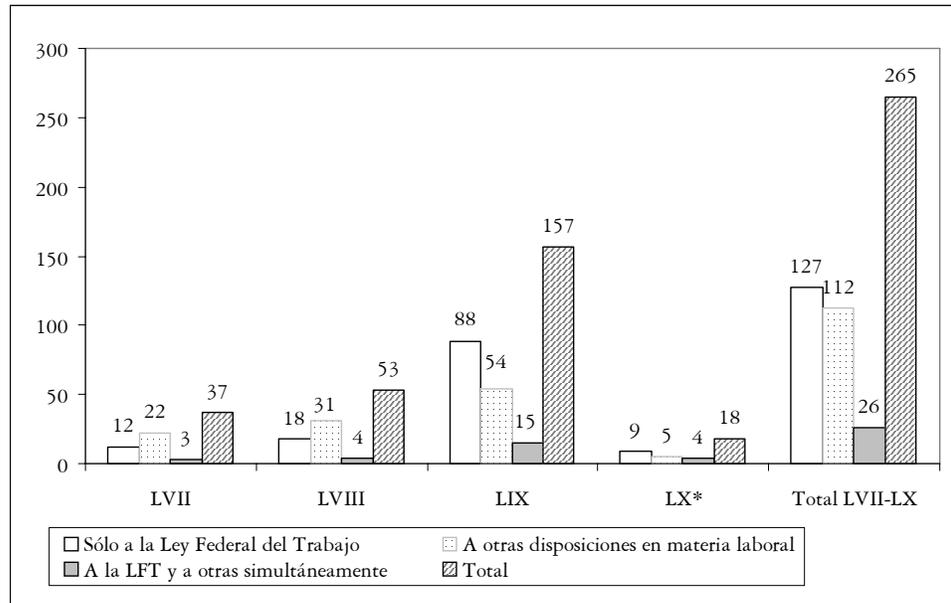
No obstante que las reformas legales en materia de trabajo y previsión social, aprobadas en la pasada legislatura, abarcaron aspectos de importancia en ese rubro como la derogación de gravámenes a salario y prestaciones de los trabajadores, adecuaciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) o la emisión de una nueva Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), sin duda el tema central en la materia en los últimos años ha sido la discusión y el debate acerca de la aprobación de una nueva Ley Federal del Trabajo o de modificaciones sustanciales a la misma.

La trascendencia del rubro, y el número de iniciativas de reforma a la legislación en la materia motivó la realización de incontables reuniones de trabajo entre legisladores, delegados gubernamentales, empresarios, académicos, representantes gremiales y ciudadanos en general.

Las iniciativas presentadas en materia de normatividad laboral desde el inicio de la LVII Legislatura, han incluido no sólo propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo en lo individual, sino que llegan a plantear cambios legislativos a otras disposiciones en la materia. Así se han interpuesto propuestas de reforma que abarcan desde cambios a la Constitución en materia de trabajo, como iniciativas que adecuan diferentes normas legales como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Seguro Social, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre muchas otras disposiciones normativas. Lo anterior se ilustra en la Gráfica 1.

No obstante la imposibilidad de llevar a efecto una reforma a la Ley Federal del Trabajo en la pasada legislatura, el tema continúa vigente en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios, por lo que es previsible que la discusión sobre el particular continúe, cobre importancia mediática y sea incorporada al análisis legislativo en los próximos meses.

Gráfica 1
Iniciativas de reforma a la normatividad en materia de trabajo,
Legislaturas LVII-LX



*Datos al 22 de marzo de 2007.

Fuente: Elaboración con datos de la *Gaceta Parlamentaria*, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, véase: www.gaceta.diputados.org.mx (fecha de consulta: 27 de marzo de 2007).

Percepción ciudadana acerca de una reforma laboral

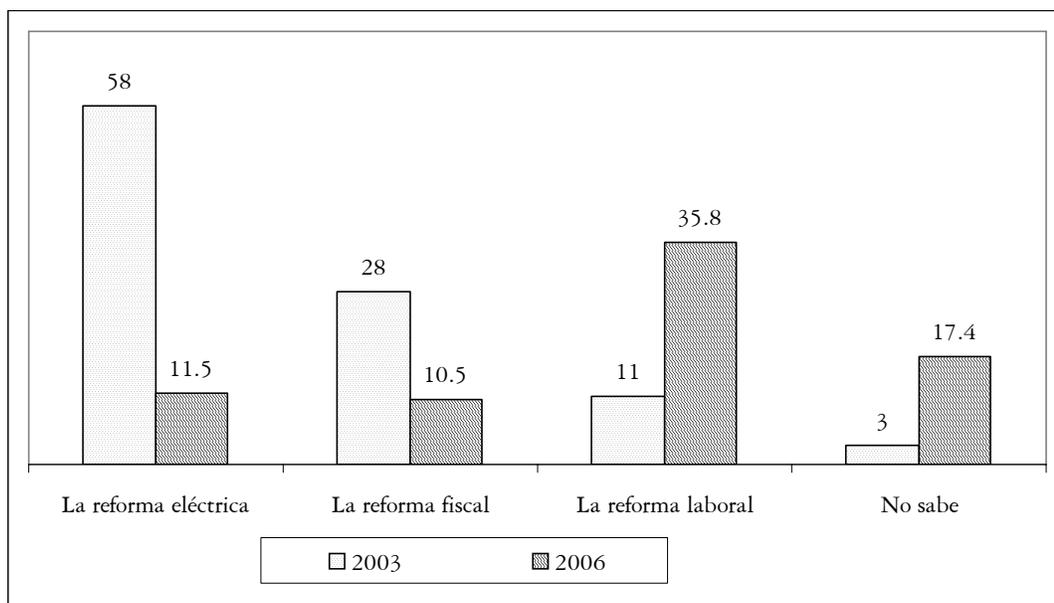
Para finales de 2006, la percepción que los ciudadanos tenían sobre tres de los temas que cotidianamente se manejaron dentro del debate nacional, se enfocaba a considerar a la reforma laboral como el acuerdo más relevante al que debían llegar los legisladores en el Congreso, seguido de la reforma eléctrica y de la reforma fiscal. Al respecto la Gráfica 2 muestra que el tema de la reforma laboral al inicio del actual sexenio, es evaluado por la ciudadanía como tres veces más importante que la reforma fiscal o la reforma eléctrica. Pero esa percepción no era la que prevalecía a mediados de 2003.

Aunque por aspectos metodológicos inherentes al levantamiento de las dos series de datos incluidas en la Gráfica 2 sus cifras no sean

estrictamente comparables y puedan motivar un sesgo en la confrontación de sus resultados, es ilustrativo advertir la notable variación de las opiniones ciudadanas sobre el particular.

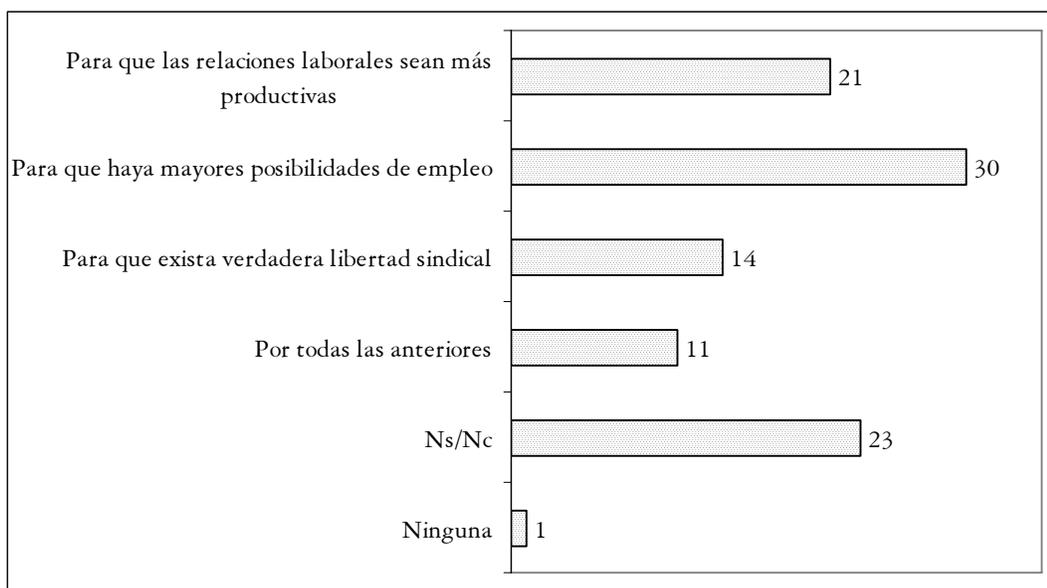
Por otra parte, es posible señalar que la percepción de la ciudadanía sobre la naturaleza y los alcances de una reforma laboral abarca temáticas homogéneas y definidas. De acuerdo con la información contenida en la Gráfica 3, que recoge datos de una encuesta de Parametría levantada en agosto de 2002, los ciudadanos pensaban que debía impulsarse una reforma laboral con el objeto de propiciar mayores posibilidades de empleo en el país, opinión que agrupaba a una tercera parte de la población encuestada. La apreciación de que la reforma laboral que llegara a aprobarse debe priorizar una mejora en las relaciones entre patrones y trabajadores, era compartida por 21% de los encuestados, argumento que es seguido por la

Gráfica 2
Importancia de las reformas eléctrica, fiscal y laboral 2003-2006
 (porcentajes)



Fuente: Elaboración con datos de Consulta Mitofsky, “Encuestas: reforma electoral, reforma eléctrica; tamaño del Congreso y otras”, Encuesta nacional en viviendas levantada del 9 al 13 de diciembre de 2006. México 2007, p. 2 y con datos de “Encuesta nacional telefónica de Consulta Mitofsky a 400 ciudadanos mayores de 18 años”, levantada el 19 de agosto de 2003.

Gráfica 3
Percepción acerca de las razones para impulsar una eventual reforma laboral
 (porcentajes)



Fuente: Parametría, “Reforma laboral”, Encuesta nacional en viviendas levantada del 23 al 26 de agosto de 2002.

pretensión de la necesidad de impulsar una reforma laboral a efecto de garantizar una verdadera libertad sindical en el país.

Debe tenerse en cuenta que el levantamiento de la encuesta que se comenta se inscribía en un contexto en el que parecía inminente que el Congreso abordaría la revisión de las propuestas legislativas más destacadas para reformar la Ley Federal del Trabajo.

Otra perspectiva acerca de la visión de los ciudadanos sobre la necesidad de cambiar o no la legislación laboral, se observa en la Gráfica 4, que toma datos de la encuesta aludida anteriormente y en donde se aprecia que más del 40% de los mexicanos entrevistados hizo mención de un postulado que es constantemente referido cuando se cuestiona acerca de la necesidad de modificar alguna disposición legal. Al efecto, 43 de cada 100 personas consideraron innecesario expedir una nueva legislación laboral, sino que sólo bastaba con hacer cumplir las disposiciones de la normatividad vigente. Esa percepción se confronta con el punto de vista de un porcentaje cercano de ciudadanos que opinaron que no basta con hacer cumplir la legislación laboral en vigor, sino que debe expedirse una nueva normatividad en la materia. Frente a ello se ubica la postura de 13 de cada 100 personas que no poseían suficiente información para emitir un posicionamiento y las que avalaron las dos primeras opciones planteadas.

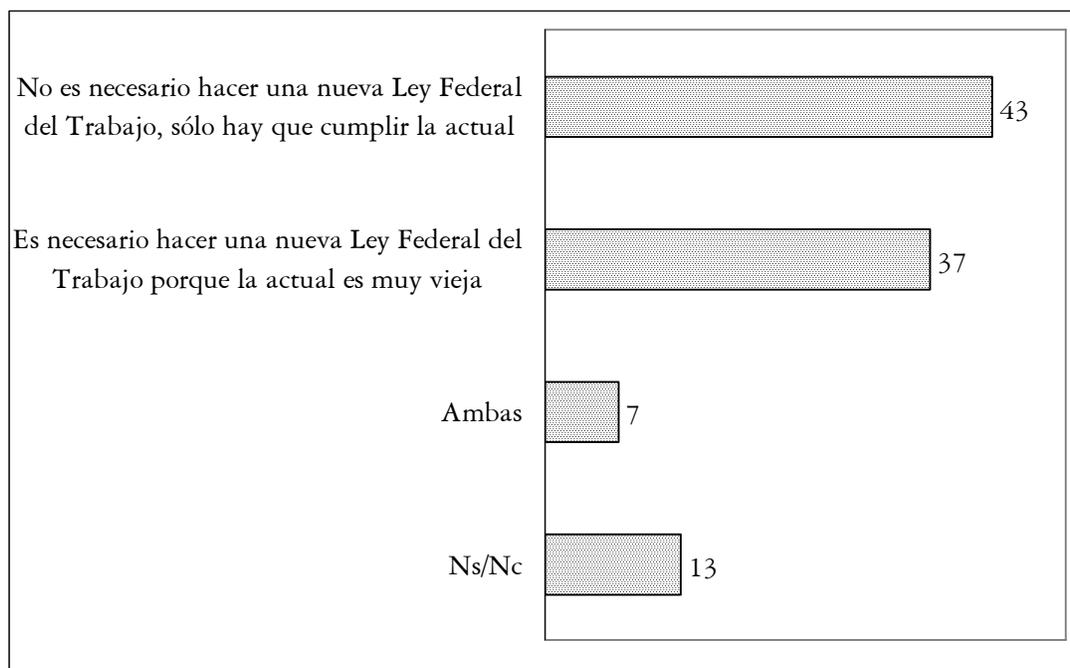
Otros resultados interesantes derivados de los mismos ejercicios de consulta ilustrados en las gráficas anteriores permiten advertir que

más de la tercera parte de los ciudadanos percibían que la Ley Federal del Trabajo no ha servido para hacer respetar los derechos de los trabajadores mexicanos, frente a 56% que opina lo contrario y una décima parte que no expresaron una posición al respecto.

Una visión complementaria sobre el tema es la revisión del posicionamiento ciudadano sobre la flexibilización de las normas de contratación laboral y la aceptación de ver disminuidos los derechos laborales a cambio de la obtención de un empleo remunerado. Al respecto es ilustrativo el contenido de la Gráfica 5, en donde se advierte que un porcentaje importante de personas están dispuestas a ser contratadas sin prestaciones con tal de obtener empleo; igualmente significativa es la proporción que accedería a desempeñar contratos a prueba, pese a que en ambos casos se trata de eventualidades al margen de la ley.

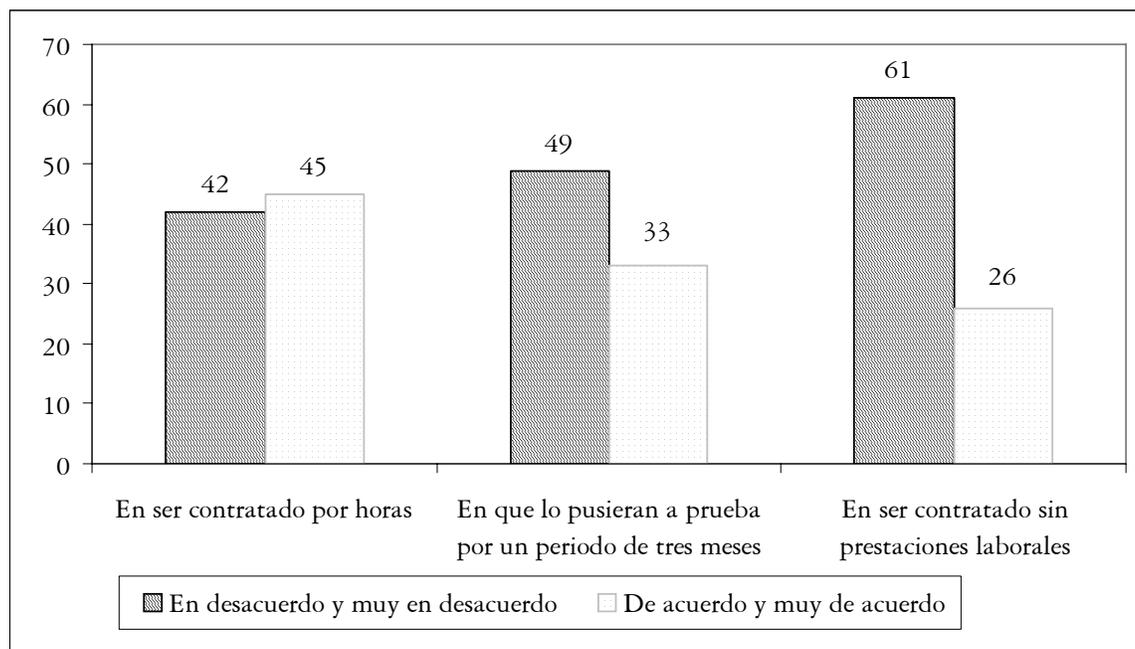
Tal situación denota la vulnerabilidad laboral en que estarían dispuestos a desempeñar sus actividades productivas parte importante de los ciudadanos consultados. La Gráfica 6 muestra los porcentajes de acceso a prestaciones laborales mínimas con que las personas objeto de la muestra declaran contar, así se advierte que no más de la mitad de los entrevistados manifiesta recibir aguinaldo, siete de cada 10 no cuentan con reparto de utilidades, ni son objeto de pago por horas extraordinarias laboradas. No más del 30% cuenta con fondo de ahorro para el retiro, más del 80% no cuenta con el servicio de guardería y 77% carece de apoyo para despensa.

Gráfica 4
Necesidad de una nueva legislación laboral (porcentajes)



Fuente: Parametría, "Reforma laboral", Encuesta nacional en viviendas levantada del 23 al 26 de agosto de 2002.

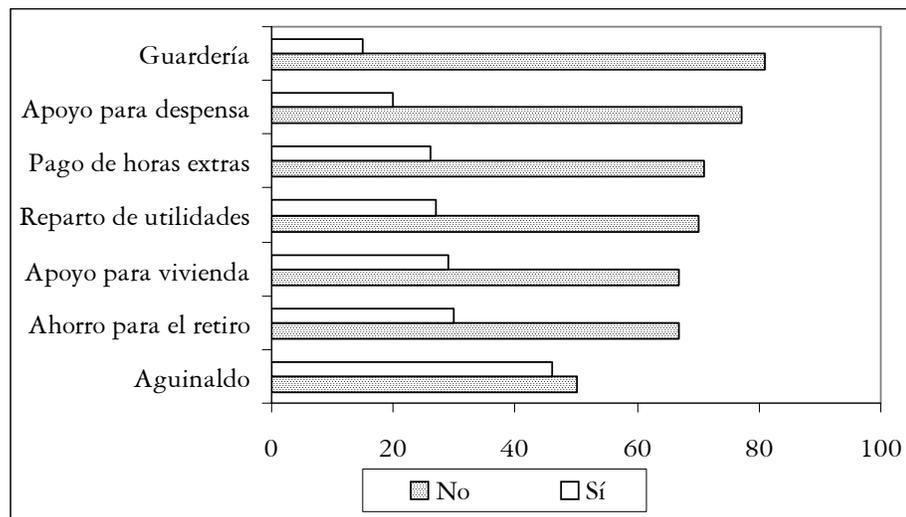
Gráfica 5
Formas de contratación laboral (porcentajes)
Con tal de obtener empleo, ¿Qué tan de acuerdo estaría usted (...)?



Nota: Suma 100% agregando no sabe/no contestó.

Fuente: Elaboración con datos de Parametría: Encuesta nacional en vivienda/1 200 casos/error (+/-) 2.8%, levantada del 17 al 20 de noviembre de 2006.

Gráfica 6
Prestaciones laborales (porcentajes)
¿Tiene o no las siguientes prestaciones en su trabajo (...)?



Nota: Suma 100% agregando no sabe/no contestó.

Fuente: Elaboración con datos de Parametría: Encuesta nacional en vivienda/1 200 casos/error (+/-) 2.8%, levantada del 17 al 20 de noviembre de 2006.

Poder Judicial, reforma laboral y consulta ciudadana

Con la pretensión de identificar las diferentes posiciones que los miembros de la judicatura nacional, las universidades, los colegios de abogados, los profesionistas del derecho y la ciudadanía en general tienen respecto al marco jurídico vigente en nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación llevó a cabo entre 2003 y 2005 un ejercicio denominado “Consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de justicia en el Estado mexicano”.

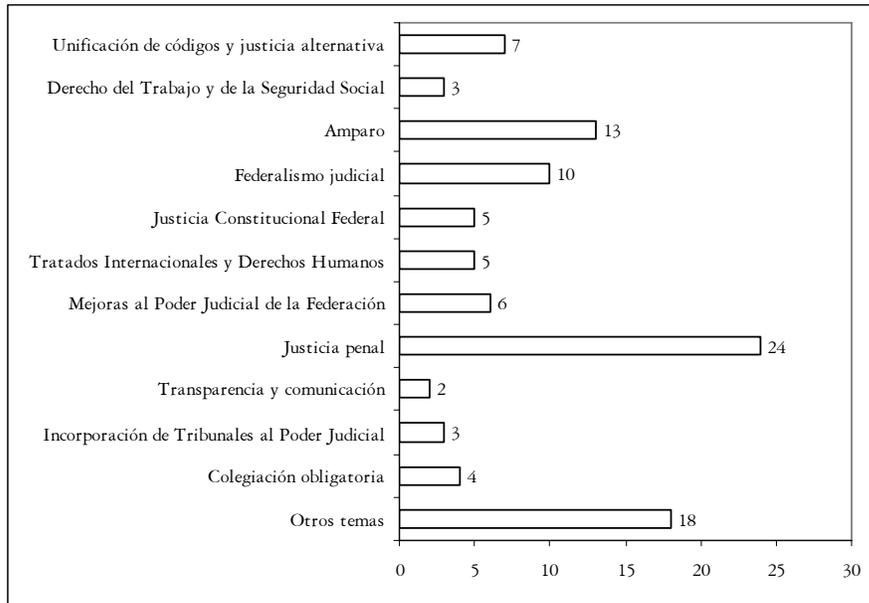
Como resultado de ese ejercicio consultivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió de la comunidad jurídica nacional diferentes propuestas de adecuación a las normas legales en vigor en nuestro país. El señalado ejercicio produjo más de cinco mil propuestas de reforma al marco legal vigente. Un número

significativo de tales propuestas se enfocó a adecuaciones específicas al marco laboral vigente. Así tenemos que en materia penal se plantearon 1 197 propuestas; 818 en el rubro de amparo; 561 sobre el marco que regula el funcionamiento del Poder Judicial; 373 propuestas en materia de justicia constitucional federal; 238 en el ramo electoral y 207 en materia laboral entre otras muchas propuestas en diferentes ramas del derecho. Los porcentajes de estos datos se aprecian en la Gráfica 7.

Algunos de los planteamientos de reforma a la normatividad del trabajo propuestos en la consulta coordinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación coinciden con las propuestas generadas en el Congreso de la Unión y con las posiciones de los actores sociales involucrados en el tema, baste decir que como temas más recurrentemente abordados en la consulta aludida destacan los referentes al salario, el procedimiento laboral, el trabajo de

Gráfica 7

Consulta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre una reforma del sistema de justicia, propuestas de reforma (porcentajes)



Fuente: Elaboración con datos de “Estadísticas de la consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano”, en www.scjn.gob.mx (fecha de consulta: 27 de marzo de 2007).

confianza, el sindicalismo, las huelgas, las cláusulas de exclusión, la seguridad social, el sistema de pensiones y la estructura e integración de las Juntas y los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, entre otros temas.

Comentarios

Debido a los estudios de opinión y a los ejercicios consultivos mencionados, sumando las numerosas propuestas legislativas de reforma a la normatividad laboral en su conjunto, se confirma la importancia que tiene el tema de la revisión a la legislación del trabajo.

En materia laboral se reproduce la percepción más aceptada de que eventualmente no hay necesidad de una nueva normatividad, sino que basta con cumplir las disposiciones en vigor.

A pesar de que el tema de la reforma laboral es identificado por la opinión pública con una importancia significativa, esa percepción no es estable ni muestra los mismos niveles porcentuales de relevancia al paso de un periodo relativamente breve. Así, la ciudadanía percibe como válido para respaldar una reforma laboral, la existencia de cambios que se traduzcan en mayores posibilidades de empleo, libre sindicalización y mayores niveles de productividad.

En este sentido, segmentos importantes de personas que no cuentan con un empleo formal están dispuestos a que se desconozcan en su perjuicio derechos básicos establecidos en la normatividad del trabajo, si tal es la condición para obtener un empleo; lo anterior en un contexto en donde porcentajes importantes de trabajadores no cuentan con las prestaciones mínimas establecidas en la legislación laboral.

Programas de generación de empleo: funcionamiento y expectativas

Claudia Icela Martínez García

El desempleo es uno de los graves problemas que aquejan a la economía mexicana, pues a pesar de que históricamente las tasas de desempleo abierto que se registran son bajas, la proporción del empleo informal en el total del empleo es muy alta y continúa incrementándose, como lo muestran las cifras acumuladas del último sexenio, las cuales señalan que registró un incremento del 40 por ciento.¹

Por otra parte, en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) durante 2006, cotizaron 13.44 millones de trabajadores, lo que comparado con los 12.61 millones registrados a inicios del sexenio, permite observar un crecimiento de alrededor de 836 mil empleos formales.

En el caso de los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), hasta diciembre de 2006, se encontraban cotizando 2.41 millones de personas, significando un incremento de alrededor de 88 mil personas más respecto al año 2000.

Las cifras anteriores sin duda contrastaron con los compromisos de campaña del ex presidente Vicente Fox, quien proponía crear cada año un millón 300 mil empleos para compensar el crecimiento de la población en edad de trabajar.

Debido a esto, la necesidad de generar nuevos empleos se convirtió en un importante tema en las campañas presidenciales durante el pasado proceso electoral, e incluso se convirtió en la principal promesa de campaña del ahora presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa.

Así, antes de que se cumplieran los primeros 100 días de su gobierno, el presidente Calderón puso en marcha dos programas que tienen como objetivo incentivar el empleo en diferentes dimensiones.

El primero, cuyo decreto fue firmado el 15 de enero de 2007 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 23 del mismo mes, denominado Programa Nacional del Primer Empleo, tiene como principal objetivo promover la creación de fuentes de trabajo permanentes subsidiando, hasta por 12 meses, la parte de la cuota obrero patronal de seguridad social que corresponde a los empleadores.

¹ Patricia Muñoz Ríos, “La política laboral de Vicente Fox, un ‘fracaso’, definen centrales sindicales”, *La Jornada*, 30 de noviembre de 2006.

Los trabajadores elegibles para inscribirse a este programa son todos aquellos que se adhieren a la empresa luego de la publicación del decreto y que no tengan registro como trabajadores permanentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), medida que permite asegurar la contratación de jóvenes y de aquellos que trabajan en el sector informal o como eventuales.

Asimismo, para inscribirse al programa, el empleador deberá mantener asegurados a los trabajadores durante nueve meses continuos y será a partir del décimo que comenzará a recibir el subsidio, como se observa en el Cuadro 1.

Posteriormente el empleador deberá mantener el aseguramiento durante un lapso de 10 a 21 meses continuos y estar al corriente de sus obligaciones ante las autoridades fisca-

les federales, en términos del artículo 32D del Código Fiscal de la Federación.

A partir del mes 22, el subsidio por parte del Estado finaliza y el empleador puede, si así lo desea, terminar su contrato con el trabajador o mantenerlo, según sea el caso. Adicionalmente, el monto del subsidio por trabajador varía en función del salario base de cotización, tomando en cuenta los porcentajes indicados en el Cuadro 2.

En un ejercicio llevado a cabo para diferentes niveles de salario, se puede determinar a cuánto ascenderá el subsidio anual en pesos para cada caso, lo cual queda ilustrado en el Cuadro 3.

De acuerdo con los datos oficiales, el programa dispondrá de 3 mil millones de pesos anuales y aunque no se ofrecen cifras precisas

Cuadro 1
Duración del programa

<i>Meses</i>																				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
9 meses continuos para tener derecho al subsidio									Pago del subsidio en 12 cuotas mensuales											

Fuente: Secretaría del Trabajo, Programa de Primer Empleo, en www.stps.gob.mx

Cuadro 2
Subsidios otorgados mediante el Programa Nacional del Primer Empleo

<i>Salario Base de Cotización del trabajador en múltiplos del salario mínimo</i>	<i>Porcentaje de subsidio de la cuota obrero patronal a cargo del empleador</i>
1 a 10	100%
Más de 10 hasta 14	60%
Más de 14 hasta 20	20%
Más de 20 hasta 25	10%

Fuente: Secretaría del Trabajo, Programa de Primer Empleo, en www.stps.gob.mx

Cuadro 3
Cálculo del subsidio anual que se otorgaría
en algunos casos

<i>Salario Base de Cotización (múltiplos del salario mínimo)*</i>	<i>Subsidio (pesos)</i>	<i>Monto porcentual</i>
10	25 648	100% de la cuota patronal
14	20 711	60% de la cuota patronal
20	9 564	20% de la cuota patronal
25	5 891	10% de la cuota patronal

* El salario mínimo utilizado para los cálculos de esta tabla es el salario mínimo vigente del Distrito Federal, a partir de enero de 2007.
 Fuente: Cálculos propios con base en la legislación actual.

de cuántos empleos se espera que genere, se hace referencia a un estudio² reciente en el que se estima que una reducción en las contribuciones a la seguridad social de 6% genera la creación de alrededor de 300 mil empleos formales en el sector privado.

Al revisar este trabajo, es importante resaltar que se refiere a la tasa total de contribución a la seguridad social, lo que implica que la reducción mencionada debe afectar tanto las contribuciones del trabajador como las del Estado y del patrón. En el caso del programa, las reducciones sólo afectan la cuota patronal, por lo que el impacto, de acuerdo con el trabajo citado, debería ser menor a los 300 mil empleos.

Las opiniones al respecto no se han hecho esperar, Ricardo González Sada, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), mencionó en entrevista para el periódico *Excélsior* el pasado 7 de marzo, que el esquema gubernamental del primer empleo no es el remedio para el problema la-

² Nora Garro, Jorge Meléndez y Eduardo Rodríguez, "Un modelo del mercado laboral mexicano con o sin seguridad social", 2005.

boral del país; en todo caso es un mejoral y recordó que cada año 1.2 millones de jóvenes mexicanos se incorporan al mercado laboral en el cual existe un rezago.

En otros casos, como el de Tomás Natividad, presidente de la Comisión Laboral del mismo organismo, las perspectivas al respecto son más optimistas, pues en su opinión este programa será un estímulo para que los empleadores formales generen nuevos empleos, al mismo tiempo que será un incentivo para que los empresarios que actúan en la informalidad pasen a la formalidad.³

Los académicos han sido más críticos, pues esperan que los efectos del programa sean marginales, ya que la generación permanente de empleos requiere, en gran medida, de incrementar la inversión productiva.

Entre las principales críticas y riesgos que se vislumbran se encuentra la posibilidad de que el programa genere sólo empleos temporales, debido a que no impone ninguna condición para que los empleos creados perduren más allá de los 21 meses; de igual manera, es probable que los puestos laborales creados no sean de buena calidad, pues el programa ofrece subsidios más altos para los trabajadores contratados con salarios más bajos.

Es importante resaltar que este tipo de programas se han puesto en marcha en diferentes países con resultados muy diversos, como se muestra en el Cuadro 4, donde se observa que en todos los países que se mencionan, excepto Bélgica, los resultados no han sido muy exitosos y en efecto se han creado principalmente trabajos temporales.

Al respecto, es importante revisar un poco la situación de Bélgica, pues en este país el programa, también dirigido a jóvenes y a la creación de empleos para ellos, funcionó de manera exitosa. La principal diferencia que éste

³ Lawrence Pantin, "Mala experiencia en el extranjero", *Reforma*, marzo de 2007.

Cuadro 4

Características y resultados de programas de primer empleo en varios países

País	Nombre del programa	Dirigido a:	Mecanismo	Resultados
Brasil	Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes de entre 16-24 años. • Provenientes de hogares cuyo ingreso per cápita es menor a la mitad de un salario mínimo. • Que están estudiando un nivel de educación básico o intermedio. 	El gobierno otorga un incentivo fiscal a las empresas que contraten a esos jóvenes.	No tuvo el éxito previsto, sólo creó 725 empleos en los primeros seis meses de 2004 y tenía un muy alto costo.
Chile	Empleo Joven	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes estudiantes entre 16 y 25 años, que desean un empleo de tiempo parcial. 	Otorga a las empresas que los contratan una bonificación de la mitad de un ingreso mínimo mensual durante los 12 primeros meses de vigencia del contrato.	Su evaluación es aún prematura, el programa ha sido criticado por proponer una solución temporal al problema.
Bélgica	Convención de Primer Empleo o Plan Rosetta	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes poco calificados y sin experiencia laboral previa. 	Obliga a las empresas que emplean a más de 50 trabajadores a contratar jóvenes. El número de menores que las empresas privadas deben contratar es equivalente al 3% de la plantilla de la empresa. Las empresas estatales sólo tienen la obligación de contratar el equivalente al 1.5% de su planta laboral y las empresas que contratan a jóvenes bajo este esquema pagan menos cotizaciones al seguro social.	A pesar de que los sindicatos se oponían al programa, éste logró dar empleos permanentes a 126 mil jóvenes en los tres primeros años de implementación.
Francia	Contrato Primera Contratación	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes menores de 26 años. 	Las empresas privadas de más de 20 asalariados, podían contratar a jóvenes con estas características por tiempo indeterminado, pero por un periodo de consolidación de dos años, durante el cual el empleador o el empleado podían romper el contrato de trabajo sin dar motivos. En caso de que fuera por decisión del patrón, con una indemnización menor a lo legalmente establecido hasta entonces. Asimismo, daba la posibilidad a las empresas de ser eximidas del pago de sus cuotas al seguro social hasta por tres años.	El programa no se llevó a cabo, debido a las protestas de estudiantes de preparatoria y licenciatura y los sindicatos y partidos de izquierda, quienes argumentaban que dejaba a las empresas la posibilidad de despedir a sus jóvenes empleados de manera abusiva.
Polonia	Primer Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes entre 18 y 24 años sin experiencia laboral. 	Consiste en incentivar la contratación de jóvenes por pequeñas y medianas empresas devolviéndoles el equivalente al salario del joven contratado, así como de las cuotas patronales que deberían pagar al seguro social durante un año.	A pesar de que benefició a 90 mil jóvenes hasta finales de 2003, los empleos creados son temporales, lo que se debe a que después de terminado el año de subsidio, las empresas los despiden para contratar a nuevos jóvenes sin experiencia y así continuar recibiendo el apoyo económico del gobierno.

Fuente: Datos tomados de Pantin Laurence, "Mala experiencia en el extranjero", *Reforma*, 15 de marzo de 2007.

presenta respecto a los otros programas que se revisan en este trabajo, es que se obliga a las empresas que emplean a más de 50 trabajadores para que el 3% de su planta laboral esté conformada por jóvenes; en el caso de las empresas estatales es de 1.5 por ciento.

Por su parte, el Estado concede a estas empresas la paga de un menor porcentaje de las cotizaciones de los trabajadores. Llama la atención que el principal factor es la obligatoriedad, pues de esta manera las empresas no pueden negarse a realizar estas contrataciones.

Cuadro 5
Determinación del ISR de una empresa que tiene contratados a adultos mayores y discapacitados, antes de la existencia del programa

<i>Ejemplo con persona física con actividad empresarial</i>	
<i>Determinación del ISR</i>	
Ventas netas anuales	3 969 543.00
Ingresos acumulables	3 969 543.00
Deducciones autorizadas	2 365 146.88
Utilidad fiscal	1 604 396.12
Límite inferior art. 177	103 218.01
Excedente límite inferior	1 501 178.11
Impuesto marginal	435 341.65
Cuota fija	14 747.76
ISR conforme a tarifa anual	450 089.41
<i>Cálculo del subsidio</i>	
Total de ingresos acumulables o base gravable	1 604 396.12
Límite inferior art. 178	392 841.97
Excedente del límite inferior	1 211 554.15
Subsidio sobre impuesto marginal	-
Cuota fija del subsidio	37 396.32
Subsidio acreditable	37 396.32
<i>Cálculo del impuesto</i>	
ISR conforme a tarifa anual	450 089.41
Subsidio acreditable	37 396.32
Impuesto sobre la renta causado	412 693.09
Pagos provisionales efectuados	412 693.09
ISR a cargo	0.00
Nota: en este ejemplo, dentro de la cifra de "deducciones autorizadas", se contemplan los pagos anualizados de los sueldos pagados a los trabajadores, sin distinguir si entre ellos existen adultos mayores o discapacitados.	

Fuente: Cálculos propios con base en la legislación actual.

Estos programas internacionales tienen la ventaja de que hacen posible la creación de empleos, los cuales, a pesar de ser temporales, permiten a los jóvenes obtener su primer empleo, y una vez concluido éste, cubrir el requisito de tener al menos un año de experiencia.

El 8 de marzo del presente año fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que hace oficial el funcionamiento del programa de estímulos fiscales para empresas que contraten a adultos mayores y personas con discapacidad.

Este segundo programa consiste en poder deducir de los ingresos acumulables al contribuyente, por el ejercicio fiscal que corresponde, un monto adicional que equivale al 25% del salario efectivamente pagado a las personas de 65 años o más, o personas que padezcan discapacidad motriz en 80% o más de la capacidad normal o sean invidentes.

Se calcula que el total de adultos mayores de 65 años y personas con capacidad diferente asciende a 8.5 millones en México. De este total se estima que 2.4 millones forman parte de la población económicamente activa; sin embargo, sólo alrededor de 127 mil personas de este total trabajan como asalariados en la economía formal de empresas.

Para ejemplificar de manera más clara lo anterior, el Cuadro 5 muestra los pagos que realiza una empresa correspondientes al impuesto sobre la renta (ISR) cuando dentro de su nómina no se encuentran contratadas personas con las características que menciona el decreto, mientras que en el Cuadro 6 se puede observar a la misma empresa y el beneficio o deducción fiscal que obtendría si en su nómina estuvieran contratados trabajadores que se incluyeran en este rubro.

Como se puede observar en el Cuadro 5, si la empresa tenía contratados a tres adultos mayores y dos discapacitados, antes de que existiera este programa, no tenía ningún saldo

a favor, puesto que sus deducciones autorizadas alcanzaban alrededor de los 2.3 millones de pesos; mientras que en el Cuadro 6 se observa que una vez puesto en marcha el programa, sus deducciones autorizadas se incrementan en 90 mil pesos, por lo que el total de éstas pasa de 2.3 a 2.45 millones de pesos, lo cual en el caso dos deja a la empresa con una utili-

dad fiscal menor y un subsidio mayor que le genera un saldo a favor equivalente a 26 100 pesos, como se puede observar en los cuadros previos.

Ahora bien, es importante hacer una precisión, la realidad es que el estímulo fiscal para empleadores de discapacitados ya existía, pues de acuerdo con el artículo 222 de la Ley del

Cuadro 6
Determinación del ISR de una empresa que tiene contratados a adultos mayores y discapacitados, con la existencia del programa

<i>Ejemplo con persona física con actividad empresarial</i>	
<i>Determinación del ISR</i>	
Ventas netas anuales	3 969 543.00
Ingresos acumulables	3 969 543.00
Deducciones autorizadas	2 365 146.88
Monto adicional del 25% del salario efectivamente pagado según decreto del <i>DOF</i> del 8 de marzo de 2007 (ver nota al final)	90 000.00
Total deducciones autorizadas	2 455 146.88
Utilidad fiscal	1 514 396.12
Límite inferior art. 177	103 218.01
Excedente límite inferior	1 411 178.11
Impuesto marginal	409 241.65
Cuota fija	14 747.76
ISR conforme a tarifa anual	423 989.41
<i>Cálculo del subsidio</i>	
Total de ingresos acumulables o base gravable	1 514 396.12
Límite inferior art. 178	392 841.97
Excedente del límite inferior	1 121 554.15
Impuesto marginal	325 250.70
Subsidio sobre impuesto marginal	0.00
Cuota fija del subsidio	37 396.32
Subsidio acreditable	37 396.32
<i>Cálculo del impuesto</i>	
ISR conforme a tarifa anual	423 989.41
Subsidio acreditable	37 396.32
Impuesto sobre la renta causado	386 593.09
Pagos provisionales efectuados	412 693.09
Saldo a favor	26 100.00
Nota: en este ejemplo, se tienen contratados a tres adultos mayores Y dos discapacitados	
Con un sueldo mensual individual de	6 000.00
Al mes, la nómina de este grupo importa la cantidad de	30 000.00
Al año, la nómina de este grupo importa la cantidad de	360 000.00
El 25% de esta nómina anualizada importa la cantidad de	90 000.00
Este importe se deduce, conforme al decreto, de los ingresos acumulables del contribuyente por el ejercicio fiscal correspondiente, lo que produce en el ejemplo un saldo a favor en el ISR.	

Fuente: Cálculos propios con base en la legislación actual.

Impuesto Sobre la Renta (ISR), modificado en el 2003, el patrón que contrate a personas con discapacidad puede deducir de sus ingresos un monto equivalente al 100% del impuesto sobre la renta de estos trabajadores.

Las principales diferencias respecto al nuevo decreto es que éste, como ya se mencionó anteriormente, contempla otorgar estímulos fiscales sobre el salario pagado del trabajador y no sobre el impuesto sobre la renta, y el hecho de que se incluye a los adultos mayores.

Asimismo, es importante resaltar que una empresa no puede acceder a ambos beneficios, como claramente lo estipula el nuevo decreto: “Los contribuyentes que apliquen el estímulo fiscal previsto en este artículo por la contrata-

ción de personas con discapacidad a que se refiere la fracción II de este precepto, no podrán aplicar el estímulo fiscal a que se refiere el artículo 222 de la Ley del Impuesto sobre la Renta”.⁴

Al respecto, la coordinadora del programa de discapacidad del Consejo Nacional para prevenir la Discriminación indicó: “la verdad es que esto ya estaba, a mi me da mucha pena, pero esto está desde el sexenio pasado, sólo se agregó a los adultos mayores en este decreto”. Por su parte, Marco Hernández, tesorero de la organización Libre Acceso, mencionó que ni la reforma ni el decreto garantizan un empleo en este sector.⁵

⁴Decreto por el que se otorga un estímulo fiscal en materia de impuesto sobre la renta, a los contribuyentes que se indican, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo de 2007.

⁵Silvia Garduño, “Cuestionan estímulos”, *Reforma*, marzo de 2007.

¿Bono de reconocimiento o sistema de reparto?

La disyuntiva de los trabajadores en activo ante la nueva ley del ISSSTE

Sara María Ochoa León

El sábado 31 de marzo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Entre las reformas de esta ley se encuentran:

- La creación de un esquema de capitalización plena e individual basado en cuentas individuales para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), que sustituye al sistema de reparto de los seguros de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios y el de indemnización global.
- En el resto de los seguros se hacen cambios en los parámetros, como aumentos en la edad mínima y en las aportaciones.
- Se crea un esquema de ahorro solidario constituido con aportaciones voluntarias al RCV. El trabajador podrá ahorrar voluntariamente hasta el 2% de su sueldo, y el gobierno federal pondrá 3.25 pesos por cada peso que aporte el trabajador.
- Se introduce la pensión mínima garantizada igual a dos salarios mínimos y una cuota social de 5.5% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
- Se crea un organismo público desconcentrado del ISSSTE, llamado PensionISSSTE, encargado de administrar las cuentas individuales.
- Se introduce una cuota social del gobierno federal para el Seguro de Salud de 13.9% de un salario mínimo general para el Distrito Federal, que no existe en la ley actual del ISSSTE y que es de igual magnitud que la que existe en la Ley del IMSS.
- El Estado incrementará sus aportaciones obligatorias para los diferentes seguros y prestaciones del ISSSTE, de 19.75% del salario de cotización a 25.145 por ciento.
- Las aportaciones para el *sistema de pensiones*, de trabajadores y Estado, pasarán del 7% del salario de cotización, al equivalente de 12.7%: 6.125% a cargo de los trabajadores, 5.175% de entidades y dependencias, además de la cuota social de 5.5% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (aproximadamente 1.5% del salario promedio de los trabajadores que cotizan al ISSSTE).
- Las aportaciones de los trabajadores al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, aumenta del 3.5% actual al 6.125% del salario de cotización.
- La ley permite la transferencia de derechos del tiempo de cotización entre el ISSSTE y el IMSS, esto es, permite la *portabilidad*.

Las opciones para el trabajador

Para los jubilados y pensionados actuales la ley aprobada no implica ningún cambio, dado que se conservan las condiciones que tienen actualmente.

Los trabajadores que se incorporen al régimen del ISSSTE después de la entrada en vigor de la nueva ley, el 1 de abril de 2007, deberán integrarse al sistema de cuentas individuales, bajo las condiciones que esta nueva ley establece.

Para los trabajadores que se encuentran en activo, la ley otorga al trabajador la posibilidad de elegir entre dos opciones: mantenerse en el sistema de reparto o migrar hacia las cuentas individuales.

Si el trabajador elige quedarse en el régimen de reparto, deberá enfrentar cambios paramétricos para tener derecho a las pensiones que otorga el sistema, los cuales se aplicarán a partir del 2010. Estos cambios son, principalmente, aumento en la edad mínima para tener derecho a las pensiones (establecimiento de una edad mínima en el caso de las jubilaciones), y cambio en el sueldo básico utilizado para calcular la cuantía de las pensiones.

Si el trabajador elige migrar a las cuentas individuales, se le otorgará un bono de reconocimiento, el cual se calculará conforme a la tabla que aparece en el artículo noveno transitorio, que toma en cuenta los años de servicio y la edad del trabajador. Se reconocerán los beneficios pensionarios de todos los trabajadores activos mediante el otorgamiento de un bono, incluso de aquellos trabajadores con menos de 15 años de cotización. El valor del bono será suficiente para contratar una pensión al momento de retirarse equivalente a la pensión que se le reconoce a cada trabajador a la fecha de la reforma.

El ISSSTE deberá hacer el cálculo preliminar del importe de los bonos de pensión que co-

rresponden a cada trabajador. El instituto tendrá hasta el 31 de diciembre de 2007 para hacer la acreditación del tiempo de cotización de cada trabajador de acuerdo con la información disponible en los registros y bases de datos. Asimismo, en este mismo plazo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el ISSSTE harán del conocimiento de los trabajadores el cálculo preliminar de sus bonos de pensión y de las opciones a las que tiene derecho de acuerdo con la ley que se aprueba. Esto ayudará al trabajador a elegir entre ambas opciones. Si el trabajador no está de acuerdo con las variables utilizadas para el cálculo del bono de reconocimiento (sueldo básico, tiempo de cotización, etcétera), podrá entregar al instituto la documentación que sustente los ajustes solicitados, durante los seis meses contados a partir del primero de enero de 2008.

El trabajador deberá comunicar por escrito al instituto su decisión de permanecer en el sistema anterior o de migrar al nuevo sistema. Una vez que el trabajador elija el sistema que prefiere, no podrá modificar su opinión. Los trabajadores tendrán seis meses para hacer la notificación de su decisión, a partir del 1 de enero de 2008 en un formato que será publicado posteriormente en el *Diario Oficial de la Federación*. En caso de que el trabajador no comunique su decisión, se le deberá hacer saber, de acuerdo con el reglamento respectivo.

El PensionISSSTE, que es un organismo público desconcentrado del ISSSTE creado por esta ley, será el encargado de administrar las cuentas individuales durante los tres primeros años de cotización de los trabajadores y, pasado este tiempo, los trabajadores podrán solicitar la transferencia de su cuenta individual a una afore privada o bien mantenerse en el PensionISSSTE. El trabajador deberá tener una sola cuenta individual aun cuando se encuentre sujeto a dos o más regímenes de seguridad social, y éstas deberán integrarse si tiene más de

una. El PensionISSSTE cobrará comisiones por la operación de las cuentas individuales y será regulado por la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Consar). Si un trabajador que ingresa al régimen del ISSSTE tiene una cuenta individual abierta en una afore, podrá elegir mantenerse en ella.

Ejercicios sobre casos particulares

A continuación se presentan cinco ejercicios demostrativos en los que se calculan los beneficios a los que tendrá derecho un trabajador, con determinadas características, en ambas opciones. Debe considerarse que se trata de un ejercicio simplificado y que los cálculos reales deberán hacerse por el propio instituto, tomando en cuenta las características particulares de cada trabajador. Se tomaron como supuestos una inflación anual de 3% y un rendimiento real anual de 3.5%. En los primeros tres ejercicios se considera a un trabajador de 45 años de edad y 16 años de cotización, tomando tres niveles de percepciones: dos, cinco y once salarios mínimos. En el cuarto ejercicio, se considera un trabajador de 40 años de edad, 16 años de cotización y percepciones de cinco salarios mínimos, por lo que, en este caso, si el trabajador opta por el sistema de reparto, deberá trabajar más de 30 años para cumplir con la edad mínima establecida. En el último caso, se considera un trabajador joven, de 30 años de edad y 5 años de servicio.

Caso 1

Opción 1. Bono de Reconocimiento

Tomemos el caso de un trabajador que gana dos salarios mínimos vigentes al 1 de enero de 2007, esto es, 3 034.2 pesos al mes, con 45

años de edad y 16 años de cotización a diciembre de 2007. Supongamos un sueldo constante a lo largo de su vida laboral.

De acuerdo con la fórmula para la redención anticipada que aparece en el artículo vigésimo primero transitorio, el trabajador tiene derecho a un bono de pensión de 239 625.95 pesos. El trabajador deberá cotizar 14 años más para tener derecho a su jubilación.¹

En la cuenta individual del trabajador deberán acumularse las aportaciones al Seguro de Retiro Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que se irán modificando hasta alcanzar el 12.8% a partir del 2012. Por otro lado, el trabajador puede optar por ahorrar hasta el 2% de su sueldo y el Estado aportará 3.25 pesos por cada peso que aporte el trabajador. A esto deben sumarse los intereses que se generen por estos rubros. Suponiendo una inflación de 3% y una tasa de interés real de 3.5%, el trabajador tendría 793 380.1 pesos al final de su vida laboral.

Recursos acumulados en la cuenta individual

Bono de Pensión	578 666.5
Aportaciones	127 193.7
Ahorro	87 519.9
Total	793 380.1

Fuente: Cálculos propios. Pesos del 2021.

Estos recursos serían suficientes para financiar el 100% de su sueldo durante 14.4 años. Cuando esto ocurra el trabajador tendrá 59 años de edad, por lo que su sobrevivida a la ju-

¹ Existe la opción de que el trabajador se retire antes de cumplir los treinta años de cotización “siempre y cuando la Pensión que se le calcule en el sistema de Renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento a la Pensión Garantizada, una vez cubierta la prima del Seguro de Supervivencia para sus Familiares Derechohabientes” (artículo 80). Sin embargo, esta opción no será considerada en este ejercicio.

bilación, considerado una esperanza de vida de 73 años, será de 14 años. En el caso de que el trabajador no haga el ahorro voluntario, los recursos acumulados en su cuenta individual sólo permitirían financiar 12.8 años de pensión. Esto implica que el Estado tendrá que cubrir la Pensión Garantizada durante 1.2 años, la cual es igual a dos salarios mínimos y, en este caso, representa el 100% del sueldo del trabajador.

En términos de la decisión del trabajador, esto implica que ni aun cuando éste ahorre el 2% de su sueldo logrará obtener una pensión por encima de la pensión garantizada, por lo que no le conviene ahorrar dicho 2%. En este caso, al igual que en el resto de los casos considerados, el trabajador podrá hacer otras aportaciones voluntarias a su cuenta individual para que aumente el monto de su cuenta.

Opción 2. Permanencia en el sistema de reparto

El trabajador deberá trabajar 14 años más para cumplir con los 30 años de cotización y tendrá 59 años en el 2021. Dado que el artículo décimo transitorio establece un mínimo de 56 años para los hombres en el 2021, el trabajador tiene derecho a su jubilación.

La jubilación a la que tiene derecho es el 100% de su salario, puesto que suponemos que el trabajador tiene un salario constante y permanece en su puesto de trabajo durante toda la vida laboral.² De esta forma, el trabajador obtiene dos salarios mínimos durante 14 años.

² La nueva Ley del ISSSTE incorpora un cambio para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión. El artículo décimo transitorio establece que “se tomará en cuenta el promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador, siempre y cuando el Trabajador tenga una

En este caso, el trabajador obtiene la pensión garantizada, igual a dos salarios mínimos, en ambas opciones.

Caso 2

Opción 1. Bono de Reconocimiento

Consideremos ahora a un trabajador que gana cinco salarios mínimos vigentes al 1 de enero de 2007, esto es, 7 585.5 pesos al mes, con 45 años de edad y 16 años de cotización a diciembre de 2007. Supongamos un sueldo constante a lo largo de la vida laboral.

De acuerdo con la fórmula para redención anticipada, el trabajador tiene derecho a un bono de 599 064.9 pesos. El trabajador deberá cotizar 14 años más para tener derecho a su jubilación. Suponiendo una inflación de 3% y una tasa de interés real de 3.5%, el trabajador tendría 1 942 699.1 pesos al final de su vida laboral.

Recursos acumulados en la cuenta individual

Bono de Pensión	1 405 915.2
Aportaciones	317 984.2
Ahorro	218 799.7
Total	1 942 699.1

Fuente: Cálculos propios. Pesos del 2021.

Estos recursos serían suficientes para financiar el 100% de su sueldo durante 14.1 años, o bien para financiar una pensión de 100.8% de su sueldo durante 14 años. En el caso de

antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el Trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el Trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo”.

que el trabajador no haga el ahorro voluntario, los recursos acumulados en su cuenta individual sólo permitirían financiar 12.5 años de pensión con el 100% de su sueldo u 89.4% de su sueldo durante 14 años.

Recursos acumulados en la cuenta individual

Bono de Pensión	2 933 518.1
Aportaciones	699 565.3
Ahorro	481 359.3
Total	4 114 442.69

Fuente: Cálculos propios. Pesos del 2021.

Opción 2. Permanencia en el sistema de reparto

El trabajador deberá trabajar 14 años más para cumplir con los 30 años de cotización y tendrá 59 años en el 2021. De acuerdo con la tabla del artículo décimo transitorio, el trabajador tiene derecho a su jubilación, con 100% de su sueldo. De esta forma, el trabajador obtiene cinco salarios mínimos durante 14 años.

En este caso, el trabajador podría obtener 100.8% de su sueldo optando por el bono de reconocimiento, siempre y cuando ahorre 2% de su sueldo. En el sistema de reparto obtiene el 100% de su sueldo, aun sin ahorrar.

Caso 3

Opción 1. Bono de Reconocimiento

Consideremos al mismo trabajador, pero con ingresos de once salarios mínimos. Dado que el límite superior para el cálculo del sueldo básico es de 10 salarios mínimos, el bono de reconocimiento se mantiene constante a partir de ese rango.

La cantidad acumulada en la cuenta individual le permite obtener 100% de su sueldo (11 salarios mínimos) durante 13.2 años, o bien, 94.6% de su sueldo durante 14 años. En caso de no ahorrar podrá financiar 11.8 años de pensión con el 100% de su sueldo, o bien, 84.3% de su sueldo durante 14 años.

Opción 2. Permanencia en el sistema de reparto

El trabajador deberá trabajar 14 años más para cumplir con los 30 años de cotización, por lo que tendrá 59 años en el 2021. De acuerdo con la tabla del artículo décimo transitorio, el trabajador tiene derecho a su jubilación.

De esta forma, el trabajador obtiene el 100% de sueldo, pero con el tope de 10 salarios mínimos, durante 14 años, lo que implica una tasa de reemplazo de 90.9 por ciento.

En este caso, es mejor opción para el trabajador decidir por el bono de reconocimiento, ya que obtiene 94.6% de su sueldo durante 14 años, mientras que con el sistema de reparto obtiene únicamente 90.9%. Sin embargo, esta ventaja va disminuyendo conforme aumentan las percepciones del trabajador, ya que las aportaciones para el bono de reconocimiento se hacen sobre el límite superior de diez salarios mínimos y, por tanto, la tasa de reemplazo sobre el salario completo tiende a disminuir.

Caso 4

Opción 1. Bono de Reconocimiento

Consideremos ahora a un trabajador que gana cinco salarios mínimos vigentes al 1 de enero de 2007, esto es, 7 585.5 pesos al mes, con 40 años de edad y 16 años de cotización a di-

ciembre de 2007. Supongamos un sueldo constante a lo largo de su vida laboral.

De acuerdo con la fórmula para la redención anticipada, el trabajador tiene derecho a un bono de 533 526.2 pesos. El trabajador deberá cotizar 14 años más para tener derecho a su jubilación.

Recursos acumulados en la cuenta individual

Bono de Pensión	1 288 398.6
Aportaciones	317 984.5
Ahorro	218 799.7
Total	1 825 182.5

Fuente: Cálculos propios. Pesos del 2021.

El trabajador obtendrá una pensión de 69.8% de su sueldo durante 19 años, o bien, de 61.4% si no ahorró.

Opción 2. Permanencia en el sistema de reparto

El trabajador deberá trabajar 14 años más para cumplir con los 30 años de cotización, por lo que tendrá 54 años en el 2021. Sin embargo, de acuerdo con la tabla del artículo décimo transitorio, el trabajador *no tiene derecho a su jubilación*, pues la edad mínima para el año 2021 es de 56 años. Por tanto, el trabajador deberá laborar durante cuatro años más, hasta el 2025, para cumplir con la edad mínima de 58 años. La jubilación a la que tiene derecho es el 100% de su sueldo.

De esta forma, el trabajador obtiene el 100% de sueldo, durante 15 años (considerando una esperanza de vida de 73 años).

En este caso, es mejor opción para el trabajador decidir por la permanencia en el sistema de reparto, ya que en el bono de reconocimiento obtiene únicamente el 69.8% de su sueldo

durante 19 años. Sin embargo, el trabajador debe considerar que para obtener este beneficio deberá trabajar cuatro años más.

Caso 5

Opción 1. Bono de Reconocimiento

Consideremos a un trabajador que gana cinco salarios mínimos, tiene 30 años de edad y cinco años de servicio.

Recursos acumulados en la cuenta individual

Bono de Pensión	548 758.4
Aportaciones	975 349.1
Ahorro	662 962.8
Total	2 187 070.3

Fuente: Cálculos propios. Pesos del 2032.

Estos recursos le permitirán financiar 11.5 años de pensión con el 100% de su sueldo, o bien obtener una pensión de 63.8% de sueldo durante 18 años, que corresponde a su esperanza de vida después de la jubilación. Este porcentaje llega a 44.4 si el trabajador no ahorró.

Opción 2. Permanencia en el sistema de reparto

El trabajador deberá trabajar 25 años más para cumplir con los 30 años de cotización, por lo que tendrá 55 años en el 2032. De acuerdo con la tabla del artículo décimo transitorio, el trabajador *no tiene derecho a su jubilación*, pues la edad mínima para el 2032 es de 60 años. Por tanto, el trabajador deberá laborar durante cinco años más para cumplir con este requisito.

De esta forma, el trabajador obtiene el 100% de su sueldo, durante 15 años (considerando una esperanza de vida de 73 años).

En este caso, es mejor decisión para el trabajador optar por la permanencia en el sistema de reparto, ya que en el bono de reconocimiento obtiene únicamente el 63.8% de su sueldo durante 14 años. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, el trabajador debe considerar que para obtener este beneficio deberá trabajar cinco años más.

A manera de conclusión

El análisis de estos casos revela que la mejor elección entre las dos opciones posibles para los trabajadores en activo depende de sus características particulares. En los tres primeros casos analizados vemos que conforme aumenta el nivel de percepciones, la opción del bono de reconocimiento se hace más atractiva, debido a que en el sistema de reparto se otorga el 100% del sueldo que tenía el trabajador en activo. Sin embargo, dado que las aportaciones se hacen sobre un límite superior de diez salarios mínimos, esta ventaja disminuye con-

forme aumentan más las percepciones. En el cuarto caso la tasa de reemplazo es mayor permaneciendo en el sistema de reparto; sin embargo, para los trabajadores más jóvenes debe considerarse que esta opción significa trabajar más años para cumplir con el requisito de edad mínima. En el caso de un trabajador joven con menos de 15 años de cotizaciones, que no tiene derecho a una pensión en el sistema anterior, el bono de reconocimiento otorga una tasa de reemplazo moderada.

De este análisis se desprende que la opción del bono de reconocimiento es más benéfica para los trabajadores de mayores ingresos (hasta cierto límite) y que para los trabajadores con menor tiempo de cotización las tasas de reemplazo del bono de reconocimiento son menores, por lo que les conviene el sistema de reparto, siempre y cuando se tome en cuenta el requisito de la edad mínima. Por tal motivo, el incentivo al ahorro para los trabajadores de nuevo ingreso será fundamental para aumentar sus ingresos en el retiro. En todo caso, es muy importante que el trabajador cuente con la información suficiente, clara y oportuna, que le permita tomar la mejor decisión para su futuro.

Salarios máximos de los servidores públicos

Salvador Moreno Pérez

El 25 de enero del presente año, el titular del ejecutivo federal envió al Senado de la República la iniciativa de reforma constitucional para transparentar los sueldos de los funcionarios públicos federales, estatales y municipales, así como de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Siguiendo el proceso legislativo, la iniciativa se turnó para su dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales.

En la exposición de motivos, el presidente de la república menciona que la iniciativa se inscribe en el contexto del programa de austeridad del gobierno federal. En ese sentido, el proyecto pretende ajustar el marco constitucional que sustenta las remuneraciones de todos los servidores públicos del país —en los ámbitos federal, estatal y municipal—, a fin de crear un equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

La iniciativa propone reformar el artículo 73, fracción I, de la Constitución con objeto de facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debe ajustarse toda percepción pública a nivel nacional.

Además, la iniciativa modifica de manera sustancial el artículo 127 de la Constitución al establecer que “Los servidores públicos de la federación, de los estados, de los municipios y del Distrito Federal recibirán remuneraciones adecuadas e irrenunciables por el desempeño de su función”.¹ Para ello establece, entre otras, las bases siguientes:

- Ningún servidor público podrá recibir una remuneración superior a la autorizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el titular del Poder Ejecutivo Federal.
- Ningún servidor público podrá percibir una remuneración mayor a la establecida para su superior jerárquico inmediato.
- Los montos mínimos y máximos de remuneraciones serán determinados anualmente en los presupuestos de egresos que correspondan, con base en la ley de la materia, atendiendo a los principios de equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia.
- Las remuneraciones deberán especificar y diferenciar la totalidad de las contraprestaciones tanto en efectivo como en especie.
- Los tabuladores y remuneraciones serán públicos.
- Las remuneraciones deberán ser proporcionales a la función y responsabilidad que deriven del cargo.
- Para la fijación de los tabuladores se establecerán órganos colegiados integrados por servidores públicos así como por expertos independientes.

¹ Poder Ejecutivo Federal, “Iniciativa que reforma los artículos 73, fracción I, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, México, 25 de enero de 2007.

El Pleno del Senado de la República aprobó la iniciativa con algunos cambios el 13 de marzo del presente año. La minuta fue remitida a la Cámara de Diputados donde se turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública.

La propuesta de reforma ha provocado diversas reacciones. Por ejemplo, columnistas como Ricardo Alemán opinaron que la iniciativa es una simulación legislativa, ya que el salario del presidente y los gobernadores es como una propina, pues sus gastos de manutención son producto del dinero público y sus sueldos prácticamente son ingresos que no usan. Lo mismo ocurre con los funcionarios de los poderes Legislativo y Judicial, federal y locales; el dinero público les paga todo o casi todo y el salario en esas condiciones es un extra.²

En su columna, Miguel Ángel Granados Chapa señaló que con esa reforma, el presidente tendrá el salario máximo en la escala de las remuneraciones al personal público de cualquier nivel, y lo considera un alegato a favor de la austeridad republicana. Granados Chapa explica que además de la enorme cuantía de algunos sueldos gubernamentales, impera en ese campo un notorio desorden; por ejemplo, el caso del ex alcalde panista de Ecatepec de Morelos, Agustín Hernández Pastrana, que hace dos trienios ganaba 420 mil pesos al mes.³

Uno de los temas que más polémica ha causado con la aprobación de la ley son las pensiones de los ex presidentes, ya que la minuta aprobada por el Senado plantea en la fracción IV del artículo 127 que “no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por los servicios presta-

dos sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo”.⁴

En este caso, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) afirma que las pensiones presidenciales serán eliminadas una vez aprobada la propuesta; mientras que legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) han insistido en que sólo serán reguladas.

En ese sentido, el coordinador de los senadores del PRD, Carlos Navarrete, aseguró que cuando sea aprobada esa ley, “automáticamente quedan suspendidas las pensiones otorgadas a los ex presidentes de la República”, por lo que la Cámara de Diputados dedicaría una partida especial del Presupuesto de Egresos para establecer nuevos criterios de asignación.⁵

En contraste, el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, Manlio Fabio Beltrones, señaló que el acuerdo en la materia consiste en evitar la discrecionalidad con que se otorgan dichas pensiones, no eliminarlas. Se busca corregir el procedimiento y pasarlo a un producto legislativo.⁶

Por su parte, el senador Santiago Creel Miranda, coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), afirmó que la nueva ley de salarios máximos dará transparencia y ayudará a la rendición de cuentas de los servidores públicos, desde el presidente de la república hasta el último funcionario municipal. Además, con esta ley se pretende que nadie gane más que el titular del ejecutivo federal. En ella están contemplados todos los servidores públicos de este país, y lo que se intenta es poner un tope de salarios, y en este

⁴ Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, “Proyecto de decreto que reforma los artículos 75, 115, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, 13 de marzo, México, 2007.

⁵ “Al aprobarse, ‘automáticamente’ se ‘eliminan’ pensiones a ex presidentes: PRD”, *Milenio Diario*, 6 de marzo.

⁶ *Idem*.

² Ricardo Alemán, “Itinerario político”, *El Universal*, 7 de marzo de 2007.

³ Miguel Ángel Granados Chapa, “Plaza Pública”, *Reforma*, 16 de marzo de 2007.

caso ese tope será el salario del presidente de la república.⁷

Una reforma de este tipo frecuentemente es muy popular, ya que existe la percepción general de que los altos funcionarios ganan mucho. Mauricio Merino afirma que si la sociedad aplaude la reducción de salarios es porque considera que los funcionarios no merecen ganar tanto dinero, pero según él, no es una cuestión de cifras, sino de la idea generalizada según la cual los puestos públicos son en realidad un botín de los grupos políticos y, por tanto, no hay ninguna justificación válida para asignarles salarios muy elevados.⁸

Por ello, Merino plantea que la reforma no sólo contribuye a subrayar el descrédito sobre las obligaciones y las responsabilidades que asumen los funcionarios públicos, sino que además los iguala ante esa visión que corta en el mismo tajo a todas las personas que ocupan un puesto público y que suelen ser descalificadas, ya de entrada, como burócratas. Impedir que unos cuantos funcionarios se asignen sueldos exorbitantes y abusen de su autoridad para medrar con el presupuesto es, sin duda, una decisión acertada. Sin embargo, dice Merino, la iniciativa por sí misma no añade un ápice para mejorar la calidad y el compromiso de los servidores públicos con la tarea que realizan.⁹

En el ámbito académico existen estudios nacionales e internacionales sobre los salarios de los servidores públicos. Aquí revisamos el trabajo de investigación *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, de Laura Castillo Anaya y Juan Pablo Guerrero Amparán. Los autores demuestran que en México el nivel actual de los sueldos

de los mandos superiores es alto y existen disparidades tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, encuentran que en casi todos los países los mandos superiores ganan más que la mayoría de la población.¹⁰

Castillo y Guerrero establecen tres hipótesis para explicar el fenómeno: la primera es la incertidumbre laboral de la alta función pública, lo que ha obligado al gobierno a pagar un premio que compense el riesgo latente del despido; la segunda, es la falta de mecanismos efectivos que midan el desempeño del aparato burocrático y lo obliguen a rendir cuentas; la tercera es la polarización estructural de la distribución del ingreso en el país.

En general, el conjunto de las dependencias y entidades federales tiene un número bajo de funcionarios de alto nivel en comparación con el total de los servidores públicos, pero con sueldos muy elevados. Ese fenómeno se muestra en la Gráfica 1, las remuneraciones netas del presidente de México (186 mil dólares anuales) son superiores a las de la mayoría de los países considerados y sólo son superadas por el ingreso anual del presidente de Estados Unidos (243 mil dólares anuales). El salario del presidente de México supera también al de Reino Unido, que obtiene 163 mil dólares anuales. También se aprecia que en países con condiciones económicas muy similares a México como Brasil, Argentina y Chile, el salario de sus presidentes es tres veces menor al de México. Asimismo, los secretarios de Estado en nuestro país tienen en promedio los mayores ingresos anuales que el resto de los países considerados.

Por otro lado, existe la percepción equivocada de que es necesario pagar bastante a los funcionarios públicos para evitar o reducir la corrupción. Castillo y Guerrero, apoyados en

⁷ “Afirma Creel que la Ley de Salarios Máximos, ayudará a la rendición de cuentas”, *Milenio Diario*, 6 de marzo de 2007.

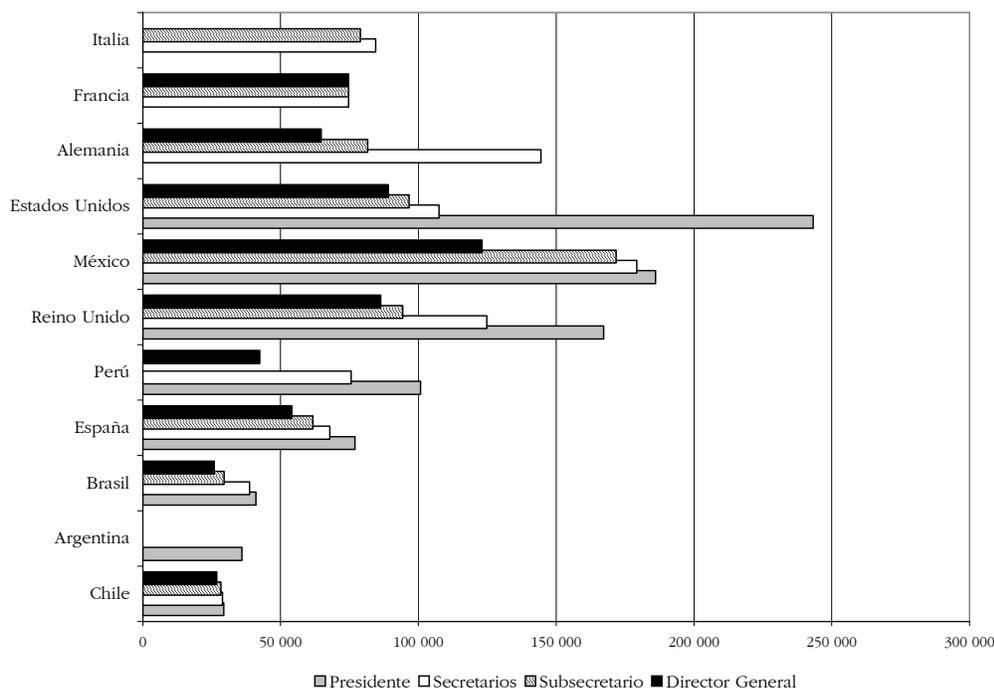
⁸ Mauricio Merino, “En defensa de los burócratas”, *El Universal*, 17 de marzo de 2007.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Laura Castillo Anaya y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002.

Gráfica 1

Comparación internacional de remuneraciones anuales netas (dólares 2002)



Fuente: Laura Castillo Anaya y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002.

estudios llevados a cabo por el Banco Mundial, demuestran empíricamente que no puede probarse la correlación entre altos ingresos de la función pública y la reducción de la corrupción.¹¹

En la Gráfica 2 puede observarse que en México el conjunto de la alta burocracia tiene el más elevado promedio anual de ingresos de los diez países seleccionados. Destaca el contraste entre México y Chile. En el primero, la percepción sobre el nivel de corrupción es alta y mantiene elevados niveles de ingreso, mientras que en Chile se observa una percepción de corrupción mínima y los salarios de los altos funcionarios son muy modestos en comparación con los otros países.

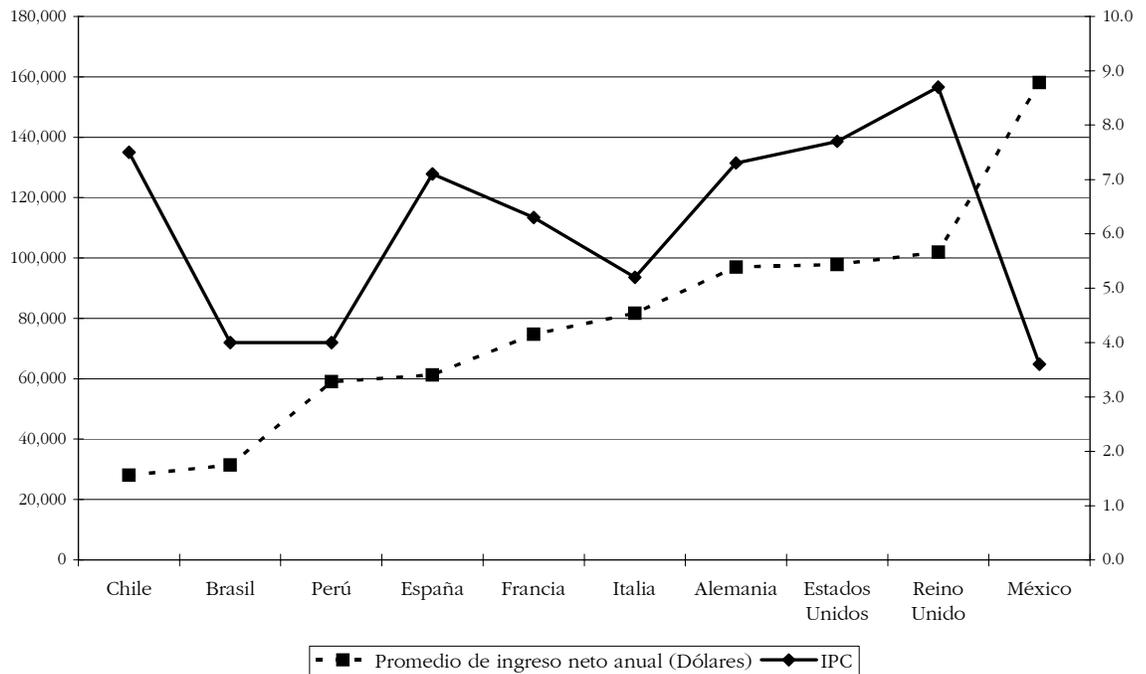
¹¹ *Idem.*

Italia es otro caso similar al de México. En ese país se percibe un alto nivel de corrupción y los niveles salariales de los altos funcionarios son muy elevados, mientras que en España la población percibe poca corrupción y los salarios de la alta burocracia son bajos en comparación con otros países europeos.

Por tanto, los datos demuestran que el nivel de corrupción no se relaciona directamente con los salarios de la alta burocracia. La corrupción más bien tiene que ver con valores culturales, procesos históricos, sistemas y organizaciones que la facilitan.

La estructura salarial de la alta burocracia mexicana no es homogénea, al contrario, a su interior existen enormes disparidades; así, el sueldo del presidente es equivalente al que reciben 129 trabajadores con salario mínimo.

Gráfica 2
Relación entre los sueldos de altos funcionarios con índices de corrupción



IPC = Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.
IPC = 10, altamente limpio; IPC = 0, altamente corrupto.

Fuente: Laura Castillo Anaya y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002.

Entre los niveles salariales de los funcionarios públicos de mayor jerarquía, se aprecian grandes diferencias; por ejemplo, un jefe de departamento gana ocho veces menos que el presidente. Además, las diferencias entre los niveles son muy significativas; de tal forma que un jefe de departamento gana 60% menos que un subdirector y éste a su vez gana 42% menos que un director de área (Gráfica 3).

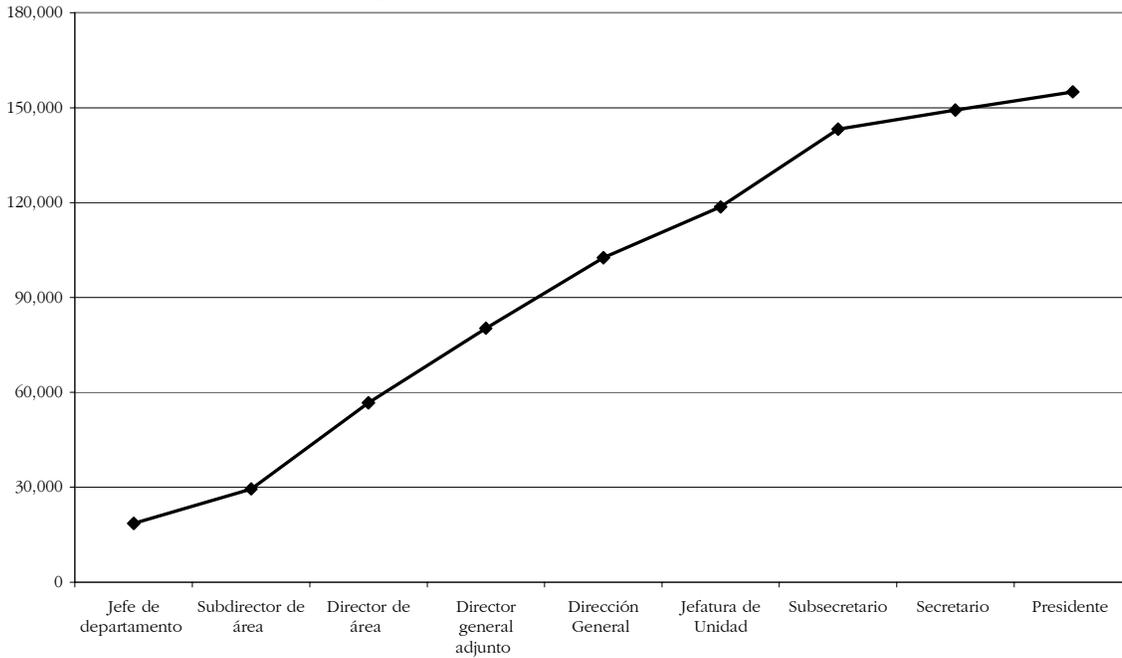
Los datos aquí descritos muestran las enormes diferencias y disparidades de la alta burocracia en México, tanto a nivel internacional

como nacional. En ese sentido la iniciativa del titular del ejecutivo busca transparentar, equilibrar y evitar los excesos en las remuneraciones de los servidores públicos.

Carrillo y Guerrero afirman que para equilibrar los salarios en la alta burocracia es necesario establecer un sistema de profesionalización por méritos de la alta función pública que permita la continuidad en los puestos y operación de un verdadero sistema de rendición de cuentas.¹²

¹² *Ibid.*

Gráfica 3
Sueldo promedio neto mensual (pesos 2002)



Fuente: Laura Castillo Anaya y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002.

De no hacerlo, como dice Merino, se corre el riesgo de que poner un tope a los sueldos de los altos funcionarios sólo sea una decisión populista a secas, ya que a pesar de sus limitaciones, la administración pública es impres-

cindible y la forma en la que opera todos los días determina, en buena medida, la calidad de nuestra convivencia y el éxito o el fracaso de nuestros proyectos.¹³

¹³ Merino, "En defensa...", *op. cit.*

Situación laboral de los migrantes mexicanos

Efrén Arellano Trejo

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos se explica por razones laborales. En nuestro país la insuficiencia de empleos, la inestabilidad de los que existen y los bajos salarios, motivan que cada año, en promedio, 400 mil mexicanos decidan emigrar hacia Estados Unidos y radicar ahí de manera definitiva; en tanto que entre 800 mil y un millón realizan una migración temporal en busca de mejores oportunidades de empleo.¹

De acuerdo con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en el último sexenio se crearon aproximadamente 150 mil puestos de trabajo cada año, en tanto que la demanda anual fue de 1.2 millones de empleos nuevos (debido a los jóvenes que ingresan al mercado laboral).² La precaridad de los puestos de trabajo se puede observar si se considera que aproximadamente 40% de la fuerza laboral mexicana se ocupa en el sector formal de la economía.³

Sin embargo, este problema tiene otra faceta. Se trata del carácter complementario de las economías estadounidense y mexicana, ya que en Estados Unidos existe una persistente demanda de mano de obra en los sectores agrícola, industrial y de servicios, que no es satisfecha por los trabajadores nativos. Esta situación se mantendrá en los próximos años. En aquella nación continuará una desaceleración en el crecimiento de su mano de obra hasta 2015; mientras que en México la población en edad laboral seguirá creciendo cuando menos hasta 2010.⁴

¹ Margarita Favala Gavia y Raúl Delgado Wise (coords.), *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, Cámara de Diputados/UNAM/Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa, México, 2004, p. 5. Al respecto, también pueden verse las estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), con base en la *Encuesta sobre migración en la frontera norte de México*, cinco levantamientos que cubren el periodo 1993-2003.

² Tomás Olvera, "Las remesas familiares: la gota que se volvió río", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, 2006, disponible en www.ime.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

³ Raúl Delgado Wise, versión estenográfica de su intervención, "Conferencia internacional migración y desarrollo: una perspectiva integral desde el sur", auspiciada por BBVA-Bancomer, México, D.F., 14 de febrero de 2007.

⁴ Gustavo Mohar Betancourt, "Tendencias y experiencias de trabajo en torno a la migración", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La migración en*

La migración de connacionales hacia el país del norte ha formado un contingente aproximado de 26.6 millones de personas de origen mexicano, que representa 65% de un total de 40.5 millones de origen latino.⁵ Esta comunidad, agrupada en el censo estadounidense como “población hispana”, representa la minoría más grande de aquella nación y la que cuenta con el mayor dinamismo demográfico, económico y político, según lo han expresado diversos autores.

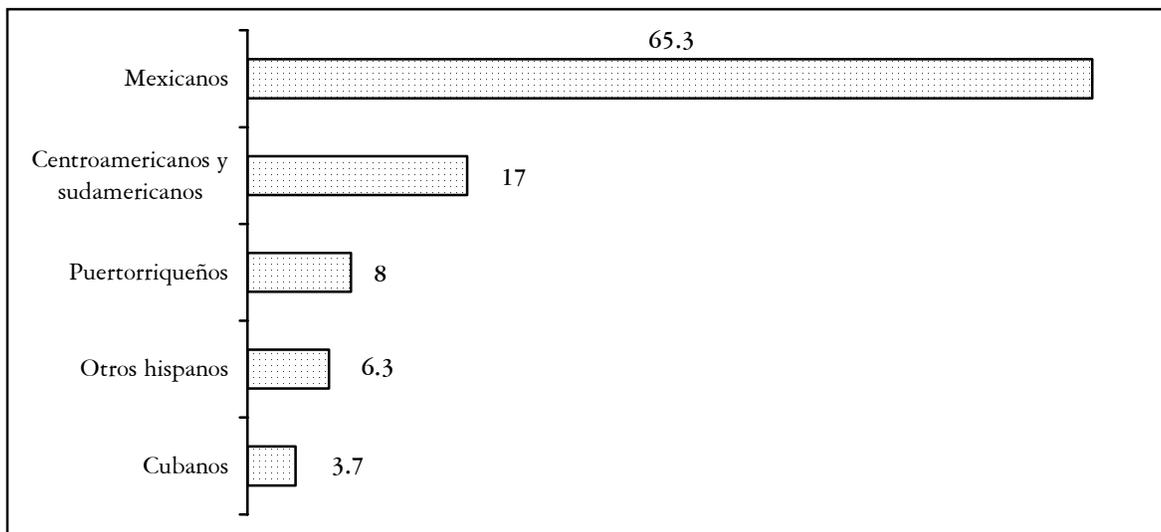
La tasa anual de crecimiento de los hispanos es cuatro veces mayor que la del total de la población. Actualmente uno de cada siete habitantes de esa nación es hispano; sin embargo, como lo ha señalado Rubén G. Rumbaut,

el impacto social, cultural y económico, así como su creciente influencia, es mucho mayor, “debido a la concentración geográfica que se observa en determinadas localidades y estados”.⁶

Pese a este dinamismo y a su creciente influencia, los hispanos tienen los más bajos niveles educativos y, en gran medida debido a ello, ocupan los empleos menos calificados y con las peores remuneraciones. Dentro de este contexto de rezago, los mexicanos tienen una situación aún más difícil.

La Gráfica 1 muestra el total de la mano de obra hispana en Estados Unidos, según su país de origen. Dos terceras partes provienen de México, y casi otra quinta parte de Centro y

Gráfica 1
Población hispana en edad laboral en Estados Unidos, según país de origen (porcentajes)



Fuente: B. Lindsay Lowell, “El mercado laboral. Educación, generaciones y crecimiento”, *Vanguardia*, *op. cit.*, p. 70, con base en US Census Bureau, Current Population Survey, March 2 division (publicado en Internet el 18 de junio de 2003).

México: ¿un problema sin solución?, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 42.

⁵ Un análisis más amplio sobre las tendencias y los cambios en la migración de mexicanos a Estados Unidos puede consultarse en Efrén Arellano Trejo, “Migración y políticas públicas en México”, *Socioscopio. Indicadores, estudios e investigaciones sociales*, núm. 12, Centro de Estudios

Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2007 (en prensa).

⁶ Rubén G. Rumbaut, “Un retrato de la presencia hispana”, *Vanguardia*, dossier dedicado a los hispanos en Estados Unidos, núm. 13, Barcelona, octubre-diciembre de 2004, p. 18.

Sudamérica. De acuerdo con el análisis elaborado por B. Lindsay Lowell, los mexicanos son el grupo con el menor nivel educativo, con 49% de adultos de 25 años o más sin título secundario y con sólo 8% que terminó la universidad. Los cubanos, en cambio, tienen 29% que no concluyó la educación secundaria y 18.6% con estudios universitarios completos. Los centroamericanos y sudamericanos tienen una situación similar: 35% no concluyó la secundaria y 17% terminó la universidad.⁷

El rezago que vive la población hispana se advierte más claramente al observar los niveles educativos de la población no hispana, entre la cual sólo 12% no logró concluir la secundaria y casi 29% terminó su educación superior.

Como ya se mencionaba anteriormente, las diferencias educativas tienen un impacto decisivo en la distribución de los puestos laborales. Como se observa en la Gráfica 2, casi 21% de

los hispanos trabaja como operarios, obreros y peones en comparación con sólo 12% de los trabajadores no hispanos. En contraste, sólo 14% de los trabajadores latinos está empleado como directivos o profesionales, en comparación con 34% de los no latinos.

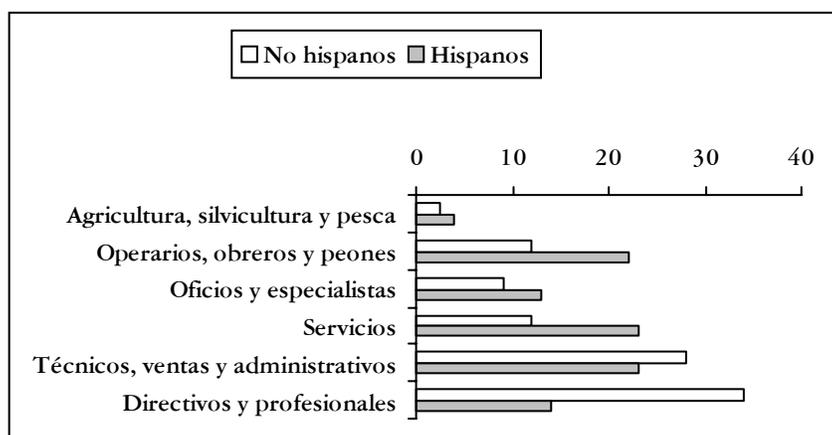
¿Qué es lo que pasa con los jóvenes en este contexto? Los jóvenes hispanos incursionan tempranamente en el trabajo y abandonan los estudios, lo cual les da una ventaja temporal en el mercado laboral. Trabajan más y ganan más dinero que cualquier otro miembro de su grupo de edad, incluidos los blancos. Sin embargo, en el largo plazo, la falta de educación y preparación profesional los restringe en su edad adulta al segmento inferior del mercado laboral y a salarios más bajos.

Así, el salario medio de los adolescentes hispanos de primera generación fue de 260 dólares semanales en el año 2000, tres cuartas partes más que los 150 dólares semanales de salario medio pagado a trabajadores blancos y negros. En cambio, los jóvenes de segunda generación (hijos de los inmigrantes) y que cuentan con un título de bachillerato, superan en 17% el de los latinos similares que han abandonado los estudios.

También habría que considerar que la proporción de latinos de primera generación, con edades comprendidas entre 16 y 19 años de edad, que siguen trayectorias de escolarización, es de 1 a 5, una cifra muy por debajo de la proporción de 7 a 10, característica de los adolescentes hispanos de segunda generación y los adolescentes blancos.

Finalmente, se puede observar que los mexicanos de segunda generación ganan más de un tercio que los mexicanos inmigrantes, lo cual se corresponde con su mayor escolarización y un mayor dominio del inglés.

Gráfica 2
Ocupación de la población en edad laboral en Estados Unidos, según origen (porcentajes)



Fuente: B. Lindsay Lowell, "El mercado laboral. Educación, generaciones y crecimiento", *Vanguardia*, op. cit., p. 70, con base en US Census Bureau, Current Population Survey, March 2003 (publicado en Internet el 18 de junio de 2003).

⁷ B. Lindsay Lowell, "El mercado laboral. Educación, generaciones y crecimiento", *Vanguardia*, op. cit., p. 70.

Glosario

Definiciones del Tesoro de la Organización Internacional del Trabajo

Empleo
Trabajo efectuado a cambio de pago. También se refiere al número de personas bajo un régimen de autoempleo o empleo remunerado.
Trabajo
Conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos.
Desempleado
Toda persona que no posea un empleo remunerado o independiente, que esté disponible para trabajar y que esté en busca de empleo.
Trabajo decente
Trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos.
Empleo Informal
Incluye todo trabajo remunerado (p.ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores.
Economía informal
La economía informal es parte de la economía de mercado porque produce bienes (legales) y servicios para ser vendidos o por los que se recibe otro tipo de remuneración. Abarca el trabajo informal tanto en empresas informales (empresas pequeñas no registradas) como fuera de ellas. Los empresarios y los trabajadores informales comparten una característica importante: no están reconocidos o protegidos por marcos legales y normativos. La economía informal no incluye a la economía criminal ni a la economía reproductiva o de los cuidados.

Fuente: http://www.ilo.org/public/libdoc/ILO-Thesaurus/spanish/tr_idx69.htm

R E P C

R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura