

REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHO SOCIAL

Núm. 30, enero-junio de 2020



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director

Pedro Salazar Ugarte

Secretaria académico

Issa Luna Pla

Secretario técnico

Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones

Wendy Vanesa Rocha Cacho

De las opiniones sustentadas en los trabajos responden exclusivamente sus autores. El hecho de su publicación no implica de manera alguna que esta *Revista* se solidarice con su contenido.

Edición y formación en computadora: Ricardo Hernández Montes de Oca
Diseño de interiores: Wendy Vanesa Rocha Cacho



REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHO SOCIAL

Directora

Patricia Kurczyn Villalobos

Subdirector

Alfredo Sánchez-Castañeda

COORDINACIÓN EDITORIAL

Raúl Márquez Romero

Secretario técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

CONSEJO EDITORIAL

Rafael Albuquerque (República Dominicana); Alfonso Bouzas (México); Carlos de Buen Unna (México); José Dávalos Morales (México); Alexander Godínez (Costa Rica); Óscar Hernández Álvarez (Venezuela); Ursula Kulke (OIT); María Aurora Lacavex Berumen (México); José Manuel Lastra y Lastra (México); Germán López (México); Guillermo López Guizar (México); María Carmen Macías Vázquez (México); Cristina Mangarelli (Uruguay); Gabriela Mendizábal Bermúdez (México); Martha Monsalve Cuéllar (Colombia); María Ascensión Morales (México); Hugo Ítalo Morales Saldaña (México); Emilio Morgado (Chile); Carlos Reynoso Castillo (México); Ángel Guillermo Ruiz Moreno (México); Humberto Villasmil Prieto (OIT).

CONSEJO ASESOR

Néstor de Buen Lozano; Héctor Fix-Fierro; José Fernando Franco González-Salas; Sergio García Ramírez; Porfirio Marquet; Diego Valadés; Jorge Witker.

MIEMBROS FUNDADORES

Santiago Barajas Montes de Oca †; Jorge Carpizo Mac Gregor †; José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes †; Mario Pasco Cosmópolis †; Mozart Víctor Russomano †.

VOCALES

José Alfonso Aparicio Velázquez; Miguel Ángel Pastrana González.

La *Revista Latinoamericana de Derecho Social* se encuentra indexada en los siguientes índices:

- Índice de Revistas Científicas y Arbitradas del Conacyt
- Biblioteca Jurídica Virtual
- Clase
- Dialnet UNIRIOJA
- Latindex
- Elsevier
- Science Direct
- Portal de Revistas Científicas y Arbitradas UNAM (Open Journal System)

Número de certificado de licitud de título: en trámite

Número de certificado de licitud de contenido: en trámite

Número de reserva al título en derechos de autor: 04-2005-090610592300-102

Número de reserva al título en versión electrónica: 04-2015-092910043200-203

Primera edición: 30 de octubre de 2019

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISSN 1870-4670

CONTENIDO

ARTÍCULOS

Economías colaborativas: propuesta de metodología de identificación y regulación en México.	3
---	---

Amada María ARLEY ORDUÑA

¿Es jurídicamente válido tener dos empleos simultáneamente en México?.	37
--	----

Gloria Aurora DE LAS FUENTES LACAVEX

La situación del empleo de los jóvenes y una propuesta de políticas públicas para afrontar el desempleo juvenil.	65
--	----

Jordi GARCÍA VIÑA

La desigual participación de las mujeres mexicanas en el acceso y en los beneficios de la seguridad social.	95
---	----

Berenice Patricia RAMÍREZ LÓPEZ

Isalia NAVA BOLAÑOS

Abraham GRANADOS MARTÍNEZ

Gabriel BADILLO GONZÁLEZ

COMENTARIOS

Globalización y la paradoja de derechos sociales en Brasil.	125
---	-----

Joaquim Carlos RACY

Wagner Roberto RAMOS GARCÍA JUNIOR

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- Marchionni, Mariana *et al.*, *Participación laboral femenina. ¿Qué explica la brecha entre países?*, México, BID-Cedlas de la Universidad de la Plata, 2019 141

José Pablo HERNÁNDEZ RAMÍREZ

ARTÍCULOS



ECONOMÍAS COLABORATIVAS: PROPUESTA DE METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN Y REGULACIÓN EN MÉXICO*

COLLABORATIVE ECONOMIES: PROPOSAL
FOR IDENTIFICATION METHODOLOGY AND REGULATION
IN MEXICO

LES ÉCONOMIES COLLABORATIVES: PROPOSITION
DE MÉTHODOLOGIE D'IDENTIFICATION
ET RÉGLEMENTATION AU MEXIQUE

Amada María ARLEY ORDUÑA**

RESUMEN: El Estado de derecho mexicano requiere establecer un concepto jurídico legal que describa de forma sustancial las “economías colaborativas” con la finalidad de incentivar las verdaderas economías colaborativas basadas en el bien común, las cuales ayudan a la solución de conflictos sociales. Esto permitiría clasificar, sistematizar y regular las actividades de empresas *online* que no contienen elementos de la “economía colaborativa” de forma tal que respondan de sus prácticas operativas.

Para demostrar dicha hipótesis, el presente trabajo primeramente dotó un marco teórico que ayudara a identificar los elementos que constituyen una economía colaborativa de los que no; como segundo paso, optó por desarrollar una metodología que permitiera arrojar la clasificación de las plataformas a partir de la actividad que desarrollan; lo que permitió el tercer paso, elaborar una propuesta de regulación en México, y, final-

* Recibido el 15 de abril de 2019 y aceptado para su publicación el 6 de septiembre de 2019.

** Candidata a doctora en derecho por la UNAM. Fundador y ex coordinador del Centro de Negociación y Mediación de la Facultad de Derecho, UNAM. Graduado del Programa de Negocios de la Facultad de Derecho en Harvard.



mente, se justificó la importancia de dichas reformas desde la dimensión social y económica actual en el país.

Palabras clave: economía, empresas, colaborativo, regulación, social.

ABSTRACT: The Mexican Rule of Law requires establishing a legal concept that describe in a substantial way the “collaborative economies” in order to encourage true collaborative economies based on the common good, which help in the solution of social conflicts. This would allow to classify, systematize and regulate the activities of online companies that do not contain elements of the “collaborative economy” in such a way that they respond to their operational practices.

To demonstrate this hypothesis, the present paper first provided a theoretical framework to help identify the elements that constitute a collaborative economy of those who do not; as a second step, it chose to develop a methodology that allowed to show the classification of the platforms based on the developed activity; what allowed the third step, to elaborate a regulation proposal in Mexico, and finally the importance of these reforms was justified from the current social and economic dimension in the country.

Keywords: Economy, business, collaborative, regulation, social.

RÉSUMÉN: L'état de droit mexicain requiert établir un concept juridique légal qui décrit d'une manière substantiel “les économies collaboratives” dans le but de promouvoir les vrais économies collaboratives fondées sur le bien commune, lesquelles aident à la résolution de problèmes sociaux. Cela permettrait classifier, systématiser, et réglementer les activités de sociétés *online* qui ne contiennent pas d'éléments “économie collaborative”, d'une manière qu'ils répondent de leurs pratiques collaboratives.

Pour démontrer cette hypothèse, ce travail premièrement a fourni un cadre théorique cela aidera à identifier les éléments qui constituent un économie collaborative de ceux qui ne le font pas; dans un deuxième temps, a choisi de développer une méthodologie qui a permis de donner la qualification des quais à partir de l'activité qu'ils font; ce qui a permis la troisième étape, élaborer une proposition de réglementation au Mexique, et finalement c'était justifié l'importance de ces réformes à partir de la dimension social et économique actuel dans le pays.

Mots-clés: Economie, les entreprises, collaborative, règlement, social.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Economía colaborativa*. III. *Método para identificar una economía colaborativa*. IV. *Propuesta de regulación de la economía colaborativa en México*. V. *Dimensión social de la economía colaborativa en México*. VI. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, empresas como *Uber* y *Airbnb* se jactan de su capacidad para establecer esquemas de negocios a partir de la financiarización de la vida cotidiana sin necesidad de infraestructura física propia. Logrando establecer monopolios millonarios a costa de activos fijos de las personas que asumen el costo del desgaste de sus propiedades, denominándolos “socios”. Estos socios o colaboradores actúan bajo fe ciega en aquellos modelos de negocios y la Internet, pero reciben ínfimas ganancias en comparación con el costo que absorben del servicio que proporcionan y la cuota que deben pagar a dichas plataformas, generándose un desbalance desproporcionado de la relación.

Dichos modelos de negocios corporativos se denominan equivocadamente “economías colaborativas” cuando realmente desarrollan actividades comerciales con fines de lucro desmedido sin contrapesos de responsabilidad social o autorregulación; aprovechándose de la ignorancia de las personas, el desarrollo tecnológico, las vaguedades legales y las fallas del Estado de derecho.

Por ello, el Estado de derecho mexicano requiere establecer un concepto jurídico legal que describa de forma sustancial las “economías colaborativas”, ello con la finalidad de incentivar a las verdaderas economías colaborativas basadas en el bien común, las cuales ayudan a la solución de conflictos sociales. Además, lo anterior permitiría clasificar, sistematizar y regular las actividades de empresas *online* que no contienen elementos de la “economía colaborativa” de forma tal que respondan de sus prácticas operativas.

Para demostrar esta hipótesis, primero se dotó de un marco teórico que ayudara a identificar los elementos que constituyen una economía colaborativa de los que no; segundo, se desarrolló una metodología que arrojará la clasificación de las plataformas a partir de la actividad que desarrollan; tercero, se elaboró una propuesta de regulación en México, y cuarto, se justificó la importancia de ello desde la dimensión social y económica actual en el país.

II. ECONOMÍA COLABORATIVA

En la academia y en la praxis existen posiciones contrapuestas con respecto al concepto “economía colaborativa”. Se ha hecho un abuso indiscriminado del término para definir un sinnúmero de plataformas que son todo menos colaborativas.

Por lo cual, he decidido dilucidar el citado concepto bajo dos enfoques, primero, en cuanto a su naturaleza tecnológica *Peer to Peer* (P2P), y segundo, en cuanto a la actividad y finalidad de las plataformas P2P, mismas que subdivido en categorías correspondientes a dos concepciones ideológicas: la capitalista salvaje y la orientación al bien común (sin lucro o con lucro equitativo).

1. REDES *Peer to Peer* (P2P).

Las redes *Peer to Peer* (P2P)¹ son la base tecnológica de las economías colaborativas, ya que representan el modo de comunicación entre los usuarios. De forma tal que todos los nodos son clientes y servidores, y son funcionalmente iguales.²

Es decir, el esquema vertical (productor-consumidor) se cambia por un esquema lateral, en donde el consumidor se vuelve productor (prosumidor) logrando comunicarse con otros de su mismo nivel. Contrario al paradigma usual en el que el cliente se comunica con el servidor o proveedor de un servicio y éste a su vez le responde.

Las redes P2P pueden clasificarse en dos tipos,³ esto es: *a)* puras: todos los participantes son iguales y cada persona juega el rol de cliente y servidor,⁴ o *b)* híbridas: puede haber un servidor centralizado que ayuda a coordinar los intercambios entre las personas.

Sin embargo, esta estructura de comunicación tecnológica igual-a-igual, no debe confundirse por su naturaleza informática como colaborativa en térmi-

¹ Oram Andy, *Peer to Peer: Harnessing the Power of Disruptive Technologies*, marzo de 2001, p. 8, disponible en: goo.gl/SwkGFf.

² Bonilla Egido, Antonio y Meler Playan, Javier, “Aplicaciones Distribuidas: P2P”, *Conceptes avançats de sistemes operatius*, Departament d’Arquitectura de Computadors, disponible en: goo.gl/wrll0X.

³ *Peer to Peer Network*, Gobierno de Hong Kong, Administración especial de la región, febrero de 2008, disponible en: goo.gl/7xZjTm.

⁴ Por ejemplo, Gnutella y Freenetare, se pueden consultar en: <https://freenetproject.org/>.

nos económicos, mucho menos jurídicos, ni sociales. Ya que la determinación de “colaborativa” la dictan en términos sustanciales (no retóricos) los valores y principios de la empresa que maneja la Red P2P y oferta el servicio o uso de bienes. En tanto que son los fines, objetivos, intereses económicos y sociales que persigue ese agente económico, los que permiten comprender la corriente ideológica elegida, y con ello determinar el contrapeso que ha de realizar el Estado de derecho social.

2. Clasificación de las economías colaborativas de acuerdo con la finalidad de la actividad

Para comprender la esencia de la economía colaborativa debe acudirse a las raíces lingüísticas, económicas, sociales e ideológicas de esta acepción; las cuales pareciesen hablar de lo mismo, pero en el análisis de su espíritu se encuentran divergencias significativas.

Para tal efecto es prudente comenzar por atender el concepto “economía colaborativa” desde la semántica. El concepto “economía”, del latín medieval *economia*, goza de varias acepciones según el Diccionario de la Real Academia, se tomará la de carácter general: “administración eficaz y razonable de los bienes.”⁵

El concepto “colaborar”, del latín *collaborāre*, en su carácter general lo define como “trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra”.⁶ Mientras que el concepto “cooperar”, del latín tardío *cooperāri*, es definido como “obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común”.⁷

Ambos términos se refieren al trabajo y acción para lograr una obra o fin común; entonces, se puede decir que a *grosso* modo, que la economía colaborativa en términos lingüísticos se refiere a la administración eficaz y razonable de los bienes que se ponen a trabajar conjuntamente entre personas para la realización de una obra cuya consecución tiene un fin común.

Aquellos que activan esta economía deben definir los valores ideológicos que habrán de seguir para la consecución de sus actividades, por lo tanto, se encontrarán en presencia dos corrientes ideológicas a elegir:

- La concepción capitalista salvaje de lucro desmedido, cuyo objetivo radica en amasar fortunas de dinero en manos de unos a costa de otros; o

⁵ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, disponible en: goo.gl/yWimis.

⁶ *Ibidem*, disponible en: goo.gl/knBeNr.

⁷ *Ibidem*, disponible en: goo.gl/FNIWYK.

- La concepción de la colaboración orientada al bien común, que a su vez está dividida entre aquellos que consideran el lucro significativo o aquellos que no persiguen fines de lucro. En ambas, el objetivo radica en colaborar para ayudar a solucionar una necesidad social o bien común y que en caso de generar ganancias se distribuyen de forma transparente, justa y equitativa entre los involucrados.

A. *El capitalismo salvaje y las REDES Peer to Peer (P2P):*
“Economías corporativas online P2P”

La estructura de intercomunicación tecnológica P2P ha sido aprovechada por unos cuantos bajo la corriente ideológica de capitalismo salvaje para crear modelos de negocios con estructuras que lejos de democratizar la participación en los mismos, crear empleos o incentivar la economía, lucran con los activos fijos subutilizados de particulares, quienes arriesgan su capital, tiempo, habilidades y propiedades en proveer servicios de los cuales reciben un beneficio desproporcionalmente bajo al riesgo que realizan.

Tom Slee en su libro *Lo que es tuyo es mío*, Jhon Duda⁸ en la conferencia “Cooperativismo de plataforma” y Trebor Scholz en “Cooperativismo de plataforma”, coinciden con estos puntos de vista.

Así, empresas como *Uber*, *Airbnb* y *Amazon*, bajo la conceptualización capitalista de colaboración se autodenominan “economías colaborativas” so pretexto de una necesidad social frente a la tasa desempleo más alta en la historia de la humanidad. Este tipo de “economías colaborativas” que de colaborativas sólo usan el nombre, utilizan la figura de “socio”¹⁰ o “contratista independiente”¹¹ para eludir la figura del “empleo” y no otorgar las prestaciones mínimas de trabajo digno estipuladas por la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

No obstante, los promotores de estas economías colaborativas, como Hon Matthew Hancock (Ministro de Negocios de Inglaterra¹²) y Debbie Wosskow

⁸ Scholz, Trebor, *Cooperativismo de plataforma. Desafiando la economía colaborativa corporativa*, En Defensa del Software Libre, 2017, p. 11 en: <https://endefensadelsl.org>. También se puede consultar video en Entrevista, Jhon Duda, *Plataform Cooperativism, The Internet, Ownership, democracy, the new school*, 13-14 de noviembre, disponible en: <https://vimeo.com/149401422>.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Uber*, Contratos para socios, disponible en: goo.gl/jHVz5Z.

¹¹ *Airbnb*, Términos y condiciones legales, disponible en: goo.gl/ZAi9rg.

¹² Algunas opiniones vertidas como la del primer ministro de estado de negocios, empre-

(sector privado) ostentan argumentos de defensa basados en incentivar la economía en tiempos de desempleo, sostienen que todas las personas pueden rentar, alquilar u ofrecer servicios con sus bienes, propiedades o activos fijos y generar ganancias a partir de activos que permanecían infrutilizados.¹³

En esta corriente de ideas también se encuentran varios académicos.¹⁴ Lo que no dice Woskow y muchos autores, es que mientras la empresa dueña de la plataforma P2P se enriquece a un nivel descomunal, el particular obtiene una ganancia pequeña y un alto costo de depreciación y desgaste de su propiedad.

Los defensores de estas economías, políticamente se jactan de generar empleos o modalidades flexibles de trabajo, lo cual es una clara falacia, ya que en sus contratos las cláusulas son contundentes respecto a resaltar que los firmantes no son empleados y maliciosamente los denominan contratistas independientes.

La confusión conceptual es tan grave que inclusive el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en su dictamen elaborado en 2015 subraya que las economías colaborativas “generan ingresos más allá de las relaciones de empleo lineales tradicionales y hace posible que las personas trabajen con arreglo a modalidades flexibles”.¹⁵

Es decir, lo presenta como una oportunidad positiva en el sentido que las personas deben estar agradecidas por tener un empleo flexible, o por cuenta propia. Sin embargo, desarrollar una actividad flexible ¿significa no tener derecho a prestaciones sociales?

Para desmitificar ese supuesto, la sentencia de un juez de California reconoce que Barbara Ann, chofer de *Uber*, era empleada y no contratista in-

sas y energía de Reino Unido, describen a las economías colaborativas como nuevas, destaca que la gente está haciendo dinero de estos nichos, trabajos o habilidades, palabras que se citan de forma textual en su idioma original. Rt Hon Matthew Hancock MP Minister of State for Business, Enterprise and Energy. Esta declaración se puede encontrar en el Preámbulo de Debbie Woskow, *Unlocking the Sharing Economy*, Reporte Independiente, Department for Business, Innovation & Skills, Reino Unido, 2014, p. 2, disponible en: goo.gl/yJmjDL.

¹³ *Ibidem*, p. 7.

¹⁴ En el libro *The Sharing Economies*, se puede encontrar en su contenido una asociación de estos modelos de negocio al concepto economía colaborativa; se define en general a la economía colaborativa como nueva, y exitosa. Farronato Chiara, Levin Jonathan, “The Rise Peer to Peer Bussines”, *The Sharing Economies*, Global Investor 2.15, noviembre de 2015, pp. 8-11.

¹⁵ *Comunicación de la comisión al parlamento europeo al consejo al comité económico y social europeo y al comité de las regiones, Una Agenda Europea para la economía colaborativa*, Versión final, Bruselas, 2016, disponible en: goo.gl/C.SF77r (fecha de consulta: 4 de mayo de 2017).

dependiente.¹⁶ Misma que ha servido de antecedente para que choferes de *Uber* de California interpusieran una demanda colectiva contra la empresa. El juicio aún se desarrolla y *Uber* ha apelado.¹⁷

Transpolando el supuesto a la legislación laboral mexicana, debe seguirse la línea de pensamiento en la que no es necesario que se establezca un contrato de trabajo para que exista la relación laboral, basta comprobar una relación de subordinación y forma de pago para comprobar dicha relación. De forma tal que, el caso de *Uber* tendría la misma consecuencia bajo ese supuesto lógico jurídico.

Estas empresas en realidad son estructuras clásicas de administración piramidal y corporativa que evaden obligaciones y responsabilidades legales en diversas materias: laboral, protección al consumidor, resolución de conflictos, protección de datos personales, fiscal, etcétera, por mencionar algunas.

Scholz las califica como “economías colaborativas corporativas”,¹⁸ aunque resulta más preciso llamarlas por la sustancia de su actividad y no por la falacia con la que se designa su actividad, *v.g.*, *economías corporativas online P2P*.

A consecuencia de sus actividades, estas *empresas corporativas online P2P* pueden llegar a cotizar en la bolsa y obtener riqueza por especulación financiera, tal como ya lo hace *Amazon* o *Airbnb* (proyección) con pleno derecho. Lo incongruente e inhumano radica en que se autocalifiquen como “economías colaborativas” y no sean socialmente responsables con quienes trabajan y ponen en riesgo sus propios recursos, para el goce y disfrute de esa riqueza.

Scholz Trebor ha realizado entrevistas en Estados Unidos a “socios” de *Uber*, y repetidamente reportan que no es un buen negocio, ya que el desgaste y depreciación de la propiedad es muy alto, así como el tiempo de cuidar el negocio; según su dicho, para que sea un “buen negocio” se requieren por lo menos cuatro autos.¹⁹ Dichos reportes coinciden con entrevistas aisladas que he realizado con el motivo del presente trabajo en México. Lo cual indica que el

¹⁶ Isaac, Mike y Singer, Natasha, “California Says Uber Driver Is Employee, Not a Contractor”, *New York Times*, 17 de junio de 2015, disponible en: goo.gl/1q5rjr (fecha de consulta: 26 de enero de 2017).

¹⁷ Se puede consultar el sitio de la demanda colectiva. Disponible en <http://uberlansuit.com/>.

¹⁸ Scholz Trebor, *Cooperativismo de plataforma. Desafiando la economía colaborativa corporativa*, Barcelona, Publicaciones Dimmons, Universitat Oberta de Catalunya, 2016, p. 6, disponible en: goo.gl/TN8u1S.

¹⁹ *Idem*.

modelo de negocio es igual de desproporcional y salvaje independientemente de la zona geográfica en que opere.

Así, el capitalismo salvaje se ha ayudado de las tecnologías de la información para crear modelos económicos que generan nichos de mercado de contacto masivo, logrando beneficios lucrativos excesivos a costa de activos fijos de individuos que deben asumir el desgaste, es decir, un capitalismo salvaje automatizado. En suma, las *empresas corporativas online P2P* son en realidad modelos tradicionales de empresas, no un modelo colaborativo de ayuda mutua, y requieren comprenderse así para la regulación de los mismos con la finalidad de desarrollar una fiscalización justa y promover la responsabilidad social con sus socios particulares.

B. *“Economías colaborativas orientadas al bien común”
vistas desde la economía social*

En sentido estricto, la economía colaborativa no es nueva, sus antecedentes se pueden rastrear hasta el trueque. El concepto “sociedades cooperativas” del siglo XIX se puede considerar un antecedente de las economías colaborativas en la era tecnológica del siglo XXI, ya que ambas se basan en la idea de la colaboración.

La correlación y comparación entre sociedades cooperativas y economías colaborativas resulta pertinente dado que ambas se determinan por anteponer el bien común al capital, principio subyacente de la economía social.

Las cooperativas en un contexto económico se han utilizado como un recurso social en respuesta a una problemática que afecta a una comunidad específica en un sector determinado, y algunas veces como parte del Estado de derecho social.

Ejemplo de ello se denota en los registros históricos con la cooperativa de Rochdale²⁰ En estas, los trabajadores se unen para competir en la industria bajo un esquema de administración igualitaria, justa y equitativa de repartición de utilidades y dividendos.²¹

²⁰ En 1844 en Inglaterra, artesanos tejedores decidieron vender mercancías, unificar los precios y que las ganancias obtenidas se dividieran entre todos, famosamente conocida como la cooperativa fundada en Rochdale. En 1854 en Italia, varios trabajadores se unieron en la cooperativa “La Proletaria”. Se puede consultar más en Mladenatz, Gromoslav, *Historia de las doctrinas cooperativas, cooperativas*, trad. de Carmelo Tumino, Buenos Aires, Intercoop, 1969, pp. 63-65.

²¹ Charterina Martínez, Alejandro, “Los valores y principios cooperativos”, *Dialnet*, p. 4, disponible en: goo.gl/TBWqeb.

Por su parte, las *economías colaborativas orientadas al bien común* surgen también a partir de una necesidad social que afecta a una comunidad, siendo los desarrolladores tecnológicos los que captan esa necesidad y le dotan impacto masivo a través de la programación de redes y la Internet (soporte tecnológico con Redes P2P). Es decir, ayudan a conectar a la comunidad para que ella misma satisfaga una necesidad determinada. De tal forma, por esta actividad el desarrollador tecnológico puede tener un pago justo, lucro justo o no tener fines de lucro. Algunos ejemplos son:

- *Blablacar*, empresa que actúa como intermediario tecnológico entre particulares para facilitar asientos de transporte en viajes cortos o largos, se promueve un pago justo y equitativo sin fines de lucro y sólo para compartir gastos del viaje entre los particulares. La plataforma cobra gastos de gestión.²²
- *Tutanda*, plataforma mexicana que dota de un sistema electrónico para hacer y administrar tandas gratuitamente, sin tener contacto con el dinero, establece dos formas de realizar las contribuciones: una fuera de línea y la otra con datos bancarios.²³ Y no cobra gastos de administración.
- *Mytwinplace*, plataforma española que pone en contacto a viajeros para intercambiar habitaciones, para ello crea un sistema de puntos a fin de gestionar el intercambio, éste sistema no tiene un valor económico ni se traduce en valor monetario.²⁴ Además, no establece cobro de gestión.
- La economía colaborativa de forma pura se encuentra en la práctica del Blockchain²⁵ y del Código abierto²⁶ o Software libre. Éstas permiten el desarrollo de cooperación a un “*Costo Marginal Cero*”, es decir, que

²² *Blablacar*, Términos y condiciones, disponible en: goo.gl/ZOkbhN.

²³ *Tutanda.com*, Términos y condiciones, disponible en: goo.gl/FSLz9j.

²⁴ *Mytwinplace.com*, Términos y condiciones, disponible en: goo.gl/KnFGxx.

²⁵ Satoshi Nakamoto, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, disponible en: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. También se puede consultar: www.bitcoin.org, Fairfield Joshua, A. T., “Smart Contracts, Bitcoin Bots, and Consumer Protection”, 71 *Wash. & Lee L. Rev. Online* 36 (2014), disponible en: goo.gl/GjEpGY.

²⁶ Código abierto, significa tener la libertad de modificar el programa para satisfacer sus necesidades, con un código de acceso al código fuente, para realizar cambios; libertad de redistribuir copias gratis o por una tarifa, distribuir versiones modificadas del programa, ello para que la comunidad pueda beneficiarse de sus mejoras. Para más información, consultar: Stallman Richard, “The GNU Operating System and the Free Software Movement”, *Open Sources: Voices from the Open Source Revolution*, enero de 1999, disponible en: goo.gl/6uA2XG.

las personas obtienen beneficios a un costo nulo.²⁷ Lo cual rompe los esquemas de libre comercio capitalista. *V.g.* en adquisición de productos digitales: *Wikipedia*, enciclopedia en que la comunidad contribuye; *Spotify* y *Youtube*, que amenazaron la industria de la música y los derechos de autor.

Otro ejemplo que actualmente es novedoso se da con la adquisición de impresoras 3D individuales, ya que bajo la ideología del Código abierto, al comprar la impresora 3D libre y adquirir un diseño de tenis de código abierto, el usuario no tendría más la necesidad de comprar tenis de marca, porque podría imprimir esos tenis e incluso cambiarle el color. La práctica anterior rompería el sistema económico de consumo en bienes tangibles como lo conocemos.

Ahora bien, anteponer el trabajo o bien común por encima del capital es el común denominador de la economía colaborativa y las sociedades cooperativas, aunque puede ser que la administración interna sea diferente. Pero se denota indiscutiblemente que la cooperación es “hija de la necesidad”²⁸ tanto en el siglo XIX como en el XXI. Por lo que, ambas, el cooperativismo y las economías colaborativas deben concebirse como parte de la economía social.²⁹

En sus inicios, la economía social se comprendía en dos formas distintas: la primera, consistía en la filantrópica basada en el tutelaje del patrón sobre sus trabajadores, y la segunda, estaba vinculada al mutualismo y el cooperativismo.³⁰ En la actualidad, la segunda visión parece ser la adaptable a las economías colaborativas.

Por lo anterior, la base conceptual y regulatoria de las economías colaborativas debe establecerse a partir de la economía social y el marco de principios y valores que ya proporcionan las economías cooperativas, sostenidos en tres

²⁷ Rifkin, Jeremy, *The marginal cost society*, United States, Palgrave Macmillan, 2014, p. 11.

²⁸ “La expresión se ha atribuido a H. Desroche, *Le projet coopératif*, París, 1976”. Gadea Enrique, *Cooperativismo y globalización*, Universidad de Deusto, Asociación Internacional del Derecho Cooperativo, p. 61, disponible en: goo.gl/OjmPDR.

²⁹ Cita a Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard, 1995, en Forni Floreal, Freytes Ada, Quaranta Germán, “Frédéric Le Play: un precursor de la Economía Social” Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, abril de 200, pp. 6 y 14, disponible en: goo.gl/wOiAsF.

³⁰ Spicker, Paul *et al.*, “Pobreza: un glosario internacional”, p. 109, disponible en: goo.gl/hA7VDh.

grandes rubros: “trabajo antes que capital, incentivar al bien común y administración justa”.³¹

Ahondando en ello, de acuerdo con las conclusiones del Congreso del Centenario de la ACI de Manchester de 1995, se distinguieron tres valores esenciales: “igualdad y equidad, autoayuda voluntaria y mutua, progreso económico y social”.³² Mientras que las normas morales básicas que forman parte de la cultura cooperativa y espíritu colaborativo son: “la honradez, la preocupación, el pluralismo (enfoque democrático) y la capacidad de construir”.³³

De forma tal, que estos valores y normas morales han visto su reflejo en los Principios de las cooperativas, mismas que se pueden adaptar a las economías colaborativas, es decir: 1) asociación voluntaria y abierta, 2) administración democrática por los asociados, 3) justa distribución económica de los socios, 4) autonomía e independencia, 5) educación, formación e información, 6) cooperación entre cooperativas, 7) interés por la comunidad.³⁴

por otro lado, la definición de economía social del CESE ayuda a identificar las dos vertientes en que se divide:

- La que navega en el subsector de mercado, obteniendo ganancias y realizando un reparto justo y equitativo de las mismas,³⁵ y
- La del subsector del no mercado, que si bien comercializan lo hacen bajo precios simbólicos con el objetivo de ayudar a un bien social, o bien incluso aquellos sin lucro.³⁶

La subdivisión anterior sirve de base para la regulación de las *economías colaborativas orientadas al bien común*, ya que coinciden en aquella clasificación de mercado y de no mercado. Es decir, primero las que buscan la generación de un lucro para la plataforma a través del cobro equitativo de gestión, y además promueven la colaboración entre los usuarios de la plataforma; *v.g.*, *Blablacar*, *Myt-*

³¹ Monzón, Luis y Chaves, Rafael, “Es la economía social en la unión europea”, *Informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC)*, 2006, p. 10, disponible en: goo.gl/Yz94n4.

³² Charterina Martínez, Alejandro, “Los valores y principios cooperativos”, *op. cit.*, p. 7.

³³ *Idem*.

³⁴ De los cuales Paul Lambert expone una ampliamente en su obra *La doctrina cooperativa*, 1970, p. 272.

³⁵ Pérez de Mendiguren *et al.*, “¿De qué hablamos cuando hablamos de economía social y solidaria? Concepto y nociones afines”, *XI Jornadas de Economía Crítica*, Bilbao, 27-29 de marzo de 2008, p. 6, disponible en: goo.gl/zYjGVh.

³⁶ *Idem*.

winpace, tutanda. Y segundo, con la finalidad de no pretender lucro y sólo servir de intermediario como el software libre y el código abierto, *v.g. Wikipedia*.

Por otro lado, se puede apreciar el éxito de sociedades cooperativas en el mundo gracias a las acciones privadas, de política pública y regulaciones, dado que algunos países aportan datos estadísticos del impacto en sus economías dejando ver que ayudan a la generación de empleos.³⁷ De esta manera, las economías colaborativas pueden ir en la misma dirección.

Las experiencias internacionales positivas y la existencia de una política pública de economía social son el caldo de cultivo perfecto para lo que Scholz y otros autores postulan como la evolución de las cooperativas tradicionales en “plataformas cooperativas” o cooperativas 2.0,³⁸ las cuales representan una oportunidad de desarrollo para la economía y beneficio social directo.

La política pública que impulsó el esquema cooperativo en México a pesar de haber tenido auge en el S.XIX y contar con resultados exitosos³⁹ se desdibujó con el paso del tiempo. Es hasta el incipiente Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018⁴⁰ y la Ley de Economía Social que el tema figura de nuevo en la agenda pública; para este estudio toma relevancia puesto sirve de marco público para insertar una regulación dirigida a las economías colaborativas.

El retraso del tema de la economía social en la agenda pública del país ha implicado que a la fecha no se cuenten con datos estadísticos sólidos del impacto de las cooperativas en la economía mexicana. Apenas el INEGI ha iniciado un programa que ayude a conocer datos precisos de su impacto.⁴¹

³⁷ Roelants, Hyungsik, Terrasi, *Cooperativas y empleo: un informe mundial*, Organización internacional de cooperativas en la industria y los servicios, CICOPA&Grupo Desjardins, 2014, pp. 120-124, disponible en: goo.gl/8mC8B.

³⁸ Albert Cañigueral, *Vivir mejor con menos*, Conecta, 2014. En entrevista realizada por L'Apòstrof, publicada por Nexè, *quaderns d' autogestió d' economia cooperativa*, disponible en: goo.gl/Y8Wb6a.

³⁹ Por ejemplo, en España Grupo Mondraggon, en México cooperativas como: Coop. Cruz Azul, Coop. Pascual, Coop. Trabajadores de Occidente, TOSEPAL. Ejemplos de cooperativas sociales de los estados y grupos indígenas se pueden encontrar en el “Diagnóstico del programa de fomento a la economía social” del Instituto Nacional de Economía Social, Universidad Iberoamericana de Puebla, disponible en: goo.gl/tycmXp.

⁴⁰ Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2015, disponible en: goo.gl/9eSjfk.

⁴¹ Soto Tellez, Felipe, “Economía social y solidaria: reflexiones de una Política Pública”, Alianza Cooperativista Nacional, 1o. de octubre de 2012, disponible en: goo.gl/S0mH8B.

Sin embargo, a consideración del autor, el gobierno mexicano está carente de una política pública de economía social a largo plazo, que prevea las economías colaborativas como parte de ese impulso para el desarrollo; fomentando mayor financiamiento y régimen legal especial, además de un claro método de identificación.

En suma, los conceptos que provee la economía social sirven como punto de partida para regular las economías colaborativas en México. Y de esa forma evaluar su actividad e impacto en la sociedad, ello para determinar si son en realidad *economías colaborativas orientadas al bien común*, o si pertenecen a las *economías corporativas online P2P*.

Consecuentemente, si se determina congruente la operación de una *economía colaborativa orientada al bien común* con los principios y valores de la economía social, dicha empresa debe ser acreedora a incentivos fiscales para desempeñar su actividad, ya que ayudan a resolver problemas sociales.

Por otro lado, si se determina que por su actividad la empresa en realidad obedece a un *esquema corporativo online P2P* del capitalismo salvaje, su trato debe orientarse al de una empresa tradicional que responda socialmente a su enriquecimiento desmedido a partir de los riesgos financieros, materiales y humanos de otros.

III. MÉTODO PARA IDENTIFICAR UNA ECONOMÍA COLABORATIVA

1. Método de análisis para identificar la orientación de Plataforma P2P

Para establecer un marco regulatorio que contenga los conceptos anteriores, se propone en los siguientes párrafos una metodología de análisis en torno a la naturaleza de las actividades de las plataformas como intermediarios.

El método de clasificación se ha diseñado con variables que ayuden a identificar la conducta de la empresa de acuerdo con sus valores, principios y desarrollo de actividades con los colaboradores, así como la relación que mantiene con la sociedad.

De esa forma, se logrará dilucidar qué tipo de empresa es, en el marco de la “economía colaborativa” en un amplio sentido, y por tanto, determinar a qué regulación debe ser sujeta.⁴² Ya que si es una empresa que se conduce con responsabilidad social se puede incentivar fiscalmente, a diferencia de una

⁴² Charterina Martínez, Alejandro, “Los valores y principios cooperativos”, *op. cit.*, p. 4.

empresa que se enriquece a costa de la sociedad, entonces debe responsabilizarse con ella y fiscalizarse.

Para concluir un entendimiento razonado, lúcido y veraz sobre la naturaleza de una economía colaborativa de acuerdo con las contradicciones de la finalidad que persiguen y sus actividades; he diseñado cuestionamientos (véase cuadro 2) de acuerdo con los indicadores (véase cuadro 1) que permitirán arrogar una clasificación.

1) Principios y valores	5) Prácticas Monopólicas y Competencia desleal	8) Responsabilidad social
2) Actividades informáticas	6) Sociedad y Cooperativas	9) Protección de datos personales y
3) Desarrollo de mercado	7) Resolución de conflictos y Protección al consumidor	10) Cumplimiento fiscal.
4) Relación con los particulares		

Así, las respuestas a las preguntas descritas en el cuadro 2 dotarán de información suficiente para clasificar la actividad de la plataforma. En este sentido, se encontrará, por ejemplo, que:

- Si la empresa se guía bajo principios de distribución inequitativa, un lucro excesivo y desproporcionado en términos porcentuales respecto del desgaste de los activos fijos de los particulares, creando un nicho de mercado y manteniendo el control sobre él, so pretexto de la intermediación tecnológica; además establece exclusividad de los socios inscritos, mantienen control de los pagos, realiza prácticas monopólicas o competencia desleal, niega la solución de conflictos, niega la protección al consumidor, no es responsable socialmente, no tiene control de datos personales y/o no contribuye fiscalmente. Entonces se está en presencia de una economía colaborativa corporativa y es en realidad una *economía corporativa online P2P* que requiere ajustarse a la regulación de una empresa tradicional, o
- Si se detecta que la empresa se guía bajo principios y valores equitativos de riqueza, no tiene fines de lucro o persigue lucro equitativo de acuerdo con el riesgo entre los particulares y la empresa; además utiliza la plataforma tecnológica sólo como intermediario, pudiendo crear o no crear un nicho de mercado, pero no ejerce control sobre el mismo; es decir, no tiene control de pagos, ni realiza prácticas monopólicas y además no niega la protección al consumidor (si es que la hay) y provee de solución de conflictos o no establece su negativa, protege datos perso-

nales y contribuye o no fiscalmente de acuerdo con la actividad; entonces se está en presencia de una *economía colaborativa orientada al bien común*.

Así pues, el resultado del diagnóstico permitirá un nivel de clasificación que arroje la regulación legal apropiada y justa para la actividad de la plataforma.

Aunado al método anterior, la matriz de la economía del bien común, de Felber, ofrece una opción matemática para identificar la justicia social y la distribución de los beneficios en la empresa dentro de modelos de negocio del capitalismo salvaje.⁴³ Mediante ésta se evalúa a las empresas de acuerdo con su forma de gestión en seis categorías: *a)* proveedores, *b)* financiadores, *c)* empleados, *d)* clientes, *e)* ámbito social, y *f)* negativos.

Cada uno de estos seis elementos se califica con un máximo de puntaje determinando por la matriz. De esa manera, el puntaje total arrojará un número final que se medirá dentro de una categorización de nivel.

Por razones de extensión del presente artículo resulta imposible explicar más. Empero, la relación de ambos métodos contribuyen a la rutas de algoritmos mediante los cuales se puede elaborar una plataforma automatizada que por producto final arroje una certificación o sello de confianza para las plataformas de economías colaborativas orientadas al bien común, de forma tal que operen con el visto bueno del Estado, generando confianza en los usuarios.

2. Ejemplos casuísticos

A continuación se ejemplificarán algunos casos bajo el análisis del método expuesto (véase cuadro 2), se aclara que un examen exhaustivo y detallado requería mayor extensión. Por lo cual se exponen las generalidades principales.

A. Caso Uber

Los valores y principios de *Uber* responden a una *empresa corporativa online P2P*, ya que antepone la generación de capital a la generación de trabajo, niega en sus contratos de Adhesión⁴⁴ la existencia de la figura jurídica del empleo,

⁴³ Felber, Christian, *La economía del bien común, “la matriz de bien común 4.0”*, Deusto, 2012, pp. 58 y 59.

⁴⁴ 1) Contrato de modelo de porcentaje para tu chofer, 2) Contrato de modelo de renta de tu vehículo para el chofer, 3) Carta de comodato por el teléfono celular, 4) Contrato de confidencialidad, 5) Acuerdo de liberación laboral del chofer al socio, 6) Carta de Responsiva

misma que cambia por “chofer”; ejerce un control total sobre precios y crea un nicho de mercado de transporte privado, así mismo niega caer en el nicho del servicio de taxis.

La recepción en México ha sido acogida por la necesidad de un mejor servicio de taxis; sin embargo, recibió presión social del gremio taxista bajo el argumento de la competencia desleal y la regulación excesiva del servicio de taxis.

Uber es una sociedad de responsabilidad limitada cuya fuente de riqueza se obtiene de la intermediación tecnológica que ofrece en territorio nacional, es decir, por el 25% que cobra a sus contratistas. Y es la actividad por la que debería fiscalizarse. *Uber* está dado de alta en Hacienda y paga un impuesto gubernamental de 1.5% aprobado en 2016 por la Ciudad de México. Pero esto no resuelve otros problemas: el del consumidor final y la resolución de conflictos, la protección de datos, la falta de responsabilidad social con los contratistas y choferes, ni que la empresa obtiene fuente de riqueza en territorio nacional.

B. *Airbnb*

Airbnb, es una sociedad constituida en Estados Unidos, India y China, “ofrece una plataforma por Internet que conecta a anfitriones que tienen alojamientos disponibles para anunciar y reservar con huéspedes que buscan reservar dichos alojamientos”,⁴⁵ no así el servicio de alojamiento. Sin embargo, sí crea un nicho de mercado de rentas y alquileres de habitaciones, casas y departamentos por métodos de pago electrónicos.

No ejerce un control total del precio, empero al tenor de la dinámica de la oferta y la demanda, los costos actuales (2016-2017) de un hospedaje *Airbnb* son similares a la de hospedajes clasificados con estrellas, y estos alojamientos realizados por anfitriones corren el peligro de no contar con los mínimos de limpieza y seguridad de un hotel, aunque la elección de dicha opción tiene que ver más con la prioridad subjetiva de aquel que requiere el servicio.

“El gremio hotelero en México se considera afectado por este tipo de concentración monopólica de la oferta del servicio según lo comenta en entre-

del vehículo, 7) Carta de comodato del vehículo, Se especifican cantidades y costos de los siete tipos de contratos que van desde los doscientos pesos hasta cuatrocientos pesos. Se puede consultar *Uber*, Contratos para socios, *op. cit.*

⁴⁵ *Airbnb*, Términos y condiciones legales, sitio web, disponible en goo.gl/ZAi9rg.

vista el Director del Registro Nacional de Turismo”.⁴⁶ Es decir, no afecta que una persona decida rentar una habitación de forma aislada, pero la existencia de una plataforma que concentre esas y otras ofertas, representa un tipo de competencia.

El modelo de software de *Airbnb* si bien se dedica a interconectar personas, lo cierto es que la actividad secundaria de las grandes ganancias obtenidas es por los contratos de hospedaje mercantil que establece de facto y que sin su existencia no serían posibles, por lo cual, debería responder social y económicamente a los que ponen sus recursos materiales, financieros y humanos en riesgo.

Si bien, aquel que renta habitación, casa o departamento (anfitrión), no puede encuadrarse para el cumplimiento normas oficiales mexicanas que regulan la hotelería, sí es verdad que aquél que se dedica a la actividad frecuente de la renta o alquiler, debe pagar una contribución al Estado, lo cual no hacen los anfitriones. Éstos actúan bajo la figura jurídica del contrato de hospedaje en materia mercantil y ya que el contrato reúne todos los requisitos de validez y forma, por ello debería expedir factura, pero se acogen del modelo de negocio para no hacerlo.

Mientras que la fuente de riqueza de *Airbnb*, empresa extranjera, proviene de la intermediación tecnológica obtenida en territorio nacional de la cuota del anfitrión; y por tanto, la empresa debería pagar un impuesto sobre esa ganancia adquirida en el país. Al no estar regulada esa actividad en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), *Airbnb* no encuadra en el tipo del artículo 158 y 159 que grava los ingresos obtenidos de residentes extranjeros por la actividad de hospedaje.

Entonces, aquél que hospeda obtiene riqueza por hospedaje y la plataforma la genera por la intermediación tecnológica; pero el que adquiere el servicio carece de protección de consumo, solución de conflictos y devolución efectiva.

El contrato de *Airbnb* excluye la cláusula de solución de conflictos y obliga a renunciar a la *class action* o demanda colectiva. Por lo cual, al consumidor final, es decir, el huésped, se le niega su derecho de protección al consumo, que en realidad es irrenunciable.

La problemática radica en que si un huésped tuviera algún problema con el anfitrión y acudiera a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor,

⁴⁶ Entrevista a Rodrigo Arturo Brenan Illán, *Director del Registro Nacional de Turismo* de la Secretaría Nacional de Turismo, realizada por el autor, 19 de enero de 2017.

ésta se declararía incompetente para actuar, ya que el contrato de *Airbnb* dicta que su servicio es de software. Entonces el huésped o consumidor tendría que llamar a la persona que le proveyó el servicio, pero si reside en el extranjero, el problema es de competencia y jurisdicción sobre la celebración del contrato.

Por otro lado, el anfitrión también está desprotegido contra abusos de usuarios; *v.g.*, en caso de que el huésped no quiera abandonar el lugar, cause desperfectos, delitos, etc.; siendo así, la plataforma no se hace responsable. En suma, *Airbnb*, no es una economía colaborativa orientada al bien común.

C. *Blablacar*

Blablacar es una sociedad anónima constituida en Francia denominada COMUTO S.A., la cual facilita a través de medios tecnológicos la oferta de asientos desocupados para viajes largos o cortos en el auto de los usuarios que se inscriben y publican sus viajes.

El contrato de su uso estipula que la plataforma no se encarga de los pagos y que el precio del transporte no debe reflejar lucro alguno, el precio debe ser estrictamente sólo para la división de los gastos del viaje, como la gasolina y el desgaste del auto.

Si bien, se desarrolló un mercado no generador de monopolio, ni persigue fines de lucro desmedido, en su contrato cobra gastos de gestión, los cuales le permiten generar riqueza a COMUTO, por lo cual debería declarar sus ingresos y pagar ISR. Además, el contrato no asegura la protección de datos personales, ni ofrece sistema de solución de conflictos o protección al consumo.

Si bien, la plataforma tiene por objeto ayudar a solucionar conflictos de movilidad a precio justo y equitativo entre los partícipes, debería también elevar el nivel de seguridad de datos y ofrecer un sistema de solución de conflictos eficaz, además de declarar los ingresos generados en territorio nacional y pagar ISR. Y dado que su actividad es social podría incentivarse fiscalmente.

IV. PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA EN MÉXICO

1. Marco regulatorio para las economías colaborativas

Los conceptos que provee la economía social sirven de punto de partida para regular las economías colaborativas en México. Y dado que un marco

regulatorio responde a la visión de un Estado nación, el Estado mexicano se encuentra en la diatriba de: incentivar el capitalismo salvaje o decantarse por ser promotor de la economía social en este tema.

La base de la elección deberá responder a la sustancia de la norma constitucional desde un punto de vista de la ciencia jurídica. Aunque desde el punto de vista de la ciencia política será el resultado de las pugnas internas de los intereses de los actores económicos y políticos de un Estado Nación.

Una regulación bajo la visión del Estado de derecho social que sirva de contrapeso al modelo económico neoliberal debe partir de un concepto de “economía colaborativa” en sentido amplio, estableciendo los principios y valores que ofrece la economía social y la estructura de las cooperativas.

De forma tal que se permita identificar una *economía colaborativa orientada al bien común* y promover el desarrollo de *plataformas cooperativas 2.0*, distinguiéndolas de las aquí denominadas *economías corporativas online P2P*.

El objetivo principal para regular las economías colaborativas debe ser:

- Incentivar el desarrollo del trabajo antes que capital. Esto es, motivar los modelos de negocios que generen trabajos flexibles con condiciones justas bajo los estándares de la OIT, mismas que pueden gratificarse fiscalmente.
- Incentivar las actividades al bien común. Es decir, los modelos de negocios pueden desarrollar actividades que independientemente de su objetivo de lucro, ayuden a solucionar necesidades sociales, tal como movilidad urbana, turismo, medio ambiente, etcétera.
- Incentivar una administración justa y equitativa entre la empresa y los colaboradores del modelo de negocio, es decir, aquellos agentes que ponen en riesgo sus recursos humanos, materiales y financieros. Lo cual se puede lograr a través de beneficios fiscales.

Para realizar lo anterior, el Estado mexicano cuenta con fundamentos constitucionales y leyes federales que tienden a un Estado de derecho social e impulso de la economía social. Estos fueron manifiestos recientemente en la Ley de Economía Social y Solidaridad reglamentaria del artículo 25 párrafo octavo constitucional que establece los mecanismos para facilitar “la organización y la expansión de la actividad económica del sector social”.⁴⁷

⁴⁷ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 24 de febrero de 2017, p. 24, disponible en: goa.gob.mx/legislacion/contenidos/constitucion (fecha de consulta: 1o. de mayo de 2017).

El artículo 25 de la Constitución mexicana determina la rectoría del Estado en la economía, el párrafo primero textualmente señala lo siguiente:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable... que fortalezca la Soberanía de la Nación... mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...⁴⁸

Además el párrafo tercero del mismo artículo promueve la “responsabilidad social” de sector privado y público; el párrafo sexto establece que “impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.⁴⁹

En esta tesitura, el Estado está obligado a regular las economías colaborativas como parte de la economía social, por tanto, puede adherir el multicitado concepto en el párrafo octavo constitucional, y crear un capítulo expreso dentro de la Ley de Economía Social y Solidaria antes referida.⁵⁰

Así mismo, el Estado mexicano deberá fomentar una política pública de economía social a largo plazo, que fortalezca el Estado de derecho social y sirva de contrapeso al sistema económico capitalista imperante; de forma tal que motive a las organizaciones sociales a navegar en esquemas financieros y legales más amigables. Tal como se sustentará en los siguientes párrafos.

2. Política pública de economía social de largo plazo

El actual Programa de Fomento a la Economía Social 2015 -2018, si bien representa un avance loable, este autor considera que aún es un esfuerzo *lucro* y pobre por cuanto constituye una política pública de largo plazo que defina un Estado de derecho fortalecido en el tema. Además, el Estado está obligado

⁴⁸ *Ibidem*, p. 25.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 30 de diciembre de 2015, disponible en: go.gl/UDhgyC.

a mostrar informes claros y públicos de los avances de dicho Programa, lo cual no hace.

Sin embargo, es de resaltar que dentro de las líneas estratégicas se encuentran trabajos a desarrollar sumamente interesantes que pueden fortalecerse a corto, mediano y largo plazo. En tal virtud, en este trabajo se proponen estrategias específicas (sin descalificar las ya planteadas en dicho programa), mismas que a continuación se describen.

3. *Propuestas legales específicas*

A. *Reforma a la Constitución*

Incluir el concepto “economías colaborativas” en el párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución. El beneficio de estipular de forma concreta el concepto en el texto constitucional, no deja lugar a duda de la rectoría del Estado sobre el tema, aunque el mismo párrafo octavo cuando dice “cualquier forma de economía social”⁵¹ da cabida a la regulación reglamentaria.

B. *Reforma a la Ley de Economía Social y Solidaria*

Cuadro 3. Contenido del Capítulo “Economías Colaborativas” en la Ley Reglamentaria
1) Establecerá los principios y valores que deben regirlas
2) Identificará las actividades informáticas de la P2P
3) Identificará el impacto y afectación en el mercado , así como las consecuencias de ello
4) Identificará la clasificación de la relación con los particulares y la generación de empleos
5) Establecerá consecuencias por Prácticas Monopólicas y Competencia desleal
6) Incentivará las Sociedades Colaborativas
7) Promoverá la Resolución de conflictos y Protección al consumidor
8) Incentivará la responsabilidad social
9) Dictará la protección de datos personales
10) Motivará gratificaciones fiscales
11) Incentivará contratos inteligentes (tecnología <i>Blockchain</i>) para dotar de seguridad al proconsumidor y consumidor
12) Incentivará devoluciones mediante tarjetas de crédito .

Incluir un capítulo general denominado “Economías colaborativas” en la Ley Reglamentaria, ello con la finalidad de dotar de los elementos que permi-

⁵¹ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, *cit*.

tan identificar y regular las economías colaborativas orientadas al bien común de aquellas que no lo son, así como expresar los conceptos que ayudarán a determinar el proceder de esas empresas. El contenido de las directrices debe versar en los tópicos señalados en el método de este artículo (véase cuadro 3).

C. *Reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR)*

A partir de la conceptualización de la economía colaborativa debe realizarse una reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta que grave la riqueza obtenida por residentes extranjeros debido a las actividades de intermediación tecnológica con fines de lucro, el cual puede ser parte del Título V del Régimen de residentes extranjeros con ingresos provenientes de fuentes de riqueza ubicado en Territorio Nacional o elaborar un título especial de economías colaborativas.

A su vez, en el título VII de Incentivos fiscales, se debe motivar las actividades de las economías colaborativas sin fines de lucro como libres de gravamen, y establecer deducciones a las economías colaborativas con fines de lucro que promueven precios justos, colaboración y ayuden a resolver problemas sociales como el medio ambiente.

D. *Intervención del Estado y autorregulación*

Las propuestas legales se pueden abordar desde dos enfoques ideológicos. Primero desde la perspectiva de la intervención del Estado como una obligación del Estado de derecho social. Y segundo, desde la autorregulación.

Para tal efecto, se establecen dos propuestas respectivamente: *a)* la generación de un sello de confianza que cumpla con los requisitos de la economía social, ello a través de un ente público u organismo privado facultado por el Estado, y/o *b)* la resolución electrónica de disputas de forma privada, promoción y desarrollo de contratos inteligentes (*blockchain*) y un sistema de devolución efectiva (*changer back*).

a. Sello de confianza

La elaboración de un sello de confianza a través de un sistema automatizado con base en el método de análisis expuesto en el apartado anterior (véase cuadro 2), permitirá la implementación de una política pública y un marco

regulatorio que dote de certeza jurídica e incentivos fiscales a las empresas que se constituyan de acuerdo a su actividad como economías colaborativas.

Este sello de confianza diseñado desde la visión de la economía social lograría certificar a las economías colaborativas y por exclusión no certificar a las *empresas corporativas online P2P*. La consecuencia es que los particulares que pretendan integrarse como socios a una plataforma podrán ver el nivel de puntaje de la empresa respecto de la economía social; lo cual tendrá una afectación directa sobre la reputación de la empresa.

Esto guiará al posible socio a evaluar el costo-beneficio real de formar parte de ese modelo de negocio, ya sea corporativo o colaborativo, basándose en la repartición de la riqueza a costa del riesgo de sus activos. La consecuencia será crear coacción social para las empresas corporativas, motivándolas a la responsabilidad social.

b. Resolución electrónica de disputas

Como formas de autorregulación se puede incentivar a las empresas a acudir o desarrollar sistemas de resolución de conflictos fiables y justos que actúen sin contravenir la protección al consumidor.

Además de promover el desarrollo de contratos inteligentes, en los que se establezcan variables que permitan a las partes obtener sus ganancias hasta que el pacto se haya cumplido de acuerdo con las variables determinadas en el contrato. De forma tal que, mientras no se cumplan las variables del contrato, las ganancias de ambos se conservarán retenidas. Aunque es justo mencionar que esta salida resulta un tanto utópica ya que infiere cambiar el sistema de compra-venta.

Por lo que promover un sistema de devolución efectivo es una salida pragmática viable en el sistema actual, en la cual se requiere la intervención bancaria y la regulación de estas acciones para garantizar la solución de conflictos.

c. La interpretación de ley respecto de los contratos en México

Las economías colaborativas establecen sus relaciones y actividades a través de contratos de adhesión, debido a que el acto jurídico se replicará miles o millones de veces, así el usuario no tiene margen de negociación. A partir de análisis de las cláusulas de los contratos en oposición a los hechos se puede desmitificar el contrato, ya que éste representa simplemente el dicho de la

empresa. Y son los hechos los que dan el derecho aplicable y no el dicho, ya que un contrato no es ley.

En este sentido, aunque un contrato de intermediación insista en sus cláusulas en la inexistencia de relación laboral, mientras exista el elemento de subordinación y control de pago, cualquier juez mexicano dictará la existencia de la relación laboral. Por tanto, existe de forma directa e indirecta un lucro a partir del trabajo de otros, lo que supone la expresión pura del capitalismo.

La ley debe establecer el fundamento para diferenciar una economía colaborativa orientada al bien común (economía social) de una que no lo es, para dotar a los Tribunales Mercantiles y Laborales de un cuerpo legal que fortalezcan su interpretación en caso de un conflicto.

d. Fortalecimiento del Observador (*osse.org.mx*)

La línea estratégica del Programa que fomenta la Economía Social de la cual se desprende el Observador (*osse.org.mx*), puede llegar a constituirse en un instrumento de reputación y certificación para las economías sociales, incluyendo las *economías colaborativas P2P orientadas al bien común*.

e. Aportaciones desde la experiencia de derecho comparado en la Unión Europea

La propuesta de regulación de la Unión Europea respecto de economías colaborativas, provee de recursos a reflexionar para incorporarlas en una regulación en México.

Además, en un estudio, la Unión Europea reporta que la llamada economía colaborativa (no con la división que se presenta en este artículo) generó ingresos por 3,600 millones de euros en 2015 y que éstas se desarrollaron en cinco sectores clave, a saber: alojamiento (alquiler a corto plazo); transporte de personas; servicios para la vivienda; servicios profesionales y técnicos, y financiación colaborativa.⁵²

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) en su dictamen 2015, señala la complejidad del concepto economía colaborativa y la dicotomía con

⁵² “Todas las cifras se basan en estimaciones de PwC Consulting en el marco de un estudio contratado por la Comisión Europea”, *Comunicación de la comisión al parlamento europeo al consejo al comité económico y social europeo y al comité de las regiones*, Una Agenda Europea para la economía colaborativa, *op. cit.*

la que han surgido entre las corrientes de pensamiento.⁵³ Las contribuciones más importantes del CESE se reflejan en el numeral 19, al recomendar regular estos modelos de negocio⁵⁴ sobre temáticas centrales que impactan el desarrollo de su actividad. Las cuales se presentan en forma de cuadro a continuación.⁵⁵

Aunadas a estas recomendaciones, es necesario agregar una más: la resolución de conflictos. La ausencia de éste tópico se puede deber a la reciente Directiva de la UE sobre Resolución Electrónica de Conflictos.

Cuadro 4. Aportaciones de la Unión Europea a la regulación de la "Economías Colaborativas"
1) La legislación nacional y de la UE aplicable
2) Derechos de los trabajadores
3) Imposición fiscal adecuada
4) Derechos sociales
5) Protección de los datos y la privacidad de los participantes,
6) Competencia leal y la lucha contra los monopolios y las prácticas contrarias a la competencia;
7) Responsabilidad de las plataformas en que los negocios celebrados entre los socios y la legalidad de sus ofertas;
8) Protección de los derechos de consumo, incluyendo los socios que intervienen en la economía colaborativa y también del prosumidor, mediante la adaptación a estas relaciones de todo el acervo de la UE vigente en materia de derechos de los consumidores.
9) Disposiciones sobre las cláusulas abusivas, las prácticas comerciales desleales, salud, seguridad y comercio electrónico;
10) Controlar el impacto ambiental de la economía colaborativa y prevenir sus repercusiones negativas
11) Derechos de autor y de propiedad intelectual.

Sin embargo, para México debe incluirse, ya que los contratos de algunas *empresas corporativas P2P*, como *Airbnb*, obligan a la renuncia del derecho de demandas colectivas, así como excluyen la cláusula de solución de conflictos; y dado que de acuerdo con su modelo de negocios no existe un consumidor, ya que es un modelo voluntario entre pares que deciden realizar un acuerdo; las agencias de protección al consumidor no tienen competencia para conocer de los asuntos.

⁵³ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "La economía colaborativa y la autorregulación", Dictamen exploratorio, Ponente: Jorge Pegado Liz, 2016/C 303/05, disponible en: goa.glf/Fyk94x.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 43 y 44.

V. DIMENSIÓN SOCIAL DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA EN MÉXICO

1. México: caldo de cultivo para el capitalismo salvaje

México vive el peor momento de crisis económica y política en su historia, ello aunado a la crisis medioambiental mundial que impacta de forma directa la economía en el alza de precios, la devaluación del peso,⁵⁶ el desempleo y la baja del poder adquisitivo, aunado al contexto internacional de las políticas del presidente estadounidense Donald Trump que impactan en pérdidas de empleos en el país; todo esto consecuentemente ha generado un clima de descontento social nacional.

Los datos del INEGI 2016 registran que la tasa de desocupación es de 3.5%, lo que implica que 4 de cada 100 mexicanos no tienen una ocupación; además indican una tasa de subempleo de 7.1%, lo que significa que 7 de cada 100 mexicanos tienen una subocupación. Estos datos sugieren que en México va muy bien el tema del empleo, pero esto no es así; lo que sucede es que las personas desempleadas obtienen refugio en la informalidad. Esto se confirma con la tasa de informalidad laboral de 52.4%, lo cual indica que 6 de cada 10 empleos pertenecen a la economía informal.⁵⁷

En este contexto, la no regulación de *empresas corporativas P2P*, el desinterés o la falta de comprensión del impacto social por parte del Estado en términos de los derechos sociales, aunado al clima político y la necesidad existente, insinúa que México es caldo de cultivo fértil para la explosión de *empresas corporativas P2P*.

Ante este posible, inminente y palpable escenario es urgente la necesidad un Estado de derecho social que motive economías colaborativas orientadas al fin común a través de beneficios fiscales. El gobierno mexicano está obligado a incentivar fiscalmente a pequeños y medianos productores nacionales, así como a empresas cooperativas nacionales que fortalezcan la economía y empleos tan necesarios, además de motivar el comercio transfronterizo a partir de los demás tratados de libre comercio firmados por el país.

⁵⁶ El 5 de enero de 2015 el valor del peso frente al dólar era \$14.9469, el 5 de enero de 2016 el valor ascendió a \$17.3456 y el 5 de enero de 2017 el peso se devaluó a \$21.3799, alcanzando su máximo el 19 de enero de 2017 en \$21.9094, Información en el sitio web del Banco de México, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiarior/>.

⁵⁷ Ocupación y empleo, *Instituto nacional de Estadística y Geografía*, disponible en: goo.gl/ftf6Qc.

2. *Economías colaborativas: opción pragmática a conflictos sociales*

El costo marginal cero y el código abierto son elementos contundentes en la práctica para las verdaderas economías colaborativas, puesto que los individuos colaboran para obtener beneficios. La gran contribución de estas formas económicas radica en que solucionen conflictos sociales y medioambientales, etcétera. Y en este sentido, el Estado debería motivarlas ya que por sí solo no puede manejar la diversidad de crisis sociales, económicas y sociales que confluyen.

Por ejemplo, pensemos en el alza de la gasolina en México. El 1o. de enero de 2017, los mexicanos despertaron con la noticia del alza de precio en la gasolina de casi 20% y el descontento social en las calles y en las redes sociales fue evidente.⁵⁸ Ésta es una variable económica que afecta de manera directa los hogares de los mexicanos, puesto que sube el costo de transportación y los insumos comerciables que se transportan; entonces la familia debería reducir sus costos de transportación ¿Se puede esbozar una posible solución?

Pensemos en una plataforma de transporte colaborativa cuya única función sea ayudar a economizar el gasto en transportación, por ejemplo: en personas que van a los mismos lugares (trabajo/escuela) con horarios determinados y viven cercanamente. Si además, la plataforma y sus usuarios son gratificados fiscalmente se solucionaría un problema de economía familiar, movilidad y medio ambiente de la ciudad.

Por ejemplo, en un pequeño piloto en una escuela primaria, organizado con los padres de familia. La plataforma tendría que ayudar a automatizar la calendarización de los viajes, identificar a las personas, proteger los datos personales y garantizar la seguridad de la información. Los padres de familia deberían comprometerse a realizar los viajes alternadamente y a informar de la llegada segura de los menores, así como a tener seguro de sus unidades de transporte y responder en casos de emergencia.

El monto del precio del viaje debe ser acordado por los participantes, éstos podrían trabajar en grupos integrados fijos que acuerden que no habrá precio, porque habrá rotación circular de los padres, es decir, una vez cada uno, hasta completar el círculo.

O bien, pueden acordar un precio justo por viaje pensando en el desgaste del activo fijo y la gasolina. Así que el programa debería ayudar a calcular

⁵⁸ Patiño Dainzú, Meana Sergio, “Precios de gasolinas subirán hasta 20% a partir de enero”, *Economía, El Financiero*, 27 de diciembre de 2016, disponible en: goo.gl/kfq376.

las variables en la relación del precio de la gasolina, distancia, tránsito y desgaste del auto. Este mismo caso se podría replicar a través de plataformas de comunicación sincrónica y asincrónica en lugares de trabajo, oficinas y universidades.

En suma, estaríamos en presencia de una verdadera economía social y solidaria que ayudaría a crear una conciencia de colaboración en los niños y adultos del futuro, quienes forjarán una sociedad de trabajo compartido y solidaridad más allá del sentido de propiedad. Lo cual ayudará a salir de un sistema salvaje de capitalismo que ha dañado a la sociedad y al medio ambiente provocando que vivamos los efectos del cambio climático y los destellos de la futura extinción de la humanidad.

V. CONCLUSIÓN

La Revolución industrial y el capitalismo salvaje imperante en la economía actual han provocado efectos negativos en la naturaleza y en la sociedad, *v.g.*, carencia, desempleo y cambio climático. Hoy el *Internet de las cosas* en donde todo está conectado (casas, autos, electrodomésticos) es el futuro presente; es una nueva revolución tecnológica que de perpetuar el sistema económico tal como está será devastador para la humanidad y el mundo. Por lo que una justa medida de colaboración y riqueza es urgente sea impulsada por todos los actores, económicos, políticos y sociales.

Los beneficios de impulsar la economía colaborativa orientada al bien común apuntalan a transformar la convivencia de la sociedad, superando el concepto de propiedad privada por el de propiedad común, generando un impacto futuro en la solución de conflictos sociales, problemáticas ambientales y la vida humana en el planeta. Entonces, ¿qué México imaginamos en 50 años?

Un México en el que los negocios tecnológicos se desarrollen bajo medidas justas. Por ello, es urgente una política pública nacional a largo plazo que fomente la economía social e incluya las economías colaborativas para su identificación y motivación, inspirando un trato justo por cuanto a los porcentajes de riesgo, responsabilidad social y fiscalización. Además de un sello de confianza que las avale y califique mediante un sistema de puntaje y reputación. Lo anterior se logrará con las reformas propuestas, vertidas en resumen en el siguiente cuadro.

Propuestas legales

1. **Política Pública Nacional** de Economía Social a largo plazo (*Reforma Constitucional*)
2. **Regulación Federal** sobre Economías colaborativas (*Reforma a la Ley de Economía Social*)
 - Facultar una **Comisión** u órgano privado o público certificador de **sello de confianza**, cuyo trabajo de forma simple se puede realizar mediante un sistema automatizado de análisis de identificación.
 - Trabajo en conjunto con el **Instituto Nacional de la Economía Social de la Secretaría de Economía**
 - **Fortalecimiento del Observador(osse.org.mx)**
 - Diseñar el **sistema de clasificación de economías colaborativas** con base en la metodología propuesta
 - Elaborar **Manual de método de análisis** de las plataformas
3. **Reformas a la Ley de Protección al Consumidor** para regular transacciones electrónicas en relación con las economías colaborativas corporativas.
4. **Reformas a la Leyes Fiscales**, incluir en ellas el concepto, economías colaborativas.
5. **Reforma al Código Civil Federal y al Código Mercantil** para la constitución de economías colaborativas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

- BONILLA EGIDO, Antonio y MELER PLAYAN, Javier, “Aplicaciones Distribuidas: P2P”, *Conceptes avançats de sistemes operatius*, Departament d’Arquitectura de Computadors, 2016, disponible en: goo.gl/mvll0X.
- CHARTERINA MARTÍNEZ, Alejandro, “Los valores y principios cooperativos”, *Dialnet*, 1995, disponible en: goo.gl/TBWqeb.
- WOSKOW, Debbie, *Unlocking the Sharing Economy*, Reporte Independiente, Department for Business, Innovation & Skills, Reino Unido, 2014, disponible en: goo.gl/yJmjDL.
- FAIRFIELD, Joshua A. T., “Smart Contracts, Bitcoin Bots, and Consumer Protection”, *Washington & Lee University, Rev. Online*, 2014, disponible en: goo.gl/GfEpGY.
- FARRONATO CHIARA, Levin Jonathan, “The Rise Peer to Peer Bussines”, *The Sharing Economies*, Global Investor 2.15, noviembre de 2015.
- FELBER, Christian, *La economía del bien común, “la matriz de bien común 4.0”*, Deusto, 2012.

- FORNI, Floreal *et al.*, *Frédéric Le Play: un precursor de la economía social*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, abril de 2000, disponible en: goo.gl/wOiAsF.
- GADEA, Enrique, *Cooperativismo y globalización*, Universidad de Deusto, Asociación Internacional del Derecho Cooperativo, 2015, disponible en goo.gl/OjmPDR
- GROMOSLAV MLADENATZ, *Historia de las doctrinas cooperativas, cooperativas*, trad. de Carmelo Tumino, Buenos Aires, Intercoop, 1969.
- ORAM, Andy, *Peer to Peer: Harnessing the Power of Disruptive Technologies*, marzo de 2001, p. 8, disponible en: goo.gl/SwKGF1.
- PÉREZ DE MENDIGUREN, Etxezarreta, Guridi, “¿De qué hablamos cuando hablamos de Economía Social y Solidaria? Concepto y nociones afines”, *XI Jornadas de Economía Crítica*, Bilbao, 27-29 de marzo de 2008, disponible en: goo.gl/zYjGVh.
- RIFKIN, Jeremy, *The Marginal Cost Society: the Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, United States, Palgrave Macmillan, 2014.
- ROELANTS *et al.*, *Cooperativas y empleo: un informe mundial*, Organización internacional de cooperativas en la industria y los servicios, CICOPA&Grupo Desjardins, 2014, disponible en: goo.gl/8vrC8B.
- SATOSHI, Nakamoto, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, 2014, disponible en: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.
- SCHOLZ, Trebor, *Cooperativismo de plataforma. Desafiando la economía colaborativa corporativa*, En Defensa del Software Libre, 2017, disponible en: <https://endefensadelsl.org>.
- SCHOLZ, Trebor, *Cooperativismo de plataforma. Desafiando la economía colaborativa corporativa*, Barcelona, Publicaciones Dimmons, Universitat Oberta de Catalunya, 2016, disponible en: goo.gl/TN8u1S.
- SOTO TELLEZ, Felipe, “Economía social y solidaria: reflexiones de una Política Pública”, Alianza Cooperativista Nacional, 01, octubre de 2012, disponible en: goo.gl/S0wH8B.
- SPICKER, Paul *et al.*, *Pobreza: un glosario internacional*, Clacso, 2001, disponible en: goo.gl/hA7VDb.
- STALLMAN, Richard, “The GNU Operating System and the Free Software Movement”, *Open Sources: Voices from the Open Source Revolution*, enero de 1999, disponible en: goo.gl/6uA2XG.

Reportes y leyes

“Diagnóstico del programa de fomento a la economía social”, *Instituto Nacional de Economía Social*, Universidad Iberoamericana de Puebla, disponible en: [URLgo.gl/tcymXp](http://go.gl/tcymXp).

Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 18/06/2015, disponible en: go.gl/9eSjfk.

Comunicación de la comisión al parlamento europeo al consejo al comité económico y social europeo y al comité de las regiones, Una Agenda Europea para la economía colaborativa, Bruselas, 2 de junio de 2016, disponible en: go.gl/CSF77r.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, (texto vigente), última reforma publicada el 24 de febrero de 2017, disponible en: go.gl/a8XOV9 (fecha de consulta: 1o. de mayo de 2017).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La economía colaborativa y la autorregulación, Dictamen exploratorio, Ponente: Jorge Pegado Liz, 2016/C 303/05, disponible en: go.gl/Fyk94x.

Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 30 de diciembre de 2015, disponible en: go.gl/UDbqyC.

Monzón, Luis y Chaves, Rafael, “Es la economía social en la unión europea”, *Informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC)*, 2006, disponible en: go.gl/Yz94n4.

Peer To Peer Network, Gobierno de Hong Kong, Administración especial de la región, febrero de 2008, disponible en: go.gl/7xZjTm.

Sitios web

Airbnb, Términos y condiciones legales, disponible en: go.gl/ZAi9rg.

Banco de México, sitio web, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiarior/>.

Blablacar, Términos y condiciones legales, sitio web, disponible en: go.gl/ZOkbbN.

Demanda colectiva Uber, sitio web, disponible en: <http://uberlawsuit.com/>.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en: goo.gl/yWis.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en: goo.gl/knBeNr.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en: versión electrónica en goo.gl/FNIWYK.

<https://freenetproject.org/>.

Mytwinklplace.com, Términos y condiciones legales, disponible en: goo.gl/KnFGxx.

Ocupación y empleo, *Instituto nacional de Estadística y Geografía*, disponible en: goo.gl/ftf6Qc.

Tutanda.com, Términos y condiciones legales, disponible en: goo.gl/FSLz9j.

Uber, Contratos para socios, disponible en: goo.gl/jHVz5Z.

Video en Entrevista, Jhon Duda, Plataform Cooperativism, The Internet, Ownership, democracy, the new schoool, November 13-14, disponible en: <https://vimeo.com/149401422>.

Hemerografía

ISAAC, Mike y SINGER, Natasha, “California Says Uber Driver Is Employee, Not a Contractor”, *New York Times*, 17 de junio de 2015, disponible en: goo.gl/1q5rJr.

PATIÑO DAINZÚ, Meana Sergio, “Precios de gasolinas subirán hasta 20% a partir de enero”, *Economía, El Financiero*, 27 de diciembre de 2016, disponible en: goo.gl/kfq376.

Entrevistas

Entrevista a Rodrigo Arturo Brenan Illán, *Director del Registro Nacional de Turismo*, realizada por el autor, 19 de enero de 2017.

Entrevista realizada por L'Apòstrof, publicada por *Nexe, quaderns d' autogestió d' economia cooperativa*, disponible en: goo.gl/Y8Wb6a.

¿ES JURÍDICAMENTE VÁLIDO TENER DOS EMPLEOS SIMULTÁNEAMENTE EN MÉXICO?*

IS IT VALID TO HAVE SIMULTANEOUSLY TWO JOBS
IN MEXICO?

EST-CE LÉGALEMENT VALIDE D'AVOIR DEUX
EMPLOIS SIMULTANÉMENT AU MEXIQUE?

Gloria Aurora DE LAS FUENTES LACAVEX**

RESUMEN: En México, la simultaneidad de empleos se regula por normas laborales diversas, en función de si el servicio se presta a un patrón de la iniciativa privada o a organismos descentralizados en los tres niveles de gobierno o si se presta a la administración pública centralizada, federal, estatal o municipal.

Palabras clave: empleos, simultaneidad, México.

ABSTRACT: In Mexico, job simultaneity is regulated by different labor regulations, depending if the service is rendered to a private boss or to a government decentralized organization in the three different branches of the government or if it is rendered to a centralized public, federal, state, or to a municipal administration.

Keywords: jobs, simultaneity, Mexico.

* Recibido el 6 de mayo de 2019 y aceptado para su publicación el 6 de septiembre de 2019.

** Doctora en derecho, por la UABC, profesora en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, campus Ensenada. Académica de número de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social.



RÉSUMÉ: Au Mexique, la simultanéité de l'emploi est régie par différentes réglementations du travail, selon si le service est rendu à un chef privé ou à une organisation décentralisée du gouvernement dans les trois parties du gouvernement, ou s'il est rendu à un bureau public centralisé, fédéral, national ou régional ou si c'est à une administration municipale.

Mots-clés: emplois, simultanéité, Mexique.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Fundamento constitucional.* III. *Ley Federal del Trabajo.* IV. *Servicio de conformidad con el derecho del trabajo y servicio de conformidad con el derecho burocrático.* V. *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.* VI. *Dos empleos de conformidad con el derecho burocrático.* VII. *Entidades federativas.* VIII. *Conclusión.* IX. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Los trabajadores destinan su tiempo a la actividad económica que les sea conveniente para lograr los recursos que son necesarios para el sostenimiento de su familia y el propio. De esta forma no se convierten en una carga para sus parientes o para el gobierno. Esa actividad puede ser la prestación de un trabajo personal subordinado, tanto a un patrón de la iniciativa privada, así como a un patrón del sector público que puede ser federal, local o municipal.

Por lo general los trabajadores prestan ese servicio a un solo patrón, pero puede suceder que, por varios motivos, lo hagan a más de un patrón. Esta situación se regula jurídicamente de formas diversas, según se trate la naturaleza del patrón.

En esta colaboración se analizan diversas hipótesis de simultaneidad de empleos, reguladas por el derecho del trabajo y el derecho burocrático en México.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

En México, el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹ establece en el primer párrafo que a ninguna persona

¹ *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 5 de febrero de 1917.

se puede impedir que se dedique a profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Esta libertad sólo puede vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La prestación de un trabajo personal subordinado se regula por el artículo 123 constitucional, apartado A y apartado B y sus leyes reglamentarias. El apartado A regula la prestación de un trabajo personal subordinado a centros de trabajo considerados como de la iniciativa privada, así como a los organismos descentralizados de la administración pública. La ley reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo (LFT).² Surge así el derecho del trabajo, que se define como “el conjunto diferenciado de normas que regulan el mercado de empleo, la elación individual de trabajo asalariado y la organización y actividad de las representaciones profesionales de trabajadores y empresarios”.³

El apartado B regula la prestación de un trabajo personal subordinado a la administración pública federal centralizada. La ley reglamentaria es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).⁴ Surge así el derecho burocrático, que se define como “...el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos”.⁵ En México se excluye del derecho laboral burocrático a los organismos descentralizados, que se regulan por el apartado A del artículo 123 constitucional y, por ende, por la LFT, por resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por jurisprudencia definida, en la que resolvió que la inclusión de los organismos descentralizados en el artículo 1o. de la LFTSE, es inconstitucional.⁶

El elemento distintivo, en relación con otros vínculos jurídicos, tanto en el derecho del trabajo como en el derecho burocrático, es la relación de subordinación, es decir, la prestación de un servicio a cambio de un salario.

² DOF, 1o. de abril de 1970.

³ Martín Valverde, Antonio *et al.*, *Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 2003, p. 50.

⁴ DOF, 28 de diciembre de 1963.

⁵ Bolaños Linares, Rigel, *Derecho laboral burocrático. Lecciones para el patrón-Estado, los trabajadores de base y de confianza a su servicio y, sus prestadores de servicios personales y profesionales*, México, Porrúa, 2010, p. 1.

⁶ Tesis P. /J. 1/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, febrero de 1996, p. 52.

III. LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Por disposición del artículo 58 de la LFT, jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo. Por lo anterior, esta norma debe interpretarse como que el trabajador dispone libremente del tiempo restante del día.

El numeral 69 de la LFT establece que, por cada seis días de trabajo, debe el trabajador disfrutar de un día de descanso, por lo menos, con goce de salario íntegro. De igual forma, el trabajador dispone libremente de ese tiempo.

Los días de descanso conmemorativo se regulan en el numeral 74⁷ del ordenamiento jurídico citado. En principio, los trabajadores no están obligados a prestar sus servicios en estos días, a menos que así lo hubiesen convenido con su patrón. Consecuentemente, el trabajador puede destinar ese tiempo a las actividades que así decida.

El trabajador que tenga más de un año de servicios tiene derecho a disfrutar de un periodo anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso puede ser inferior a seis días laborables, y que aumenta en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el periodo de vacaciones aumenta en dos días por cada cinco de servicios, según se establece en el artículo 76 de la LFT. Por lo anterior, esta disposición debe interpretarse en el sentido de que el trabajador puede disponer libremente de ese tiempo.

1. *Disposición del tiempo libre para prestar servicio a otro patrón*

Se concluye, consecuentemente que, en ejercicio de la libertad de trabajo, el trabajador puede prestar un servicio personal subordinado, durante el tiempo restante en relación con su jornada de trabajo, o el descanso semanal o bien los días de descanso conmemorativo o durante sus vacaciones, a otro patrón, con la única condición de que no exista traslape en el servicio, es decir, que se pretenda trabajar para dos patrones al mismo tiempo. Nacen así a la vida

⁷ Días de descanso obligatorio: 1o. de enero; primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; 1o. de mayo; 16 de septiembre; tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre; 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; 25 de diciembre, y los que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.

jurídica más de una relación individual de trabajo, así como las obligaciones y derechos inherentes a la misma, para el trabajador y los diversos patrones.

En este caso, el trabajador debe ser inscrito por los diversos patrones en las instituciones de seguridad social que correspondan, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), y se deberán efectuar las aportaciones correspondientes. El trabajador debe elegir la Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) de su preferencia. Lo anterior a efecto de que los diversos salarios que percibe de forma simultánea sean considerados para el cálculo de prestaciones en dinero o en especie a que se pudiera hacer acreedor, así como para efectos fiscales.

En esta hipótesis jurídica, para el caso de que el trabajador surtiera un riesgo de trabajo, bajo esta rama del seguro, es decir, un accidente de trabajo o una enfermedad general, por el cual se extendiera por el IMSS una incapacidad temporal o definitiva, con relación a la otra relación de trabajo, para evitar las inasistencias injustificadas, deberá ser incapacitado, temporal o definitivamente bajo la rama del seguro de enfermedad general.

2. *Servicio al mismo patrón en dos actividades diferentes*

También puede presentarse el caso de que un trabajador preste simultáneamente para un mismo patrón dos actividades diversas, en jornadas de trabajo diferentes, que puede ser en el mismo puesto de trabajo o en uno diferente.

En este caso, se han presentado dos interpretaciones: la primera que sostiene que no es posible que un trabajador labore dos jornadas para un mismo patrón y que el tiempo trabajado en la denominada segunda jornada, debe considerarse como jornada extraordinaria.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito dictó, en este sentido, tesis aislada en la que sostiene que cuando el patrón se excepciona con el argumento de que el trabajador desempeñaba dos empleos distintos a su servicio, pretendiendo con ello liberarse de las reclamaciones relacionadas con la jornada vespertina, debe entenderse que la relación de trabajo fue una sola si el trabajador realizaba la actividad tanto de la jornada matutina como vespertina, bajo las órdenes del mismo patrón, por lo que obviamente no hubo dualidad de patrones, ni, por ende, dos relaciones de trabajo distintas, sino que se trató de una prestación de servicios realizada en dos turnos para una misma empresa.⁸

⁸ Tesis: Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, 1983, vol. 175-180, sexta parte, p. 119.

El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito sostuvo en una tesis aislada que en relación con la reclamación derivada de haberse laborado dos turnos seguidos, comúnmente denominados “dobletes”, no impera el mismo principio probatorio que se sigue cuando se reclaman horas extras, pues si bien por lo que ve a éstas últimas, corresponde a la parte patronal acreditar la jornada de labores de conformidad con lo dispuesto por el artículo 784, fracción VIII, de la LFT, sin embargo, cuando se reclaman “dobletes” es al trabajador a quien corresponde demostrar, que en efecto laboró dos turnos continuos, toda vez que es un principio general del derecho, al que remite el artículo 17 de la citada ley laboral, que el que afirma está obligado a probar, y en la especie no se trata de un exceso en la jornada laboral, sino de una duplicación de la misma; por lo que si no se acredita esa circunstancia, es justa la determinación de la Junta de absolver a la parte demandada de efectuar su pago.⁹

La segunda sostiene que es válida esta figura de dos jornadas para un mismo patrón. La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en una tesis aislada que en los casos en que un trabajador preste sus servicios a una empresa en dos jornadas ordinarias de trabajo, devengando por cada una de ellas el salario correspondiente, la indemnización por riesgo profesional debe determinarse con base en el salario que recibía por la jornada en que sufrió el riesgo y los aumentos correspondientes hasta que se determine su incapacidad, y no en la suma de ambos salarios.¹⁰

También en esta hipótesis jurídica, el trabajador que sea incapacitado por el IMSS, temporal o permanentemente, por riesgo de trabajo o enfermedad general, deberá ser incapacitado, para efectos de la segunda relación de trabajo, por enfermedad general, por la misma institución de seguridad social.

El Quinto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito resolvió en una tesis aislada que de conformidad con el artículo 766, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, el juez *a quo* está en lo correcto al sostener que es procedente el incidente de acumulación, si el trabajador en dos procesos laborales por él instaurados contra la misma empresa, impetra su adscripción a los empleos diversos a que las causas se refieren.¹¹

⁹ Tesis: XVII. 1o. 12 L. Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, febrero de 2001, pp. 1755, 2000.

¹⁰ Tesis: Cuarta Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, 1973, vol. 49, Quinta parte, p. 52.

¹¹ Tesis: Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VIII, octubre de 1991, p. 198.

El Tercer Tribunal Colegiado en materia de trabajo del Primer Circuito dictó tesis aislada en la que sostuvo que si en su escrito de demanda laboral el actor expresa que trabajaba para el mismo demandado en diferentes categorías, indicando que tenía en cada una de ellas salarios y horarios distintos, y señala que fue despedido injustificadamente de ambas categorías y ejercita las acciones que estima pertinentes, y el demandado reconoce solamente la relación de trabajo de uno de los empleos y niega que tuviera contrato de trabajo en relación con el otro encargo, corresponde al demandante acreditar la existencia del contrato y el hecho de no estar laborando en el puesto que fue negado, para que la Junta esté en condiciones de decidir en relación con el despido y las prestaciones reclamadas del mismo.¹²

IV. SERVICIO DE CONFORMIDAD CON EL DERECHO DEL TRABAJO Y SERVICIO DE CONFORMIDAD CON EL DERECHO BUROCRÁTICO

También puede existir la hipótesis de que un trabajador preste servicios simultáneamente a un patrón particular, regulado por la LFT y a un patrón de la administración pública federal centralizada, regulado por la LFTSE.

En este caso, cada una de las relaciones individuales de trabajo se rige por la normatividad aplicable. La única exigencia es que no exista traslape de horarios. El trabajador se hace, en este caso, acreedor a las prestaciones laborales y de seguridad social correspondientes a cada una de las relaciones individuales de trabajo, de igual forma deben acatarse las disposiciones fiscales, derivadas del salario total que reciba.

Para el caso de que el trabajador fuese incapacitado, temporal o permanentemente, por riesgo de trabajo o por enfermedad general, en una de las dos relaciones de trabajo, deberá, para evitar inasistencias injustificadas, tramitar y obtener la incapacidad correspondiente por enfermedad general, para la segunda relación de trabajo.

V. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La LFTSE no presenta un concepto de jornada de trabajo. De conformidad con el numeral 11 de este ordenamiento, que dispone que, en lo no

¹² Tesis: Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. V, Segunda Parte-1, enero-junio de 1990, p. 178.

previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplican supletoriamente, y en su orden, la LFT, el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad, debe entenderse que la jornada de trabajo es el tiempo que el trabajador está a disposición del patrón para prestar su servicio y, consecuentemente, el trabajador puede disponer libremente del resto del tiempo diario.

El numeral 27, determina que por cada seis días de trabajo disfruta el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro. De ello se desprende que el trabajador puede decidir a qué dedica ese día libre.¹³

El artículo 29 señala que son días de descanso obligatorio los que señala el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral. El trabajador resuelve qué hacer en los días de descanso conmemorativo.

Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutan de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejan guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizan de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones. Cuando un trabajador no pueda hacer uso de las vacaciones en los periodos señalados, por necesidades del servicio, disfruta de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en periodos de vacaciones tienen derecho a doble pago de sueldo. Lo anterior se regula en el artículo 30 de la LFTSE. De igual forma, el trabajador determina libremente a qué dedica el tiempo de vacaciones.

VI. DOS EMPLEOS DE CONFORMIDAD CON EL DERECHO BUROCRÁTICO

A diferencia de lo que se regula en el derecho del trabajo, en el derecho burocrático no basta, para la hipótesis de prestar servicio a dos patrones simultáneamente, con cargo al presupuesto federal, que no se traslapen las jornadas, sino que se cumpla con lo dispuesto en diversos ordenamientos jurídicos.

¹³ DOF, 28 de diciembre de 1972: Decreto del presidente Luis Echeverría, consigna beneficio para los burócratas federales que, por cada cinco días de trabajo, disfruten de dos días de descanso, preferentemente sábado y domingo, con goce de salario íntegro.

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La CPEUM dispone en el numeral 62,¹⁴ que los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesan en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observa con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

2. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)¹⁵ dispone en el artículo 1o., que se trata de un ordenamiento jurídico de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta ley deben observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. La auditoría fiscaliza el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la CPEUM y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF).¹⁶

El artículo 71 establece que, salvo lo previsto en las leyes, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Función Pública, determina en forma expresa y general los casos en que procede aceptar la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de las dependencias y entidades, sin perjuicio del estricto cumplimiento de las tareas, horarios y jornadas de trabajo que correspondan. En todo caso, los interesados pueden optar por el empleo o comisión que les convenga.

¹⁴ Reformado DOF, 29 de enero de 2016.

¹⁵ DOF, 30 de marzo de 2006.

¹⁶ DOF, 29 de diciembre de 2000.

3. *El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹⁷ regula en el numeral 138 que es compatible el desempeño de dos o más empleos, cargos o comisiones, o la prestación de servicios profesionales por honorarios en distintas dependencias y/o entidades, siempre y cuando el horario fijado para los mismos no interfiera entre sí, ni se genere conflicto de intereses en términos de las disposiciones aplicables. No es compatible el desempeño de dos o más plazas en una misma dependencia, entidad o unidad administrativa, excepto en aquellos casos relativos a plazas del sector educativo por horas o tiempo parcial u otras que se señalen en las disposiciones aplicables. La Función Pública debe expedir las disposiciones que deben observarse para aceptar el desempeño de dos o más empleos, cargos o comisiones, o la prestación de servicios profesionales por honorarios en las dependencias y entidades, y es la competente para determinar los casos en que proceda la compatibilidad y para aclarar los casos de duda que al respecto se presenten.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en una tesis aislada, resolvió que los artículos 32, 33 y 34 de la LFTSE establecen, respectivamente, que el sueldo asignado a los trabajadores, conforme a los tabuladores regionales, constituye el total que debe pagárseles a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas; que éste debe ser uniforme para cada uno de los puestos del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal; que no puede ser disminuido durante la vigencia del presupuesto de egresos a que corresponda, y que por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tienen derecho al pago de una prima como complemento del salario. Por tanto, si un trabajador labora en dos dependencias del gobierno federal cumpliendo el requisito de compatibilidad de honorarios y cada una de ellas le paga la prima quinquenal, este beneficio no puede ser suprimido por la entrada en vigor de la norma que regula el pago de la prima quinquenal, creada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de 17 de marzo de 1998, ni por disposición administrativa en contrario, porque debido a que su naturaleza es de tipo administrativa no puede estar por encima de lo que establece la LFTSE.¹⁸

¹⁷ DOF, 28 de junio de 2006.

¹⁸ Tesis: I.13o. T. 45 L, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, octubre de 2003, p. 1120.

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dictó tesis aislada, sosteniendo que de una interpretación sistemática de los artículos 17, 48, 62 y 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE), se desprende que para que un servidor público tenga derecho a que se tomen en consideración los sueldos percibidos en dos cargos al momento de fijar la pensión respectiva, es necesario que: *a)* en cada uno de los empleos se reúnan los requisitos de edad y antigüedad establecidos por la ley para el otorgamiento de una pensión, y *b)* ambos cargos se hayan desempeñado simultáneamente durante el año anterior al retiro del trabajador.¹⁹

El Noveno Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito resolvió en una tesis aislada que cuando una pensión por jubilación se integra cotizando en dos plazas distintas, su incremento debe calcularse conforme a las reglas del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, vigentes al momento de la obtención de la pensión relativa a la plaza más antigua, si es lo que más beneficia al trabajador o a sus familiares.²⁰

4. *El Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera*

El Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera,²¹ contiene disposiciones que regulan la prestación del servicio profesional de carrera. Son de destacarse, entre otros, las siguientes: reclutamiento y selección; ingreso; capacitación; evaluación del desempeño, estímulos, reconocimientos e incentivos al desempeño destacado, separación; registro de servidores públicos del gobierno federal; compatibilidades; contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios.

¹⁹ Tesis: I.7o. A.299.A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. t. XX, julio de 2004, p. 1761.

²⁰ Tesis: I.9o.A.60 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, libro 12, noviembre de 2014, p. 3012.

²¹ DOF, 12 de julio de 2010.

En el artículo tercero, capítulo VI, De las Compatibilidades, título tercero, De la Planeación de Recursos Humanos, establece que una persona puede desempeñar dos o más puestos, e incluso prestar servicios profesionales mediante contrato por honorarios con cargo al presupuesto de servicios personales, debiendo contar con el dictamen de compatibilidad entre el puesto que se propone desempeñar y el puesto o puestos que ya desempeña en una o varias instituciones, o entre el puesto que se propone desempeñar y las actividades y/o funciones contenidas en uno o más contratos de servicios profesionales celebrados con esa institución, o entre las actividades y funciones del contrato que se pretende desempeñar y el puesto o puestos que desempeña en diversa institución.

Corresponde a la Dirección General de Organización y Remuneraciones de la Administración Pública Federal (DGOR) emitir el dictamen de compatibilidad, según se dispone en el punto 96 del artículo referido. Para emitir el dictamen requiere, como marca el punto 99, contar al menos con descripción y perfil del puesto que se pretende ocupar, así como del que ya se ocupa; dependencia donde se presta el servicio, ubicación del centro de trabajo, jornada de trabajo, particularidades, características y condiciones del puesto a ocuparse y del que ya se ocupa, como es uso de equipo técnico o exposición a riesgo; monto de honorarios. El punto 100 indica que el dictamen de compatibilidad debe hacer constar, entre otros aspectos si las funciones a desarrollarse son o no excluyentes entre sí, si implican o pudieran implicar conflicto de intereses; horario de trabajo de cada puesto; particularidades de cada puesto, ubicación de centros de trabajo; domicilio del trabajador.

Solamente en el caso de puestos de docencia, procede autorizar compatibilidad para el desempeño de más de un empleo, cargo, comisión o contrato en una misma institución, incluso misma unidad administrativa. Esta compatibilidad debe ajustarse a diversos límites máximos, como se dispone en el punto 97 del artículo indicado, que son hasta cuarenta y dos horas semanales, si dichas actividades son frente a grupo en diversa plaza, en uno o varios planteles o escuelas, o hasta cuarenta y ocho horas semanales, si tales actividades docentes están referidas a las categorías directiva o de supervisión.

En todas las hipótesis jurídicas mencionadas, en las que, contando el trabajador con el dictamen de compatibilidad necesario, en el caso de incapacidad temporal o definitiva, por riesgo de trabajo o enfermedad general, deberá el trabajador hacer extensiva esta incapacidad para efectos de las diversas relaciones burocráticas.

5. *Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio consejo*²²

El artículo 744 dispone que, para el ejercicio del gasto por concepto de viáticos y pasajes, las unidades ejecutoras de gasto deben sujetarse a: III. Es impropcedente la autorización de comisiones cuando el personal desempeñe dos o más empleos compatibles, a menos que se obtenga licencia en el empleo o empleos distintos del que origine la comisión. No se autorizan comisiones, cuando el servidor público desempeña dos o más empleos compatibles, a menos que se obtenga licencia en el empleo o empleos distintos del que origine la comisión, de conformidad con el numeral 835 Nonies, fracción IV, del mismo Acuerdo.

VII. ENTIDADES FEDERATIVAS

En las entidades federativas también se han expedido por los poderes legislativos correspondientes, ordenamientos jurídicos de derecho burocrático, cuyo fundamento son los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, por lo que se refiere a los municipios, y 116, fracción VI, por lo que atañe a los estados, de la CPEUM, relacionados con la compatibilidad de funciones y empleos. En algunos casos sí procede, en otros no. Son de destacarse los siguientes:

1. *Baja California*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California,²³ dispone en el numeral 66, que los magistrados numerarios, jueces, consejeros de la judicatura, secretario general, secretarios auxiliares, de estudio y cuenta, del Poder Judicial del Estado, durante el tiempo de su encargo, aun cuando tengan carácter de interinos, no pueden aceptar ni desempeñar empleo o encargo en la Federación, estado o municipios ni de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Los magistrados supernumerarios, mientras no sean llamados

²² DOF, 2 de enero de 2015.

²³ *Periódico Oficial del Estado (POE)*, 16 de agosto de 1953.

para cubrir una falta temporal o absoluta, pueden desempeñar empleo o encargo en la Federación, estado, municipios o particulares.

Los secretarios de acuerdos y actuarios del Poder Judicial del Estado, están sujetos a los mismos impedimentos a que alude el párrafo anterior, pero si podrán desempeñar cargos remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

La Ley de Compatibilidad de Funciones, Empleos y Comisiones para el estado de Baja California²⁴ establece en el numeral 1o. que el Ejecutivo puede autorizar la percepción a una misma persona, de las remuneraciones correspondientes a dos o más funciones, empleos o comisiones, con cargo al Presupuesto de Egresos del Estado, siempre que se dé cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 7o. y 8o. de esta ley en aquellos casos en que se desempeñen empleos o comisiones federales y cumplan ciertos requisitos que la propia ley exige, entre los que es de destacarse al de que los horarios fijados para el desempeño de funciones, empleos o comisiones, sean compatibles entre sí sin que haya interferencia.

Las comisiones que se confieran a funcionarios o empleados dentro del mismo ramo en que presten sus servicios, son exclusivamente para integrar juntas y comisiones remuneradas con cargo a la partida correspondiente del presupuesto de egresos. En ningún caso una misma persona puede recibir más de tres remuneraciones de esta índole si presta sus servicios dentro del gobierno del estado, ni más de cuatro si no desempeña cargo alguno dentro del propio gobierno, de conformidad con el numeral 2o. del mismo ordenamiento.

El artículo 3o. dispone que las comisiones conferidas para la realización de una obra o estudio cierto y determinado, remunerados mediante el pago de honorarios, no deben exceder de dos en total por sí solas y en distintos ramos, o de una, si se perciben sueldos. Dentro de un mismo ramo, es incompatible la percepción de sueldos con la de honorarios, salvo que aquellos se perciban por el dictado de clases sobre la especialidad técnica o profesional por la cual se otorguen los honorarios. Únicamente se autoriza la percepción de honorarios y de nueve horas de dictado de clases semanarios, como máximo.

Es incompatible la percepción simultánea de becas y remuneraciones con cargo al presupuesto de egresos del estado. Igualmente es incompatible la percepción simultánea de pensiones y remuneraciones con cargo al erario estatal, según establece el numeral 5o.

El numeral 7o. indica que para percibir las remuneraciones correspondientes a dos o más cargos compatibles, de conformidad con esta ley, la persona

²⁴ POE, 20 de julio de 1967.

interesada debe obtener una autorización expresa, previa solicitud firmada por el titular de la dependencia en la cual presta sus servicios, ante la Oficialía Mayor de Gobierno, la que debe otorgar dicha autorización conjuntamente con la Secretaría de Planeación y Finanzas, previo acuerdo expreso en cada caso del Ejecutivo del estado.

El trabajador que fuera incapacitado por riesgo de trabajo o por enfermedad general por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), debe hacer extensiva la misma para efectos de otros vínculos burocráticos.

2. Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México²⁵ dispone en el artículo 29, Del Congreso de la Ciudad, A. Integración, I. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Ciudad de México, 5. Las y los diputados, cuando estuvieren en ejercicio, no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo públicos con goce de sueldo.

De igual forma, se establece en el artículo 38, Tribunal Electoral de la Ciudad de México: “2. Está integrado por cinco magistradas o magistrados electorales designados por el Senado de la República que actúan en forma colegiada y duran siete años en su encargo y no pueden desempeñar ningún otro empleo o comisión, con excepción de aquellos en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia”.

La Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México,²⁶ establece en el artículo 102 que para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases: “II. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que: a) El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, y b) La remuneración que sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función”.

Dispone también en el numeral 115 que la Secretaría de Administración y Finanzas está facultada para dictar reglas de carácter general en las que se establezca: “I. Los casos en que proceda aceptar la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos

²⁵ *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (GOCDMX), 5 de febrero de 2017.

²⁶ GOCDMX, 31 de diciembre de 2018.

de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades, sin perjuicio del estricto cumplimiento de las tareas, horarios y jornadas de trabajo que correspondan. Los interesados podrán optar por el empleo o comisión que les convenga cuando se dictamine que sus empleos no son compatibles”.

La Ley del Notariado para la Ciudad de México,²⁷ dispone que el ejercicio del oficio notarial es incompatible con toda dependencia a empleo, cargo o comisión público, privado o de elección popular, y con el ejercicio de la profesión de abogado en asuntos en que haya contienda. El notario tampoco puede ser comerciante, ministro de culto o agente económico de cualquier clase en términos de las leyes respectivas, de conformidad con el artículo 33.

3. *Guanajuato*

La Constitución Política del estado de Guanajuato,²⁸ establece en el numeral 31 que los consejeros electorales locales y demás servidores públicos que establezca la ley no pueden tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

El artículo 50 dispone que los diputados en ejercicio no pueden desempeñar ningún empleo, cargo o comisión públicos por el que se disfrute de sueldo, hecha excepción de los docentes, sin previa licencia del Congreso o de la Diputación Permanente; pero entonces cesarán en su función representativa mientras dure su nuevo cargo.

El artículo 91 preceptúa que los magistrados, los consejeros, los jueces, los secretarios y los actuarios del Poder Judicial no pueden ejercer la profesión de abogado, sino en negocio propio, de su cónyuge, de sus ascendientes o descendientes sin limitación de grado, ni desempeñar otro cargo o empleo público o privado, a excepción de los docentes.

El numeral 136, fracción III, dispone que ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, en los términos del artículo 133, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función.

²⁷ GOCDMX, 11 de junio de 2018.

²⁸ Publicada en el *Periódico Oficial del estado* (POE), 18 de octubre de 1917.

La Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato,²⁹ regula en el artículo 86 que no pueden reunirse en un mismo individuo dos o más cargos o empleos públicos por los que perciba sueldo, sino con permiso especial del Congreso del Estado, exceptuándose los docentes.

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios para el estado de Guanajuato,³⁰ dispone en el artículo 46 que son obligaciones de los titulares de las dependencias: “VI. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y en los términos de las condiciones generales de trabajo, en los siguientes casos: C) Para desempeñar cargos de elección popular”. En el numeral 82 dispone que las condiciones generales de trabajo deben establecer: “IV. Las jornadas de trabajo; VI. El monto de los salarios”.

El Primer Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito dictó una tesis aislada en la que se resuelve que en los artículos 28 y 29 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación de Guanajuato, se establece de cuántas horas están constituidas las jornadas y cuál es su duración; asimismo, se determina que la duración máxima de la jornada diurna no debe exceder de 8 horas diarias. En este sentido, si la trabajadora indica que se desempeñaba en dos plazas de base y que por cada una percibía prestaciones individuales y autónomas, no es dable considerar que laboró horas extras, si la jornada a la que se hace referencia corresponde a una plaza y, en el caso, la actora gozaba de dos plazas y en ninguna se excedía la jornada legal. En consecuencia, el reclamo de horas extras cuando no se advierte que las hubiera trabajado es improcedente pues, en todo caso, ese derecho le asistiría si excediera de la jornada legal por cada una de las plazas.³¹

4. Jalisco

La Constitución Política del estado de Jalisco³² dispone en el numeral 12 que el consejero presidente y los consejeros electorales deben percibir una re-

²⁹ POE, 12 de agosto de 2003.

³⁰ POE, 4 de diciembre de 1992.

³¹ Tesis: XVI.1o.T.53 L (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 25 de enero de 2019.

³² Publicada en el *Periódico Oficial del estado* (POE), 21, 25 y 28 de julio y 1o. de agosto de 1917.

muneración acorde con sus funciones que son establecidas en el Presupuesto de Egresos del Estado, conforme a los principios, bases y lineamientos que prevén la CPEUM, esta Constitución, las leyes y demás disposiciones reglamentarias que de ella emanen, la cual en ningún supuesto puede ser igual ni superior a la de los magistrados del Poder Judicial del Estado. No pueden tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos, no remunerados en que actúen en representación del Instituto o que desempeñen en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia, no remunerados. El numeral 35 bis establece que: m) Durante el ejercicio de su encargo, el Auditor Superior no puede militar o formar parte activa de partido político alguno, ni asumir otro empleo, cargo o comisión, salvo los desempeñados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia y los no remunerados.

Todo cargo público de elección popular es incompatible con algún otro de la Federación, del Estado o del Municipio, cuando por ambos se perciba sueldo, salvo de los ramos de docencia, investigación científica y beneficencia. Los diputados, el gobernador y los magistrados, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, del estado o del municipio, por los cuales se disfrute sueldo o gratificación, sino con licencia previa del Congreso; pero, entonces, cesarán en sus funciones respectivas mientras dure la nueva ocupación. Se exceptúan los empleos y comisiones de docencia, culturales, científicos y de beneficencia, los cuales se podrán desempeñar sin incurrir en incompatibilidad. Lo anterior con fundamento en el artículo 112.

En el estado de Jalisco se expidió la Ley de Incompatibilidades para los Servidores Públicos, Reglamentaria del Artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.³³

Esta ley dispone, en el numeral 3, que son nulos y carecen de eficacia legal, los acuerdos, nombramientos, designaciones y comisiones que la contravengan. Establece, en el artículo 4o., que hay incompatibilidad, cuando un servidor público desempeña distintos cargos públicos remunerados, conforme a lo dispuesto por los artículos 109 y 112 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

El artículo 5o. establece que ningún servidor público puede ocupar dos o más cargos directivos, ejecutivos ni administrativos remunerados, incompatibles, pero el artículo 6o. señala que no es incompatible el desempeño de cargos públicos con los de la actividad docente y de beneficencia, o de éstos entre sí. Las incompatibilidades de los cargos directivos, administrativos y do-

³³ POE, 8 de enero de 1984.

centes de la Universidad de Guadalajara se rigen por las normas de sus leyes Orgánica y Reglamentaria.

El Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Tercer Circuito resolvió en una tesis aislada que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a. /J. 37/2017 (10a.), de título y subtítulo: “INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA”, estableció que la supremacía normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no sólo se manifiesta en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que éstas, al aplicarse, se interpreten de acuerdo con los preceptos de aquélla, para que, de existir varias posibilidades de interpretación, se elija la que mejor se ajuste al mandato constitucional, porque esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con el texto constitucional, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de su aplicación y a su eficacia normativa directa, donde se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes. En consecuencia, la Ley de Incompatibilidades para los Servidores Públicos, Reglamentaria del Artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que prevé el procedimiento a seguir respecto de los funcionarios que desempeñen dos puestos simultáneamente, debe interpretarse conforme al artículo de la Constitución local que reglamenta, en cuanto a que todo cargo público de elección popular es incompatible con algún otro de la Federación, del estado o del municipio, cuando por ambos se perciba sueldo, salvo los de los ramos de docencia, investigación científica y beneficencia; de ahí que dicha incompatibilidad sólo es aplicable a los servidores públicos señalados, es decir, a los que desempeñen más de un cargo, y uno de éstos sea de elección popular. De seguirse un procedimiento conforme a la ley indicada a sujetos distintos de los referidos, con independencia de la resolución que llegara a emitirse, por sí misma, ésta sería violatoria de derechos fundamentales.³⁴

5. *Michoacán de Ocampo*

La Constitución Política del estado de Michoacán de Ocampo³⁵ dispone en el artículo 28 que los diputados propietarios, durante el periodo de su encar-

³⁴ Tesis: III.1o. A.1. CS (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito. *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 11 de enero de 2019.

³⁵ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* (POGE), 7, 10, 14, 17, 21, 24, 28 de febrero; 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918.

go, no pueden desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación, del estado o del municipio por los cuales se disfrute sueldo, a excepción de los de instrucción pública y beneficencia, sin licencia previa del Congreso.

En el artículo 77 establece que los magistrados ejercen un periodo constitucional de cinco años y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones. Al término del periodo cesarán en sus funciones. El Congreso del Estado podrá privarlos de su encargo en cualquier tiempo, cuando incurran en falta de probidad u honradez, mala conducta, negligencia en el desempeño de sus labores o cuando acepten desempeñar otro empleo o cargo de la Federación, estados, municipios o particulares, salvo las actividades no remuneradas de la academia, docencia, investigación o de beneficencia y en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

El numeral 153 dispone que los funcionarios de elección popular que sin causa justificada y sin la correspondiente licencia faltaren al desempeño de sus funciones, pierden la dotación remuneratoria que disfruten por ellas o por cualquier otro empleo que desempeñen; quedarán suspensos en sus derechos de ciudadanos y no podrán obtener ningún empleo que toque al servicio público. Estas privaciones las sufrirán por el tiempo que dure la omisión y no más.

El numeral 154 establece que todo cargo de elección popular es incompatible con el ejercicio de cualquier otro empleo del estado en que se disfrute sueldo, excepción hecha de los de instrucción y beneficencia, si no es que para desempeñarlo se obtenga licencia del Congreso.

La Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo³⁶ dispone en el numeral 124 que las funciones del presidente, de los visitadores regionales y auxiliares, del secretario ejecutivo, del coordinador de orientación legal, quejas y seguimiento, del coordinador de estudios, divulgación y capacitación de los derechos humanos, de los subcoordinadores, del titular del órgano interno de control y la coordinación administrativa son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro empleo, cargo o comisión en el sector público, partidos u organizaciones políticas, excepción hecha de los de instrucción y beneficencia siempre y cuando no interfieran con el horario de labores de la Comisión, tampoco podrán desempeñarse como ministro de culto religioso.

³⁶ POGE, 21 de noviembre de 2014.

6. *Nuevo León*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León³⁷ dispone en el artículo 141 que queda prohibido desempeñar a la vez dos o más cargos o empleos remunerados del Estado, de los municipios, o de uno y otros, o cualesquiera de ellos con uno de la Federación, sean o no de elección popular, con excepción de los relativos a la instrucción pública y beneficencia. Tampoco pueden desempeñar a la vez dos cargos de elección popular.

El Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Cuarto Circuito, dictó una tesis aislada en la que interpretó que el artículo 141 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*, al prohibir el desempeño a la vez de dos o más cargos o empleos remunerados del Estado, de los Municipios o de uno y otros, o cualquiera de ellos con uno de la Federación, sean o no de elección popular, no contraviene el artículo 127, *segundo párrafo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que señala que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que, entre otras causas, el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, toda vez que aquel precepto no tutela en sí el derecho a favor de cualquier servidor público de ejercer varios empleos remunerados de esa naturaleza, sino que casuísticamente prevé que si algún funcionario ejerce repetidamente la función pública, en los casos específicos en que las leyes así lo permitan, no podrá tener una remuneración en los términos correspondientes. En cambio, de una interpretación sistemática de los artículos 49, 62, 101, 116 y 125 de la carta magna, se llega a la convicción de que el respeto a nuestro sistema jurídico mexicano, en relación con la función pública, conlleva la indiscutible finalidad de que se prohíba a los servidores públicos la pluralidad de cargos remunerados, a efecto de honrar la labor que deben cumplir en el ejercicio de sus funciones, la cual se vería mermada porque no se cumplirían con los principios de división de trabajo, de carencia de ubicuidad y de honorabilidad. Además, la prohibición mencionada salvaguarda la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia a las que están obligados todos los entes públicos en el ejercicio de sus funciones.³⁸

El Tercer Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Cuarto Circuito resolvió en una tesis aislada que la cláusula 49 del Contrato Colectivo de Tra-

³⁷ *Periódico Oficial del estado* (POE), 16 de diciembre de 1917.

³⁸ Tesis: IV. 3o.A.20 A (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, libro XV, diciembre de 2012, p. 1541.

bajo celebrado entre la Universidad Autónoma de Nuevo León y su sindicato, vigente en 2004, establece, en lo conducente, que no se expedirán nombramientos por más de una categoría; que en caso de que los trabajadores académicos desempeñen además funciones administrativas, la relación laboral con la universidad se entenderá como una sola para todos los efectos, y que lo mismo sucederá si los trabajadores docentes o administrativos laboran en dos o más de sus dependencias. Por otra parte, la diversa cláusula 153 del citado pacto dispone que los empleados que cumplan 30 años de servicios tienen derecho a la jubilación con el pago de una pensión consistente en el cien por ciento del sueldo y prestaciones. Ahora bien, del análisis de dichas cláusulas se concluye que son enunciativas y no limitativas, por lo que la falta de forma en un contrato tocante a una de las categorías no implica que ésta no se haya desempeñado, pues esa situación la subsana la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 21 y 26 que prevén, respectivamente, que se presume la existencia de la relación laboral entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe; y que la falta por escrito del contrato es imputable al patrón, lo cual debe prevalecer frente a una posición contraria del pacto colectivo. Por tanto, si un trabajador de dicha institución percibía su salario por dos puestos, ambos deben tomarse en cuenta para efectos del cálculo de su jubilación, a pesar de que uno de ellos no sea considerado de base en el contrato colectivo de trabajo, y que no se haya otorgado una contratación formal al empleado conforme a él.³⁹

7. Oaxaca

La Constitución Política del estado libre y soberano de Oaxaca⁴⁰ dispone en el numeral 136, que nunca puede desempeñarse a la vez, por un solo individuo, dos o más empleos o cargos públicos del Estado y de los Municipios por los que se disfrute sueldo, honorarios, gratificación o cualquiera otra ministración de dinero, con excepción a los relativos a los ramos de educación y beneficencia públicas.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca,⁴¹ establece en el artículo 19 que los titulares de dependencias y entidades a que se refiere

³⁹ Tesis: IV. 3o. T.261 L. Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 2391.

⁴⁰ *Periódico Oficial del estado* (POE), 4 de abril de 1922.

⁴¹ POE, 10 de noviembre de 2018.

esta ley no pueden desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión públicos del estado y de los municipios, por los que disfruten sueldo, honorarios o gratificación o cualquier otra ministración de dinero, con excepción a los relativos a los ramos de educación y beneficencia pública.

La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca,⁴² dispone en el numeral 68 que queda prohibida la acumulación de empleos y, en consecuencia, los funcionarios o empleados de la universidad sólo podrán desempeñar un cargo administrativo e impartir cátedra en facultad o escuela o realizar investigación en los institutos de la misma, de conformidad con lo dispuesto por los contratos colectivos de trabajo en vigor y el estatuto del personal correspondiente.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado y Municipios de Oaxaca,⁴³ dispone en el artículo 65, fracción XXI, que todo servidor público tiene las siguientes obligaciones: XXI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba, así como aquellos que no sean compatibles. La compatibilidad se da en dos o más empleos que se presten en distintas instituciones públicas y se desempeñen efectivamente las funciones en turnos diferentes o en horarios y jornadas de labores fijadas para la prestación del servicio, que no interfieran entre sí y se cumplan los requisitos y perfiles del o los puestos a desempeñar.

8. *San Luis Potosí*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí⁴⁴ dispone en el sexto párrafo del artículo 31 que los consejeros electorales y demás servidores públicos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, no pueden tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco pueden asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un encargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

⁴² POE, 7 de marzo de 1988.

⁴³ POPE, 1 de junio de 1996.

⁴⁴ *Periódico Oficial del estado* (POE), 2, 5, 9, 12, 16, 19, 23, 26 y 30 de enero; 2, 6 y 9 de febrero de 1918.

El párrafo quinto del numeral 32 establece en el quinto párrafo que, durante el periodo de su encargo, los magistrados electorales no pueden tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación de la autoridad electoral jurisdiccional local, y de los que desempeñe en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

El artículo 49 preceptúa que los diputados, desde el día en que rindan protesta de su encargo hasta aquél en que concluya el mismo, no pueden desempeñar, sin previa licencia del Congreso o de la Diputación Permanente, comisiones, cargos o empleos en los gobiernos, federal, estatal o municipal por los que devenguen sueldo; en cuyo caso cesarán en sus funciones representativas mientras dure la licencia. Los diputados suplentes, en ejercicio de sus funciones, están sujetos al mismo requisito. Se exceptúa de esta prohibición el empleo en el ramo de la educación pública.

El artículo 94 dispone que los funcionarios judiciales están impedidos para el libre ejercicio de la abogacía y no pueden desempeñar ningún otro cargo, empleo o comisión públicos o privados, salvo los de docencia y los de carácter honorífico, y percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable.

El artículo 132 señala que ninguna persona puede desempeñar a la vez dos cargos de elección popular, pero la electa puede optar entre ambos el que quiera desempeñar. Jamás pueden reunirse en una misma persona dos empleos públicos por los que disfrute sueldo, exceptuando los del ramo de educación.

La Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí⁴⁵ establece en el numeral 52 que son obligaciones de los trabajadores al servicio de las instituciones públicas a que se refiere esta ley: XII.- No desempeñar otro empleo, cargo o comisión oficial o particular, que sean incompatibles con los horarios y ejecución de sus labores.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de San Luis Potosí⁴⁶ establece en el numeral 15 que los servidores públicos del Poder Ejecutivo no pueden desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal por los que disfruten sueldo, con excepción de los del ramo de instrucción pública. Tampoco pueden desempeñar durante su encargo trabajos o empleos que las leyes les prohíban. Los titulares de las dependencias y entidades, así como los subsecretarios, directores, subdirectores y quienes ocupen puestos de rango semejante, deben atender de tiempo

⁴⁵ POE, 8 de enero de 1996.

⁴⁶ POE, 24 de octubre de 1997.

completo las funciones de su encargo y no pueden desempeñar empleos o trabajos particulares que motiven conflictos de intereses en relación con sus atribuciones.

9. *Tamaulipas*

La Constitución Política del Estado de Tamaulipas⁴⁷ dispone en el artículo 31 que los diputados propietarios, desde el día de su elección y los Suplentes en ejercicio, no pueden aceptar sin permiso del Congreso, empleo alguno de la Federación, del estado o de los municipios, por el cual se disfrute sueldo, excepto en el ramo de instrucción. Satisfecha esta condición y sólo en los casos en que sea necesario, el diputado queda suspenso en sus funciones de representante del pueblo por todo el tiempo que desempeñe la nueva comisión o empleo. Las mismas disposiciones rigen respecto a los diputados suplentes en ejercicio.

En el numeral 96 se establece que el secretario general de gobierno no puede desempeñar otro cargo, empleo ni comisión oficiales, remunerados, salvo en el ramo de educación.

El artículo 112 preceptúa que no pueden formar parte del Supremo Tribunal de Justicia, o del Consejo de la Judicatura, dos o más personas que tengan entre sí parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, o por afinidad hasta el segundo. Ningún servidor público del Poder Judicial, aun con licencia, puede ser abogado de terceros, apoderado en negocios ajenos, asesor, árbitro de derecho o arbitrador, ni desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, ya sea público o privado, por el que reciba remuneración alguna; salvo los casos de docencia, investigación, literatura o beneficencia. El numeral 128 dispone la organización del servicio de defensoría pública, tanto en materia penal como de representación en asuntos familiares o civiles y para el otorgamiento de asesorías legales. Tiene un titular designado por el Ejecutivo del estado y los defensores y asesores que sustente el presupuesto de egresos. Los defensores no pueden tener percepciones inferiores a las que corresponden a los agentes de Ministerio Público. El cargo de defensor público o de asesor es incompatible con cualquier otro cargo, empleo o comisión en los sectores público, social o privado, excepto en la realización de actividades docentes, de investigación, literarias o de beneficencia.

⁴⁷ POE, 9 de febrero de 1921.

La Ley de Educación del Estado de Tamaulipas⁴⁸ dispone en el cuarto párrafo del artículo 76 Terreciese que las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deben separarse del servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó jurisprudencia por contradicción de tesis, en la que sostiene que el artículo 27 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas⁴⁹ concede el derecho a la prima de antigüedad cuando el trabajador: “I. Hay laborado diez años o más; y, II. Se retire o sea separado de su trabajo”. Ahora bien, tratándose de personal de la Secretaría de Educación del Estado de Tamaulipas, sus percepciones se integran parcialmente con las claves presupuestarias que determinan los lineamientos emitidos por la Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que generó la carrera magisterial como un sistema de promoción horizontal, integrado por cinco niveles de estímulos económicos, que si bien representan un ingreso significativo para los docentes, no pueden considerarse parte del sueldo o salario básico previsto en el artículo 18 de la ley laboral estatal. A partir de lo anterior, cuando el trabajador prestó sus servicios en dos o más plazas controladas con diversas claves presupuestarias y, en consecuencia, percibió dos o más salarios y diversas prestaciones en cada una de ellas, si bien el referido artículo 27 no impone limitaciones en lo referente a las claves presupuestales y que la antigüedad es una sola, ello no significa que para estimar el salario base del cálculo para la prima de antigüedad deban sumarse los sueldos de las diferentes plazas, pues esas diversas percepciones, aun evitando considerar cualquier prestación ajena al sueldo, corresponden a los distintos empleos del trabajador, plazas que fueron asignadas en diversos tiempos y que, por tanto, generaron antigüedades independientes; de ahí que para determinar el salario básico de la cuantificación de la prima de antigüedad, debe estimarse aquel que corresponda a la plaza que genera el derecho a percibirla, es decir, en la que se hayan computado al menos diez años de servicios.⁵⁰

⁴⁸ POE, 23 de octubre de 1999.

⁴⁹ POE, 6 de diciembre de 2001.

⁵⁰ Tesis: 2a./J/109/2010, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 441.

VIII. CONCLUSIÓN

El derecho del trabajo, en la LFT, no regula expresamente la simultaneidad de empleos. Pero de las disposiciones de la misma, se desprende que ello es posible. La principal exigencia es que no exista traslape de horarios.

Subsiste la doble interpretación para el caso de que un trabajador presente sus servicios a un mismo patrón en dos puestos diferentes, en dos jornadas diferentes. También existe la posibilidad jurídica de que un trabajador preste simultáneamente servicios a dos, o más, patrones diferentes. Es conveniente que, en su caso, se informe a las instituciones aseguradoras de esta situación, cuidando que el trabajador siempre tenga el mismo número de seguridad social.

La regulación que, en el derecho burocrático, federal y local, se hace de la simultaneidad de empleos, es compleja, regulándose en diversos ordenamientos jurídicos.

La principal razón de ello es que los recursos públicos deben ser empleados de manera correcta, sin dar lugar a que aparezcan los trabajadores coloquialmente denominados aviadores, es decir, que aparecen en la nómina, cobran salario, pero que no se presentan a trabajar. También en virtud de que ocupar dos puestos diversos puede presentar conflicto de intereses para el servidor público. Se debe garantizar que el trabajador reúna los requerimientos necesarios para ocupar ambos empleos y que cumpla en ambos de forma eficiente y eficaz.

IX. BIBLIOGRAFÍA

BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho laboral burocrático. Lecciones para el patrón-Estado, los trabajadores de base y de confianza a su servicio y, sus prestadores de servicios personales y profesionales*, México, Porrúa, 2010.

MARTÍN VALVERDE, Antonio *et al.*, *Derecho del trabajo*, Madrid, Tecnos, 2003.

LA SITUACIÓN DEL EMPLEO DE LOS JÓVENES Y UNA PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AFRONTAR EL DESEMPLEO JUVENIL*

THE YOUTH EMPLOYMENT SITUATION AND A PROPOSAL
FOR PUBLIC POLICIES TO FACE YOUTH UNEMPLOYMENT

LA SITUATION L'EMPLOI EN LES JEUNES ET UN PROJET
DE POLITIQUES PUBLIQUES POUR AFFRONTER
LE CHÔMAGE JUVÉNILE

Jordi GARCÍA VIÑA**

RESUMEN: La resolución de los problemas del empleo de los jóvenes requiere fortalecer los mecanismos macroeconómicos, diseñar estrategias para la formalización de la economía informal, implantar medidas de empoderamiento de las mujeres jóvenes, así como un enfoque integral que estructure políticas en educación, protección social, formación profesional y empleo.

En todo caso, cualquier política pública no sólo ha de considerar a los jóvenes de hoy, sino también es necesaria una estrategia de largo plazo que contemple factores sociales y económicos sobre trayectorias laborales de jóvenes del futuro.

Palabras clave: jóvenes, empleo, desempleo, políticas públicas.

ABSTRACT: The resolution of youth employment problems requires strengthening macroeconomic mechanisms, designing strategies for the formalization of the informal economy, implementing measures for the em-

* Recibido el 27 de mayo de 2019 y aceptado para su publicación el 6 de septiembre de 2019.

** Doctor en derecho. Catedrático de derecho del trabajo y de la seguridad social en la Universidad de Barcelona.



powerment of young women, as well as a comprehensive approach that structures policies in education, social protection, training professional and employment.

In any case, any public policy must not only consider the current young people, but also a long-term strategy that contemplates social and economic factors on the work trajectories of young people in the future.

Keywords: young people, employment, unemployment, public policies.

RÉSUMÉ: La résolution des problèmes d'emploi des jeunes nécessite le renforcement des mécanismes macroéconomiques, l'élaboration de stratégies pour la formalisation de l'économie informelle, la mise en œuvre de mesures visant à autonomiser les jeunes femmes, ainsi que d'une approche globale structurant les politiques en matière d'éducation, de protection sociale et de formation. Professionnel et emploi.

En tout état de cause, toute politique publique doit non seulement prendre en compte les jeunes d'aujourd'hui, mais également une stratégie à long terme prenant en compte les facteurs sociaux et économiques sur les trajectoires de travail des jeunes du futur.

Mots-clés: jeunes, emploi, chômage, politiques publiques.

SUMARIO: I. *¿Cómo es el mercado de trabajo de los jóvenes?* II. *Algunas observaciones sobre el desempleo juvenil.* III. *Una propuesta sobre programas públicos en relación con el empleo de los jóvenes.* IV. *Bibliografía.*

I. ¿CÓMO ES EL MERCADO DE TRABAJO DE LOS JÓVENES?

La realidad que se encuentran las personas jóvenes cuando acceden al mercado de trabajo presenta importantes amenazas en los próximos años, teniendo en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas en general, y muy especialmente en los países emergentes y en desarrollo, ya que según el FMI ante un crecimiento en 2016 de un 3.1%, que rozó un máximo de 4% en 2017, disminuyó a 3.6% en 2018, continúa esta trayectoria para ubicarse en 3.3% en 2019.¹

¹ <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>.

Así, algunos países exportadores de materias primas clave de los países emergentes, entre los que se encuentran diversas naciones de Latinoamérica, presentan mayores crisis en sus economías que las previstas por los pronósticos realizados por los diferentes organismos internacionales. Además, el crecimiento en los países en desarrollo se ve obstaculizado por la volatilidad constante de los mercados de productos básicos y el debilitamiento de la demanda de los países que son socios en su actividad comercial. Finalmente, la desaceleración en los países emergentes y en desarrollo ha contribuido a atenuar los tímidos signos de recuperación en los países desarrollados, donde los pronósticos determinan un lento y escaso incremento en los próximos años, sin que bajo ningún concepto se supere el 1.5%, según datos de la Organización Internacional del Trabajo.²

A esta situación hay que sumarle las incertidumbres que introducen la digitalización y la inteligencia artificial en la vida de los ciudadanos, en la economía y, por ende, en el mercado de trabajo, como lo muestra el Banco Mundial.³ Existe una clara inquietud de la gran mayoría de las personas en relación con los efectos que va a tener sobre las personas. En positivo, aumenta la capacidad productiva de las empresas, supone un incremento de las competencias de las personas, facilita muchos aspectos de la vida, pero también se pueden citar aspectos negativos en relación con el deterioro de las condiciones laborales, especialmente para las personas con menores conocimientos digitales.

La primera aproximación para estudiar esta materia es saber cuál es la composición de la población joven. Si se analiza desde un punto de vista histórico, hay que tener en cuenta que desde los años cincuenta del pasado siglo hasta la actualidad, según la ONU, se pueden observar tres tipos de tendencias:⁴

- Asia. Ha experimentado un importante incremento que está llegando a su punto álgido, a partir del cual, se observa un proceso de estancamiento con una progresiva disminución.
- África. Ha tenido un crecimiento exponencial de la década de 1990, tendencia que sigue en la misma línea en las previsiones.
- En el resto de las regiones se observan estancamientos con tendencia a la disminución.

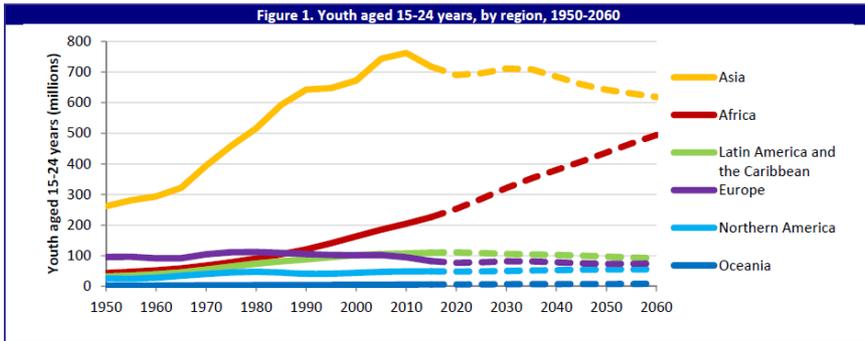
² OIT, World Employment Social Outlook. Trends 2019, Ginebra, pp. 5 y ss.

³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/636921541603308555/pdf/WDR2019-Overview-Spanish.pdf>.

⁴ http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2015-1.pdf.

Esta situación se observa claramente en el siguiente gráfico.⁵

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN JOVEN



Data source: United Nations (2013) *World Population Prospects: The 2012 Revision*.

Fuente: ONU.

Con relación al futuro, y según estas proyecciones, se va a producir una disyuntiva de consecuencias en la que actualmente es difícil valorar: mientras que la población joven que representa en la actualidad el 30% del total va a sufrir un descenso alcanzando el 20% en 2050 y el 15% en 2100; en cambio, la población adulta, que hoy representa menos del 10%, se incrementará exponencialmente alcanzando el 19% en 2050 y más del 30% en 2100.

Una vez determinado el porcentaje de población joven en relación con el total, hay que analizar cuáles son las principales características de los jóvenes en cuanto a su participación en el mercado laboral.

1. *Informalidad laboral*

La informalidad es uno de los principales problemas de muchos mercados de trabajo en diferentes países del mundo. Esta situación, en esta línea de afectación, impacta de manera muy relevante en las personas jóvenes tanto cuando quieren acceder a su primer puesto de trabajo, como durante su carrera profesional. Además, si estas personas presentan limitaciones en cuanto

⁵ ONU, *Population Facts. Youth Population Trends and Sustainable Development*, mayo de 2015.

a su empleabilidad, por ejemplo, por falta de educación o bajos niveles de riqueza, entonces la situación se convierte en dramática.⁶

Los datos son muy claros en esta realidad y las diferencias radicales entre las personas jóvenes y los adultos. Así, con relación al salario, mientras los trabajadores adultos reciben una remuneración inferior al salario mínimo en un porcentaje del 10%, el nivel de las personas jóvenes es el doble. Idéntico mismo escenario se percibe en cuanto a la duración de su contrato, el 7% de los trabajadores adultos tienen un contrato temporal, mientras que la temporalidad se encuentra en el 23% en los jóvenes.

El empleo informal se presenta de manera diferente según las diversas categorías de trabajadores, afectando especialmente a las mujeres, jóvenes y con bajos niveles de renta (pobres).

Existe una relación directa entre la pobreza de los jóvenes y su bajo nivel educativo, especialmente porque este colectivo difícilmente accede a un puesto de trabajo que no se pueda incluir en la categoría de empleo informal.

Es evidente que existe una diáfana conexión entre los altos porcentajes de desempleo de los jóvenes, la falta de educación y la informalidad laboral. Si estas personas que normalmente no presentan ni la educación obligatoria completa logran acceder al mercado de trabajo, la posibilidad de que sólo encuentren puestos de trabajo en el sector de la economía informal y/o que los puestos de trabajo que desarrollen durante toda su carrera profesional se ubiquen en esta tipología es altísima.

2. Escasa calidad del empleo

Si bien es cierto que el objetivo de cualquier trabajador es tener un empleo, la evolución del mercado de trabajo, bajo la influencia de las diferentes organizaciones internacionales vinculadas con el trabajo, y especialmente la Organización Internacional de Trabajo, ha originado que se reclame algo más que la característica cuantitativa, y aparezcan elementos cualitativos, hablándose de empleos justos, decentes o de calidad.

Ahora bien, en una situación en la que las personas jóvenes tienen mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo o, que una vez que están dentro, sus posibilidades de desarrollo de su carrera profesional son limitadas, es evidente que este colectivo de trabajadores no va a poder disfrutar de esta calidad en la actividad laboral que desarrollen.

⁶ Aunque no referido sólo a la informalidad de los jóvenes, véase, por su interés, <https://libguides.ilo.org/informal-economy-es>.

Esta peor condición se va a predicar de mayor porcentaje de contratos de duración determinada, de jornadas parciales, imposibilidad de acceder a los mecanismos de formación continua en la empresa, de imposibilidad de desarrollo de la carrera profesional, de bajos salarios o de no existencia de relación alguna con el sistema de seguridad social, por lo que no cabe ningún tipo de protección social. Así, según los últimos datos disponibles correspondientes a 2017, en los países de la OCDE, la tasa de temporalidad de los contratos de los trabajadores adultos se ubicaba en el 9.5%, frente al 25% de los trabajadores jóvenes y el porcentaje de parcialidad de la jornada de trabajo entre los adultos cabe determinarlo en un 11.9%, mientras que las personas jóvenes estaban en el 30%.⁷ Además, cuando se dan todas las circunstancias de manera conjunta, la situación de las personas trabajadoras jóvenes se agrava de manera considerable.

En esta cuestión hay que tener en cuenta la siguiente contradicción. Si bien es cierto que estas características de flexibilidad en el puesto de trabajo, preferentemente asociadas con la temporalidad y la parcialidad de la relación laboral, puede ser un mecanismo para que las personas jóvenes puedan acceder a puestos de trabajo de mayor calidad, especialmente con mayor retribución, especialmente en aquellos que presentan mayor desarrollo en su economía, hay muchos países en los que no se da esta correlación, de manera que los jóvenes que tienen este tipo de contratos de menor calidad no suelen tener acceso a otro tipo de relaciones. Esta realidad ha sido calificada por la Organización Internacional del Trabajo como de muy preocupante.⁸

De hecho, la mayoría de los jóvenes acepta estas condiciones porque no puede acceder a otro tipo de empleo, porque su deseo es tener derecho a un trabajo decente.

3. La educación

La decisión de las personas jóvenes de continuar en el sistema educativo ya sea obligatorio o superior o incorporarse al mercado de trabajo en algunos casos es simple, especialmente en países desarrollados y presenta mayor

⁷ https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2017/summary/spanish_c5c1846a-es?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fpublication%2Femp_l_outlook-2017-en.

⁸ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_534518.pdf.

dificultad en países en desarrollo, donde, antes de solventar esta disyuntiva, los jóvenes han de tener en cuenta diversas circunstancias especialmente económicas y sociales.

La decisión no es fácil, pues en aquellos supuestos en que tienen el deber de escoger, una de las dos opciones es claramente más ventajosa que la otra. Normalmente, cuando optan por incorporarse a un puesto de trabajo sin tener en cuenta su situación educativa se debe a necesidades económicas en general, aunque puede haber explicaciones entre los jóvenes de los países desarrollados. Por esta razón, posponer su incorporación al mercado de trabajo permaneciendo en el sistema educativo implica incrementar su empleabilidad y aumentar sus posibilidades de encontrar un trabajo de mayor valor en el momento que decidan entrar en el mercado laboral.

Evidentemente, los componentes del mercado de trabajo en relación con la situación económica pueden tener una influencia decisiva en la opción de las personas jóvenes de permanecer en el sistema educativo o ingresar en el mercado de trabajo.

Así, los jóvenes pueden decidir continuar con sus estudios, tanto si en momentos de crecimiento económico comprueban que existe un crecimiento de las oportunidades de encontrar trabajo y de calidad en posiciones en las que se necesitan personas altamente calificadas, como en situaciones de crisis económica, si existe poca oferta de empleo o los trabajos son de escasa calidad. En cambio, en aquellas situaciones económicas en las que las empresas paguen salarios altos, incluso en puestos de trabajo que no precisen de calificaciones específicas, pueden suponer la mejor excusa para los jóvenes de abandonar sus estudios y optar por estos puestos de trabajo.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el porcentaje de participación en la mano de obra de las personas jóvenes de edades entre 15 y 19 años es absolutamente divergente si se analizan las diferentes regiones y países en el mundo, significando esta realidad que los jóvenes encuentran diferentes pros y contras a la hora de tomar esta decisión tan trascendente.

En aquellas zonas del mundo donde la mayoría de las personas jóvenes permanecen en el sistema educativo, ya sea por motivos relacionados con la propia educación o determinadas circunstancias relativas al mercado de trabajo, el porcentaje de estas personas que tienen una relación laboral es inferior a las medias mundiales.

En cambio, en países donde la sociedad presenta situaciones económicas más devaluadas, las personas jóvenes se ven obligadas a abandonar el sistema

educativo y admitir cualquier tipo de empleo, incluso en la economía informal, con el objetivo de poder ayudar a incrementar los ingresos en su familia.

Así, según los últimos datos que se disponen correspondientes a 2017, el porcentaje de participación de las personas jóvenes es elevado en relación con la media mundial en Asia Sudoriental y el Pacífico (32.6%) y África Subsahariana (45.2%). En la región de América Latina y el Caribe, aproximadamente, más de un 10 % de los jóvenes combina el trabajo con los estudios, alrededor de un 21% también estudian y un 27% de los estudiantes también mientras reciben formación.

La principal consecuencia de esta realidad es que muchos jóvenes tienen un nivel de competencias bajo, especialmente en las competencias básicas, según reflejan los resultados de PISA, por lo que las empresas no encuentran la fuerza laboral que precisan.⁹

Una gran parte de las personas jóvenes que abandonan la escuela pasan a la inactividad o desarrollan empleos informales, teniendo en cuenta que la informalidad está más presente en el colectivo de jóvenes con situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad. Además, las tendencias se consolidan, de manera que no es tan sencillo pasar de la economía informal a la formal, por lo que se produce una segmentación en el mercado laboral.

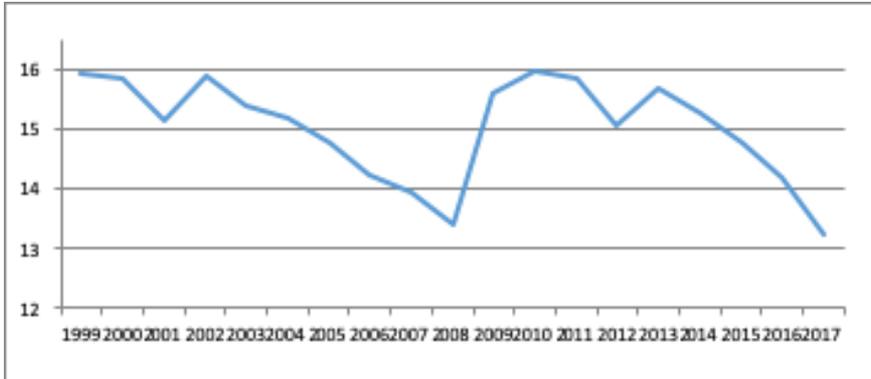
Hay que tener en cuenta que la mayoría de los jóvenes no sigue las etapas tradicionales de estudio, búsqueda de empleo y trabajo, sino que su situación cambia con frecuencia, por lo que los indicadores tradicionales de análisis del mercado de trabajo deben combinarse con otros mecanismos diferentes y además existe una clara brecha de género con mayor duración promedio de transición de la escuela al trabajo para las mujeres jóvenes.

4. Jóvenes que ni estudian, ni trabajan

Entre las personas jóvenes, es fundamental analizar cuántos de ellos pueden incluirse en el concepto de “ni-nis”, cuyo grupo comprende las personas de edades entre 15 y 29 años que no tienen empleo ni cursan estudios.

⁹ <http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>.

GRÁFICO 2
TRABAJADORES JÓVENES QUE NI ESTUDIAN NI TRABAJAN



FUENTE: OCDE (2018).

En los países de la OCDE, en los que se observa una reducción en cuanto a su número en la última década, su porcentaje, según los últimos datos correspondientes a 2017 es del 13.24%, suponiendo un 5.89% si se escoge la franja de edad de 15 a 19 años y del 15.4% si se refiere a los jóvenes de entre 20 y 24 años. Estos datos son especialmente graves en países que presentan reducidos ingresos per cápita y relevantes porcentajes de abandono del sistema educativo, sin perjuicio que varios países de la Unión Europea presentan asimismo relevantes porcentajes de “ni-nis”, como, por ejemplo, España, Grecia e Italia.¹⁰

Si se analiza separando por género, en total, los hombres representan el 10.9% y las mujeres, el 15.6%. Si se separan por franjas de edad, entre 15 y 19 años, los hombres representan el 5.8% y las mujeres el 5.9%, mientras que la diferencia es mayor entre 20 a 24 años, ya que los hombres son el 14.1% y las mujeres el 16.8%. Además, entre estas personas, el 70% de estas mujeres jóvenes realizan actividades en el sector doméstico o de cuidado de personas, sin que perciban ningún tipo de salario, mientras que los hombres jóvenes sólo representan el 10%.

Sin embargo, la cuestión fundamental es la propia evolución, ya que debido a las características propias de la empleabilidad de este tipo de personas,

¹⁰ https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/ni-et-youth-in-the-aftermath-of-the-crisis_5js6363503j6-en.

radicalmente limitada, así como la dificultad de las mismas de transitar entre el sistema educativo al mercado de trabajo, el porcentaje de personas jóvenes que se incluyen en esta categoría de “ni-nis” crece exponencialmente.

Aunque pueda parecer una contradicción, el incremento del número de “ni-nis” se ha convertido en un reto especialmente importante en los países desarrollados, donde, aunque es cierto que las personas jóvenes tienen una mayor facilidad para ingresar en el sistema de educación superior, los porcentajes de este colectivo son dramáticas, no sólo entre los jóvenes que tienen entre 15 y 19 años, sino especialmente en el grupo de edad de más de 20 años, como se puede observar, por ejemplo, en los países de la Unión Europea.¹¹

Además, es evidente que no todo el colectivo de personas jóvenes que por haberse incorporado al mercado de trabajo en su momento renunciaron al sistema educativo formal retornan a la situación retoman su formación donde la dejaron o inician otra diferente en momentos posteriores. Esta realidad presenta diferentes o tiene múltiples derivaciones tanto desde un punto de vista individual como colectivo. Las situaciones de abandono de la escolaridad, especialmente en los niveles obligatorios, tienen graves consecuencias para el joven ya que le impide un correcto desarrollo personal y limita claramente su trayectoria como trabajador, así como para la sociedad en su conjunto, tanto desde un punto de vista educativo como laboral.

De hecho, este colectivo de los jóvenes “ni-nis” que ya no tienen ningún tipo de relación con el sistema educativo, pero que tampoco presentan vínculos con el mercado de trabajo, presentan una posición totalmente externa de cualquier medida que los países puedan tener de protección social, sin que los programas de segunda oportunidad, tan comunes en los últimos tiempos, tengan una influencia positiva clara en los mismos. Por esta razón, el problema social se agrava, ya que jóvenes que podían haber tenido una incorporación a la sociedad de manera “normal”, acaban convirtiéndose en un colectivo con relevante probabilidad de exclusión social.

5. Jóvenes e inmigración

Las altas tasas de desempleo, las relevantes opciones que presentan los trabajadores jóvenes de estar en situaciones de pobreza, así como las escasas posibilidades que tienen de encontrar empleo o de que el que tengan se sitúe

¹¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training.

en la economía informal son claras causas para que prefieran, más que permanecer en su país de origen, buscar una nueva vida en otros lugares y emigrar. Así, según los últimos datos disponibles correspondientes a 2017, según la Organización Internacional del Trabajo, cerca de 28 millones de personas migrantes tenían entre 15 y 24 años.

Sin embargo, dado el incremento de las personas que desean emigrar, principalmente pertenecientes a países emergentes y en desarrollo, este monto puede incrementarse de manera muy importante en la próxima década, aunque es cierto que la proporción de jóvenes emigrantes se ha mantenido sin grandes cambios en los últimos años.¹²

6. La pobreza como mayor riesgo de los jóvenes

La relación de los jóvenes y la pobreza es patente. Así, por ejemplo, con datos relativos a los países de Latinoamérica y el Caribe, casi el 65 % de los jóvenes, que superan los cien millones, moran en hogares con altos índice de pobreza y/o vulnerabilidad, frente a las personas adultas que representan el 57 %. Además, la gran mayoría de estos jóvenes tienen sólo acceso a servicios sin ningún tipo de calidad y sus empleos presentan gran precariedad, por lo que sus opciones de movilidad en la sociedad en la que viven es ninguna.¹³

Si se analizan los datos disponibles de las últimas dos décadas, se observa que la proporción de trabajadores jóvenes pobres presenta una clara disminución progresiva, de hecho, la cuantía de estas personas que se encuentran en supuestos de pobreza moderada o extrema se va visto reducida en un 50%.

Ahora bien, a pesar de que estos datos pueden considerarse, sin lugar a dudas, positivos, si se comparan con situaciones similares respecto a trabajadores adultos, el resultado presenta relevantes diferencias, ya que la proporción actual de trabajadores jóvenes pobres es mayor que si se trata de adultos, habiéndose ampliado las distancias entre ambos colectivos en los últimos cuarenta años, aunque el colectivo de trabajadores jóvenes pobres se ha reducido a un ritmo mayor que en el caso de los adultos.¹⁴

¹² <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/youth-and-migration/lang-es/index.htm>.

¹³ CEPAL/OIT, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral*, núm. 17, octubre de 2017.

¹⁴ Sobre esta relación entre los jóvenes y la pobreza, véase <https://freebild.org/youth-and-poverty/>.

En los países emergentes y en desarrollo, según los últimos datos disponibles de la Organización Internacional del Trabajo correspondientes a 2018, se considera que el 17.1% de los trabajadores jóvenes se sitúan en niveles inferiores del umbral de la pobreza extrema, mientras que la proporción de trabajadores adultos en la misma situación es del 10.9%.¹⁵

Son varias las explicaciones a este fenómeno y es difícil generalizar unas conclusiones que puedan servir para todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, pero en todo caso, las principales razones de esta especial presencia de trabajadores jóvenes pobres, en situaciones de extrema o moderada pobreza, se deben a que se trata de personas que han abandonado el sistema educativo por necesidad, por lo que no cuentan con las competencias básicas, ni presentan ningún tipo de experiencia y porque los jóvenes presentan mayores opciones de ser contratados en puestos de trabajo en la economía informal, debido esencialmente a su baja empleabilidad.

Además, los datos se vuelven aún más complejos cuando se introducen las cuestiones de género. Así, la situación de pobreza extrema de las trabajadoras jóvenes es del 10.5%, frente al 9.4% de los trabajadores jóvenes, pero estas cifras se invierten si se analizan la realidad de la pobreza moderada, donde el porcentaje de las mujeres es del 14.1%, y el de los hombres del 17.1%. Aunque es difícil de dar una única solución es posible que estas circunstancias se deban prioritariamente a que son muchas las trabajadoras jóvenes que prestan servicios en el servicio doméstico o tienen empleos familiares no remunerados.

7. La presencia de las mujeres jóvenes en el mercado de trabajo

Existen diferencias considerables entre las personas jóvenes, ya sean hombres o mujeres, si se analizan diferentes señales relativas a su presencia en el mercado de trabajo, por lo que las cuestiones de género aparecen desempeñando un papel fundamental en esta cuestión. En general, se aprecian, con independencia de los datos que se utilicen, ya sean porcentajes de participación, actividad o desempleo, una situación de total inferioridad de las mujeres jóvenes con respecto a los hombres que no sólo está presente en el mundo laboral, sino que esta situación de desventaja también dificulta su presencia en otros niveles, como, por ejemplo, económico, social y político.¹⁶

¹⁵ OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2019*, Ginebra, 2019, p. 17.

¹⁶ https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends-for-women2017/WCMS_557245/lang-es/index.htm.

En primer lugar, en cuanto a la tasa de participación, según los últimos datos disponibles correspondientes a 2017, este porcentaje era del 49 % referido a las mujeres jóvenes, mientras que el dígito correspondiente a los trabajadores jóvenes se situaba en el 76%. Ahora bien, la relación entre los números de ambos colectivos, que supone una diferencia de 16.6 puntos porcentuales, no ha sufrido grandes alteraciones en los últimos 20 años, teniendo en cuenta que la proporción en el año 2000 era de 17.8 puntos porcentuales.

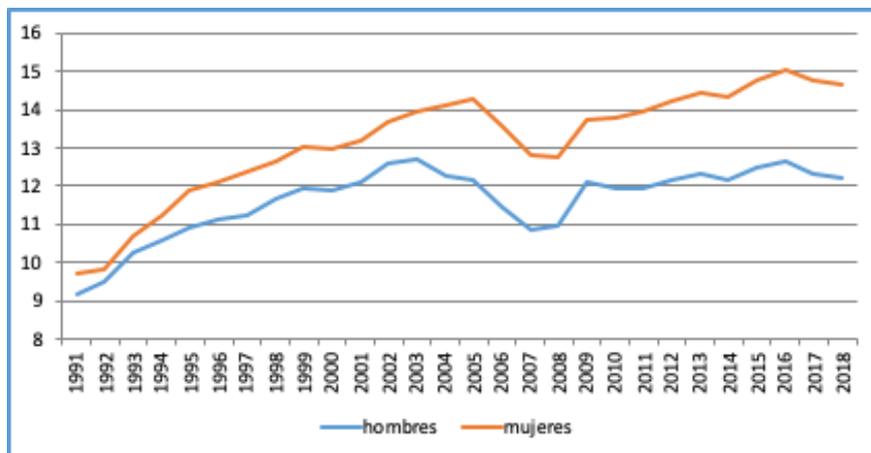
En segundo lugar, respecto a la tasa de actividad, es más difícil de determinar la influencia de las cuestiones de género ya que se aprecia una reducción continuada de casi 3 puntos porcentuales de esta tasa correspondiente a ambos géneros en los últimos 20 años. Sin embargo, la diferencia entre la tasa de hombres y mujeres se ha visto disminuida por causa de que la tasa de actividad entre los hombres presenta índices de disminución más acentuados que las tasas correspondientes a las mujeres.

En todo caso, las mayores diferencias con relación a la tasa de actividad entre trabajadores jóvenes mujeres y hombres se sitúan en los países emergentes correspondiendo a casi 31 puntos porcentuales, seguidas de los países desarrollados (algo más de 16 puntos porcentuales) y de los países en desarrollo (12 puntos porcentuales).

Si se concreta por regiones, las divergencias más importantes (más de 50 puntos porcentuales) se sitúan en los Estados Árabes, África del Norte y Asia Meridional, que a su vez corresponden a las tasas de actividad más bajas de las mujeres jóvenes (menos del 30% en comparación con un porcentaje mundial del 49%). En tercer lugar, en relación con el desempleo, es evidente que las mujeres jóvenes presentan los datos más altos de desempleo, si se compara con los trabajadores jóvenes hombres. En 2018, según datos del Banco Mundial, el porcentaje total de desempleo femenino se ubica en el 5.43% (4.65 % si se trata de desempleo total en los hombres), cifra que presenta un continuado descenso, aunque moderado, si se compara con el 5.68% de 2016 y el 5.52% en 2017.

La tendencia de la separación entre ambos porcentajes para los próximos años va a ser de mantenimiento constante, en un sentido similar a lo que ha sucedido en los últimos años, por lo que va a persistir esta divergencia, aunque se espera que no aumente considerablemente. Similar realidad se constata en los años anteriores y se prevé para los futuros, aunque con unas cuantías muchos mayores, ya que los porcentajes casi son el resultado de multiplicar por tres los datos generales, cuando se refiere a desempleo de las personas jóvenes, ya sean hombres o mujeres.

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE DESEMPLEO DE LOS JÓVENES POR GÉNERO



Fuente: Banco Mundial

En este caso, y como se observa en el gráfico anterior, la diferencia entre ambos porcentajes se había mantenido durante muchos años en 1 punto porcentual, siempre más elevado en las mujeres jóvenes que en los hombres, se eleva ligeramente en 2005 por encima de los dos puntos, en 2009 vuelve a reducirse a 1.6 puntos (diferencia menor de los últimos años), pero a partir de 2010 la diferencia vuelve a crecer y el dato de 2018, que corresponde a 2.43 puntos porcentuales es el mayor de toda la serie histórica. Este dato ha de hacer reflexionar a los gobernantes ya que la brecha entre géneros no sólo se consolida, sino que aumenta, se trate de momentos de desarrollo económico o de crisis, con los efectos negativos que esto supone.

Finalmente, en cuanto a las características del trabajo que desempeñan las mujeres jóvenes hay que tener en cuenta que hay un porcentaje muy importante de ellas que se encuentran en la informalidad y/o realizan actividades en el interior de familias sin recibir ninguna remuneración (tres veces más que los hombres).¹⁷ La diferencia en la realización de estos trabajos familiares sin retribución, si se comparan los datos de hombres y mujeres, se ha incremen-

¹⁷ <http://www.youthemploymentdecade.org/en/repot/young-women-labour-market/>.

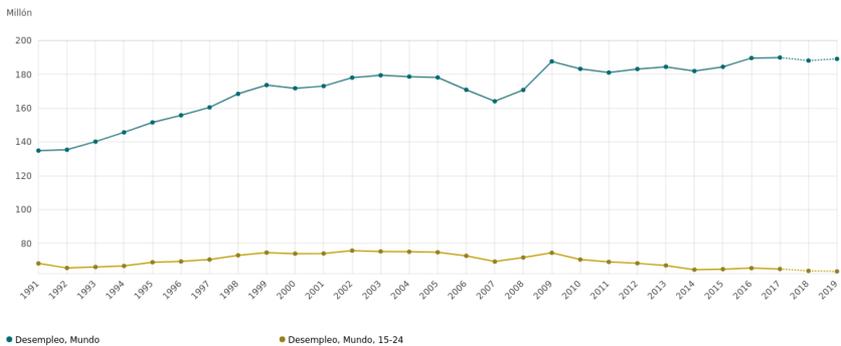
tado progresivamente en los últimos años y presenta la mayor distancia en los países en desarrollo.¹⁸

II. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL DESEMPLEO JUVENIL

Las cifras mundiales de desempleo van a seguir creciendo en los próximos años, aunque se esperan crecimientos moderados (5.8% en 2017 frente a 5.7% de 2016), que representan 3.4 millones de personas desempleadas más, alcanzando un total de 201 millones en 2017. Las expectativas para 2019 son de *quasi* estancamiento de la *ratio*.

Este crecimiento se debe especialmente al deterioro de los mercados laborales de los países emergentes, que van a seguir sufriendo los impactos de la crisis de 2016, pasando de un porcentaje del 5.6% en 2016 al 5.7% en 2017, lo que supone un incremento de 3.6 millones de desempleados.¹⁹

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN EL MUNDO



Este dataset está armonizado y, por lo tanto, puede inferir de los datos informados a nivel nacional. Los datos para 1991-2017 son estimaciones, mientras que los del periodo 2018-2019 son proyecciones.
Fuente: Oficina Internacional del Trabajo. Estimaciones modeladas de la OIT (ilo.org/wesodata)

En cuando a los porcentajes de desempleo de las personas jóvenes, ésta se situó en el 12.21% en 2018, viniendo del 12.69% en 2003, cifra máxima en la serie histórica reciente.

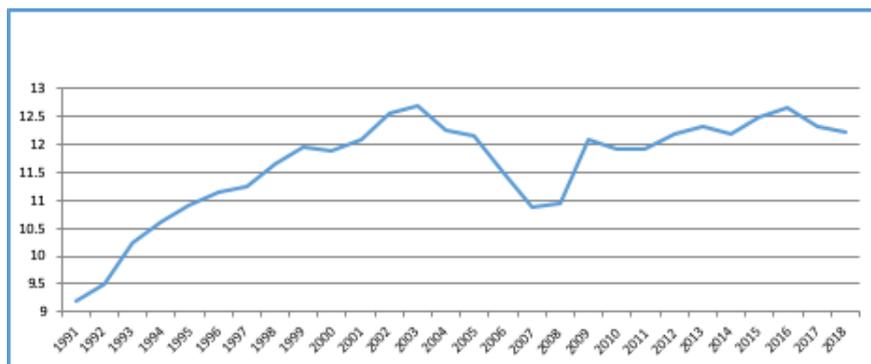
¹⁸ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_619577.pdf.

¹⁹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf.

Estos datos suponen que en 2018 había aproximadamente 71 millones de personas jóvenes en situación de desempleo a nivel mundial, medio millón más que el año anterior. Además, se calcula que, con datos del mismo año, alrededor de 156 millones de jóvenes ocupados, es decir, el 37.7% de los trabajadores jóvenes, vivían en una situación de extrema pobreza o moderada.²⁰

Los datos muestran una tendencia en los últimos 25 años de índices de desempleo juvenil entre el 12 y el 14 % del total del colectivo; en general, el doble de los datos para el desempleo general. Los datos parten de porcentajes del 12.1% en 1991, con un alza continuada que presenta su punto culminante en 2003 (14.3%), con un descenso casi a datos de 1991 en 2007 (12.6%), seguido de un crecimiento con dos picos, en 2009 (13.7%) y 2013 (14%).

GRÁFICO 5
DESEMPLEO JUVENIL. TOTAL



Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.UEM.TOTL.FE.ZS>.

La cuestión fundamental es determinar la evolución del desempleo juvenil para los próximos años, en los que se espera que mantenga niveles altos en términos globales, a pesar de continuar su tendencia a la baja.

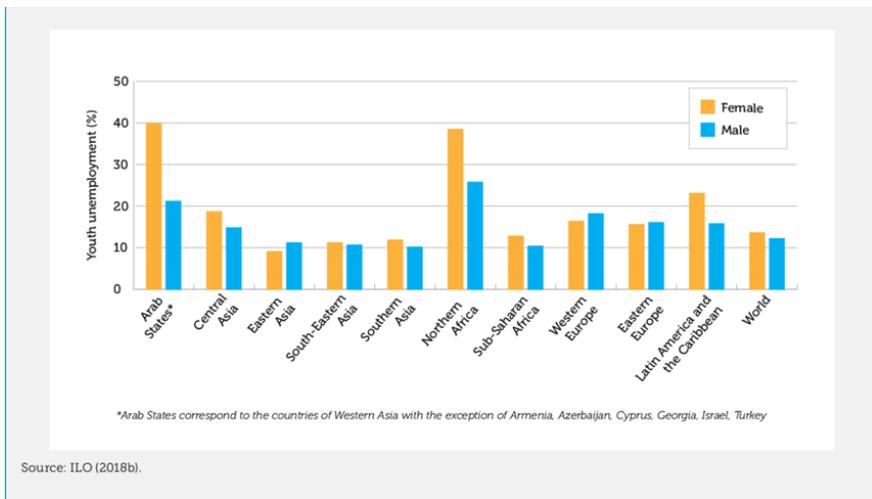
Sin embargo, se aprecian relevantes diferencias en cuanto a la evolución del desempleo juvenil si se analizan agrupando los países en los dos grupos típicos de estudio: países emergentes y en desarrollo.

²⁰ Se entiende que existe extrema pobreza cuando la persona ha de vivir con menos de 1.90 dólares por día y esta situación es calificada como moderada cuando esta renta diaria se sitúa entre 1.90 y 3.10 dólares.

Concretamente, la tasa de desempleo de las personas jóvenes en los países emergentes ha pasado de un nivel de 13,3 % en 2015, hasta alcanzar el 13,6 % en 2016 y el 13,7 % en 2017, lo que supone un aumento de 600,000 jóvenes desempleados en comparación con 2015.

En los países en desarrollo, los datos van desde el 9.4% en 2015, con un ascenso al 9.5% en 2016 y un retroceso hasta el 9.4% en 2017. Ahora bien, dada la creciente cohorte de personas jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo anualmente, el número de jóvenes desempleados en los países en desarrollo se ha incrementado en medio millón entre los años 2015 y 2017.

GRÁFICO 6
DESEMPEÑO JUVENIL (2018), POR SEXOS



Fuente: ONU.

En todo caso, el hecho de que los porcentajes de desempleo de los jóvenes en los países emergentes y en desarrollo sean más bajas que las tasas correspondientes en los países desarrollados no suponen que las circunstancias del mercado laboral sean mejores en los países que se ubican en estas zonas del mundo. El significado es radicalmente diferente, ya que muestra que los jóvenes de estos países deben trabajar con mayor frecuencia en trabajos de peor calidad, que supone de manera automática una remuneración inferior, para

poder conseguir las necesidades elementales de la vida para ellos y para sus familias,²¹ especialmente en relación con las mujeres jóvenes.²²

Además, también hay que tener en cuenta que los periodos de desempleo de los trabajadores jóvenes son cada vez más largos, especialmente en la mayor parte de los países desarrollados. Por ejemplo, en una parte importante de los países de la OCDE, según los últimos datos correspondientes a 2017, se encontraban en desempleo por una duración superior a 12 meses un 20% del total de las personas jóvenes, mientras que en los países de la Unión Europea (UE-28), este porcentaje se situaba en el 30%.²³

Si bien es cierto que la repercusión de las situaciones de desempleo de larga duración de las personas jóvenes es menor que si se compara con el resto de grupos de edad, y este dato podría ser entendido como una diferencia positiva a favor de los jóvenes, la repercusión de esta extensa duración de la situación de desempleados tiene toda una serie de consecuencias letales para su empleabilidad ya que provocan claros deterioros en sus competencias, les impide tener la experiencia profesional que suele ser demandada en cualquier tipo de relación laboral y, progresivamente, les genera mayor desánimo en la búsqueda de trabajo, especialmente entre los colectivos de jóvenes que están buscando su primer empleo.

Esta realidad tiene varias consecuencias negativas no sólo a corto plazo, sino esencialmente a largo plazo, tanto en lo que respecta a la empleabilidad de estas personas y a su capacidad de conseguir rentas y mejorar su nivel de vida y el de su familia, así como en lo que respecta a los niveles de competitividad de las empresas y, en general, al sistema económico del país y a la sociedad en su conjunto.

En conclusión, el desafío fundamental de todos los países en relación con los jóvenes es doble, ya que, por una parte, ha de ser la reducción del desempleo juvenil por medio de la mejora del acceso a las oportunidades de trabajo y, por otro, es mejorar el trabajo que desarrollan la mayoría de las personas jóvenes que ya están trabajando, pero que se encuentran en situaciones de subempleo o en trabajos informales.

²¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/documents/publication/wcms_413826.pdf.

²² <https://www.un.org/development/desa/youth/wp-content/uploads/sites/21/2018/12/WorldYouthReport-2030.Agenda.pdf>.

²³ <https://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/the-scarring-effect-of-long-term-youth-unemployment>.

III. UNA PROPUESTA SOBRE PROGRAMAS PÚBLICOS EN RELACIÓN CON EL EMPLEO DE LOS JÓVENES

En todos los países del mundo, la situación de las personas jóvenes con relación al desempleo y/o los problemas relacionados con el desempleo de este colectivo ha estado presente en la agenda de las políticas públicas desde hace mucho tiempo, por lo que han coexistido programas y normas. Estos programas son muy diversos en aspectos tales como su concepto, metodología, desarrollo o personas implicadas y presentan características diferentes según el país que haya procedido a su implementación.

En todo caso, todas las medidas que se han llevado a cabo se pueden agrupar en cuatro grandes bloques:

- Programas de capacitación e intermediación laboral.
- Contratos de formación o de aprendizaje.
- Ayudas económicas a la contratación, en las que se incluyen rentas complementarias de salarios, exoneraciones fiscales o bonificación de cotizaciones a la seguridad social.
- Regulaciones específicas para las personas jóvenes.²⁴

Además, por su relevancia, cabe destacar el Programa de Garantía Juvenil de la Unión Europea, único programa que tiene un ámbito supranacional y al que se están dedicando importantes cuantías de dinero.²⁵

Los programas de políticas públicas se empezaron a implementar para tratar de dar solución a situaciones creadas por las diferentes crisis económicas, así como su consecuencia más inmediata y grave, como es el incremento del porcentaje de desempleo y suelen tener como objetivo fundamental la disminución de los niveles de pobreza a través de la prestación de trabajo.

La influencia de estas políticas en la reducción de la pobreza presenta un doble escenario: inmediato, por medio de transferencias de rentas que solventan problemas reales y concretos de estas personas y/o sus familias, y a medio y largo plazo, ya que, aumentando su empleabilidad, les permite poder acceder a puestos de trabajo con mayores remuneraciones.

²⁴ Varios autores, *Políticas públicas de empleo. Un estudio desde el derecho comparado*, Granada, Comares, 2013.

²⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=es>. Escudero Vasconez y López Mourelo, "El sistema de garantía juvenil en Europa: características, desarrollo y desafíos", *Revista de Economía*, núm. 881, 2014, pp. 83 y ss.

En los últimos tiempos, las políticas activas se han especializado en reducir las desigualdades centrándose en grupos especialmente vulnerables, cuya situación depende de diversas situaciones: edad, pobreza, sexo, etcétera, creando un efecto distributivo. Es evidente, que en el marco de estas medidas, las personas jóvenes son los sustanciales protagonistas de estas políticas.²⁶

A pesar de la implementación durante los últimos años de diversas actuaciones cuya finalidad es múltiple, ya que se refiere no sólo a conseguir que las personas jóvenes no abandonen los niveles obligatorios de educación, se consigan mayores resultados en cuanto al paso de la educación al mercado de trabajo y, fundamentalmente, tengan como consecuencia final la reducción de las tasas de desempleo juvenil, lo cierto es que los resultados de estos programas han sido muy limitados, como se puede comprobar si se analizan los datos actuales en cualquier país del desempleo de este colectivo.

Ante esta situación, aparece la necesidad de que estos programas presenten una visión exhaustiva, no sólo de corto plazo, sino también de media y larga visión y que incluya todas las medidas necesarias en campos tan diversos, pero a la vez tan imprescindibles, como son la educación, la protección social o el empleo. Estas políticas públicas han de ser implantadas con una doble finalidad muy clara, ya que han de permitir que las personas jóvenes realicen de la manera más sencilla el tránsito entre la educación y el mercado de trabajo, así como que, en aquellos casos que tengan especiales necesidades, puedan acceder a los diferentes mecanismos que se insertan en lo que se denominan servicios sociales esenciales.

Es imprescindible la conexión entre las diversas administraciones públicas de cada país a la hora de regular y ejecutar una estrategia de empleo de los jóvenes; concretamente, se deben analizar las diferentes funciones que debe llevar a cabo los diversos niveles administrativos y, teniendo en cuenta las diferentes necesidades de las personas jóvenes, requerimientos y posibilidades de cada administración, se debe proceder a realizar una evaluación cuyo objetivo fundamental sea dar el uso más eficiente y equilibrado de los recursos económicos que cada país tiene según sus presupuestos. En todo caso, cualquier política sobre empleo de los jóvenes y su desempleo no sólo ha de considerar a los jóvenes de hoy, sino también es necesaria una estrategia de largo plazo que contemple factores sociales y económicos, entre ellos de manera muy relevante la perspectiva de género, sobre trayectorias laborales de jóvenes del futuro.

²⁶ En relación con este tipo de programas en América Latina y el Caribe, véase: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

1. *Cuestiones generales*

El objetivo de estos programas ha de ser revertir la destrucción de empleo que se ha producido en los últimos años, por lo que es necesario valorar las crisis económicas sufridas, así como sus repercusiones. Hay que lograr mayor dinamismo del mercado de trabajo que permita crear ofertas de trabajo. Es común que los jóvenes, especialmente los desempleados, presenten problemas de sociabilización. Por esta razón, es imprescindible incluir conceptos de sociabilización, velando especialmente porque las diferentes prestaciones y/o servicios que se ofrecen en estos programas fortalezcan el elemento de contención social. En esta línea, hay que ayudar a estos jóvenes a aumentar su autoestima, reforzar su compromiso, fomentar una actitud más activa y desarrollar el pensamiento de futuro.

Han de tener como meta reducir la informalidad, para lograr aumentar en los jóvenes la posibilidad de ser registrados, así como el desarrollo de una carrera profesional, teniendo en cuenta que, en general, el empleo no registrado no sólo se da en empresas ficticias, sino también en empresas legales.²⁷ Es necesaria la interacción entre el sector público y el privado tanto en la configuración como en el desarrollo de estos programas, ya se incluyan en el ámbito laboral, educativo o de políticas pasivas (subsidios), así como la realización de evaluaciones a corto, medio y largo plazo de impacto teniendo en cuenta, al máximo, aspectos concretos, con el objetivo de maximizar los resultados. Finalmente, estos programas han de contar con elementos relativos a la perspectiva de género, con el objetivo claro de aumentar la presencia de las mujeres jóvenes en el mercado laboral.

2. *Los jóvenes han de ser los protagonistas de estos programas*

Los jóvenes han de ser el fundamento de este tipo de programas y todo ha de pivotar en torno a ellos, por esto, es imprescindible que el diseño esté pensado para ellos y que se conozca y se valore su grado de satisfacción. Es necesario tener en cuenta sus circunstancias, sabiendo los distintos perfiles de jóvenes que acceden a estos programas y por lo tanto las barreras a superar y las aptitudes a desarrollar.

²⁷ <https://staffingamericalatina.com/en/erradicar-el-trabajo-no-declarado-para-impulsar-mercados-laborales-inclusivos/>.

Se deben analizar las barreras para el acceso de los jóvenes a estos programas, el nivel de los diferentes servicios debe dar respuesta a las necesidades que presentan los perfiles que son diferentes, hay que revisar si los procedimientos son accesibles para todos y establecer mecanismos más cercanos a los jóvenes.

3. *La finalidad de estos programas ha de ser incrementar la empleabilidad de las personas jóvenes*

Estableciendo como finalidad la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, es fundamental marcar unos objetivos de inserción, tanto cualitativos como cuantitativos, teniendo presente elementos territoriales y temporales. A la hora de establecer estos objetivos es necesario comparar las inserciones de los jóvenes con las inserciones verificadas en una población de características similares en el mismo periodo (un grupo de control). Es estratégico analizar la tasa de éxito de todos los programas, no sólo teniendo en cuenta indicadores de actividad, sino principalmente de resultado, especialmente colocaciones y/o emprendimientos y los resultados obtenidos han de ser analizados para que permitan retroalimentar las continuas reformas normativas o de ejecución de los distintos programas. El incremento de la empleabilidad de las personas jóvenes se puede lograr si este tipo de programas combina los siguientes tres elementos.²⁸ En primer lugar, mecanismos de introducción al trabajo. Este tipo de herramientas permite volver a poner a los jóvenes en el sistema, especialmente si fomentan opciones tales como la orientación para presentarse a una entrevista de trabajo o las recomendaciones para realizar un *currículo*. Es esencial en este primer nivel la presencia de las denominadas *soft-skills*, así como el uso de los formatos *on-line* en todos los programas o en una parte, dependiendo de determinados factores, por ejemplo, dificultades de acceso a los espacios físicos donde se imparten estos contenidos.

En segundo lugar, acciones de formación profesional. Es preciso que exista una gran diversidad en esta tipología de acciones, eliminando los posibles desajustes de la oferta educativa, tanto en el tiempo en relación con el inicio de los cursos, como respecto al territorio, resolviendo los problemas de coordinación, introduciendo una parte de prácticas o de formación profesional dual y programando visitas a empresas. La definición de estos cursos ha de

²⁸ OIT, *Soluciones eficaces. Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, OIT, 2016.

permitir robustecer el sistema educativo y desarrollar la formación continua, armonizar la formación en los centros educativos con los programas de capacitación en el puesto de trabajo, crear programas de competencias que respondan mejor a las necesidades del mercado, establecer estrategias nacionales de mejora de las competencias e incentivar acciones de capacitación en materia de emprendimiento entre las personas jóvenes. Además, dadas las infinitas oportunidades que presenta la digitalización y las nuevas tecnologías, hay que potenciar al máximo el acceso de los jóvenes a los servicios de banda ancha, especialmente si dichos servicios se pueden ofertar de manera gratuita.

En tercer lugar, programas de emprendimiento. Es fundamental apostar por jóvenes trabajadores independientes de la economía sumergida para ayudarles en el proceso de la formalización de su actividad, ya que están más motivados para apostar por esta transformación y además el beneficio es doble, para los jóvenes y para la economía. En esta línea, es fundamental fomentar entre los jóvenes potenciales actividades que puedan desarrollar como trabajadores independientes.

En este apartado, si bien no se pueden olvidar los mecanismos que otorgan diversas modalidades de apoyo económico, los programas que presentan mejores resultados en cuanto a su consolidación posterior son los relativos a formación en dirección y administración de empresas, así las diversas modalidades de acciones de asesoramiento y orientación. Además, y aunque no se refiera exclusivamente a los jóvenes que inician una actividad empresarial, sino todas las empresas, es necesario vigorizar la relación entre estos empresarios jóvenes y las redes de empresa, instaurar mecanismos de financiación escalonados adaptados a las necesidades de los jóvenes empresarios, así como eliminar los impedimentos burocráticos a todas las empresas, facilitando al máximo la regulación para el inicio de nuevas actividades empresariales.²⁹

4. *Necesaria conexión entre los programas de creación de empleo y el sistema educativo*

La educación formal de los jóvenes en diversas regiones del mundo es inadecuada ya que, debido a la falta de adecuación de sistemas pedagógicos, metodologías, contenidos y recursos humanos, producen un nivel bajo de

²⁹ Miranda, Alfredo, "Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 31, núm. 42, junio de 2018.

aprendizaje y fomentan el abandono escolar, especialmente en miembros de familias de bajos recursos. Además, la ausencia de formación para el trabajo y en *soft-skills* y socioemocionales deja a los jóvenes desconectados con el mundo y la cultura del trabajo. Las políticas públicas que tengan como objetivo mejorar la empleabilidad de los jóvenes han de lograr que mejoren no sólo en cuanto a sus competencias técnicas, sino también respecto a las competencias básicas, que resultan ser estratégicas para dotar, especialmente a las personas jóvenes, de herramientas de flexibilidad y de adaptación al cambio que van a ser fundamentales durante toda su carrera profesional. Con esta misma finalidad, es imprescindible combinar la impartición de conocimientos teóricos, con formación de tipo práctico, ya sea relativa al puesto de trabajo o aquella que pueda otorgar capacidades para futuras ocupaciones.

En los países con problemas de bajas tasas de escolaridad o abandono relevante del sistema educativo, estos programas deben articular políticas que tengan como resultado el incremento de las ratios de escolaridad desde las edades más tempranas, disminución de las tasas de abandono, así como aumento de las competencias de lectura, escritura, comprensión y matemáticas. Así mismo, es necesario coordinar la oferta de formación profesional educativa con la laboral para que el resultado sea coherente, tenga una formulación general acercándose a conceptos de la formación profesional dual con el objetivo fundamental de incrementar la empleabilidad de los jóvenes, identificando y promoviendo nuevos campos de conocimiento, como pueden ser todos aquellos que incluyen competencias relativas a la digitalización.³⁰

5. *Aunque existan diferentes niveles de la administración pública, uno ha de ser el protagonista*

La mayoría de los países presentan diferentes niveles en la administración pública, sin embargo, para la confección y puesta en marcha de estos programas, uno de ellos, preferiblemente el nivel superior o nacional, y con competencias en el ámbito de las relaciones laborales, ha de ser el protagonista (por ejemplo, el Ministerio de Trabajo). Este organismo ha de tener total implicación, determinando las líneas estratégicas y acciones sistemáticas, de manera que los programas sean matrices únicas de carácter nacional que permitan adaptaciones según las circunstancias. A su vez, se ha de hacer responsable

³⁰ OIT, Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Ginebra, OIT, 2019.

de la optimización de las respuestas institucionales de todos los ámbitos, estableciendo mecanismos de planificación y programación en los diferentes niveles, por medio de políticas coherentes, compartiendo experiencias entre las diferentes administraciones y reforzando la coordinación entre los diferentes organismos del mismo nivel administrativo (por ejemplo, entre Ministerios) y/o ámbitos inferiores (regiones o municipios).³¹ Finalmente, ha de revisar procesos de circulación de la información entre los diferentes agentes, métodos de articulación, tanto formales como informales, así como necesidad de capacitación específica de los equipos técnicos de las oficinas de empleo, todo ello teniendo en cuenta la centralidad de los jóvenes en estos programas.

6. *El papel estratégico de las oficinas de empleo*

Las oficinas de empleo son estratégicas para el éxito de este tipo de programas, teniendo en cuenta la presencia de estas oficinas por todo el territorio de cada país, ya que son la gran herramienta para el conocimiento del contexto local sociolaboral.³² Es fundamental que estos programas permitan que tengan, no sólo una actuación pasiva en aplicación de las políticas del organismo responsable, sino que deben fomentar una participación activa en los mismos, de manera que no se limiten a cumplir instrucciones, sino que puedan tomar la máxima iniciativa. Estos programas han de propiciar la vinculación directa entre las oficinas de los diferentes territorios, estableciendo contactos regulares que les permitan intercambiar experiencias e información, por medio de conexión en red y/u optimización de los recursos ya existentes. Es preciso estimular su visibilidad y reconocimiento con la finalidad fundamental de definir y lograr una mejor estrategia local de comunicación, tanto con los jóvenes como con las empresas.

En muchas ocasiones, los jóvenes sólo van a las oficinas de empleo para realizar trámites formales obligatorios o cuando se les ofrece algún servicio y hay un porcentaje relevante de jóvenes que no va nunca.³³ Para hacer frente a esta situación, hay que revisar las actuaciones y metas de las oficinas de

³¹ Varios autores, *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, Madrid, Programa EUROsociAL, 2015.

³² https://www.ilo.org/moscow/areas-of-work/employment/WCMS_384570/lang-en/index.htm. En relación con los países de la Unión Europea, véase: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en>.

³³ López Moureló, "Los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe", *Revista Vasca de Economía*, núm. 93, 2018, pp. 198 y ss.

empleo, eliminando los procesos que presentan excesiva burocracia, introduciendo mecanismos de control de los servicios, aumentando las funciones de intermediación entre oferta y demanda, mejorando los canales de comunicación con los jóvenes por medio de las nuevas tecnologías, estableciendo circuitos de seguimiento de proyectos financiados para fortalecerlos a través de diversas medidas, realizando seguimiento de las trayectorias laborales de todos los participantes en los programas e incorporando mecanismos de acompañamiento de los jóvenes como *coaching* o *mentoring*.

En cuanto a los recursos humanos de las oficinas de empleo, se han de introducir elementos de flexibilidad y actuación en función de resultados, convirtiendo a determinados servidores en “comerciales” de puestos de trabajo, centrando su actividad en hablar con las empresas, ayudarlas, mantener estas relaciones. Además, es necesario reforzar la capacitación de los coordinadores de las oficinas en planificación y programación, definición de prioridades, objetivos, resultados y metas con énfasis en el seguimiento de las acciones; se debe robustecer la figura del tutor, que junto al itinerario personalizado suelen ser los elementos más valorados por los jóvenes, así como fortificar la capacitación y asistencia técnica a las personas que prestan servicios como *frontline* para que dispongan de los recursos técnicos profesionales para la construcción de los perfiles laborales y la orientación de los usuarios y/o beneficiarios.³⁴

7. *Es imprescindible tener en cuenta las necesidades de las empresas y contar con su mayor implicación*

En estos programas se ha de contar con la colaboración de los otros entes implicados en el proceso, desde su diseño, implementación, ejecución y evaluación, como sindicatos, organizaciones empresariales, cámaras de comercio, organizaciones sociales, etcétera, y especialmente con las empresas privadas que son las que realmente crean ofertas y puestos de trabajo.³⁵ Ha de haber una continua relación, desde todos los puntos de vista, del organismo responsable con los empresarios, tanto desde un punto de vista general, como individual, venciendo el desconocimiento o perjuicios de los empleadores sobre estos programas. Es fundamental que todos los programas incorporen

³⁴ Fernández Garrido, “Los retos de los servicios públicos de empleo: una visión externa”, *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, núm. 24, 2011, pp. 101 y ss.

³⁵ García Solana, “La colaboración público-privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Agencias privadas de colocación”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 4-2, 2017, pp. 135 y ss.

mecanismos de conexión con las empresas, por ejemplo, visitas o estancias y que se puedan establecer mecanismos que incentiven el éxito de los mismos en las empresas con mejores resultados de colocación.³⁶

Es necesario que las oficinas de empleo tengan una actitud proactiva en este proceso de relaciones con las empresas, en el que se busquen posibles experiencias de éxito y compartan buenas prácticas.³⁷

8. *La indispensable perspectiva de género en este tipo de programas*

En la actualidad, continúan existiendo importantes diferencias en relación con el empleo de los jóvenes entre mujeres y hombres. Así, el desempleo juvenil de las mujeres es mayor, hay más mujeres que hombres desarrollando actividades en el sector informal, ya que tienen mayor propensión a ser trabajadoras familiares no remuneradas, suelen tener menor nivel educativo, sufren de manera más importante las situaciones de pobreza, existen porcentajes mayores de mujeres jóvenes “ni-nis” que hombres y, además, las mujeres que trabajan presentan claras dificultades para desarrollar su carrera profesional, por ejemplo, teniendo empleos de mayor calidad o mejor remunerados, que los hombres jóvenes.³⁸

De la misma manera, la mayoría de las mujeres jóvenes no sigue las etapas tradicionales de estudio, búsqueda de empleo y trabajo, sino que su situación cambia con frecuencia, existiendo una clara brecha de género con mayor duración promedio de transición de la escuela al trabajo.³⁹ Estas desigualdades en materia de oportunidades reflejan inconvenientes tanto sociales, educativos o económicos, entre otros, que suponen que estas mujeres jóvenes están en una posición peor que los hombres del mismo grupo de edad y producen diversas consecuencias, no sólo en relación con el mercado de trabajo, sino también en otros ámbitos, según la Organización Internacional del Trabajo.⁴⁰ Por esta

³⁶ Salazar-Xirinachs, “El futuro del trabajo, el empleo y las competencias en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*, <https://www.segib.org/wp-content/uploads/07-JMS-X.pdf>.

³⁷ Banque Interaméricaine de Développement (BID), Association Mondiale des Services d’Emploi Publics (L’AMSEP) y L’Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OECD), *Le Monde des Services Publics de l’Emploi*, París, 2015.

³⁸ <http://www.youthemploymentdecade.org/es/repot/young-women-labour-market/>.

³⁹ Pérez del Prado, “Políticas de empleo y enfoque de género”, *Lan Harremanak*, núm. 38, vol. II, 2017, pp. 42 y ss.

⁴⁰ https://www.ilo.org/gender/Events/Campaign2008-2009/WCMS_097842/lang-en/index.htm.

razón, estos programas han de contener medidas de empoderamiento de las mujeres jóvenes, de manera que se fomente su participación en el mercado de trabajo, así como la regulación de políticas de conciliación y la promoción de la cultura de la corresponsabilidad en el cuidado de los hijos. Concretamente, se debe introducir la cuestión de género en todos los aspectos relativos a estos programas, eliminando cualquier tipo de barrera o brecha, formulando objetivos y acciones, analizando los resultados de los diferentes servicios según el género, así como incentivando la presencia de mujeres en aquellos que sea menor. En conclusión, cualquier tipo de medida o actuación que incremente la empleabilidad de las mujeres jóvenes.⁴¹

En todos los aspectos de estos programas, se han de tener en cuenta específicamente los aspectos de la convocatoria que van a favorecer la presencia de mujeres jóvenes, el análisis de las circunstancias que impidan su participación y mantenimiento e introducción de mecanismos concretos para remover dichos obstáculos, así como el desarrollo del papel de los diferentes servicios.⁴² Es fundamental en el proyecto y desarrollo de las diferentes acciones priorizar el colectivo de mujeres jóvenes, revisando el análisis de la identificación de perfiles, empezando por los de mayor vulnerabilidad, estableciendo programas diferentes según sus circunstancias personales o sociales y diseñando trayectorias claras para las mujeres jóvenes, adaptando los servicios a sus necesidades y eliminando cualquier tipo de motivo de abandono. De la misma manera, cualquier tipo de actuación debe dar respuesta a los requerimientos de los diferentes perfiles de las mujeres jóvenes, analizando si los procedimientos son accesibles para todas las usuarias y estableciendo formatos que permitan y favorezcan su asistencia a los diferentes programas. En su caso, los programas han de establecer mecanismos que eliminen las mayores dificultades de las mujeres jóvenes para combinar las actividades del hogar y de cuidado con la actividad laboral, así como las situaciones de embarazo y/o maternidad, por lo que puede ser recomendable una oferta local de servicios gratuitos y de buena calidad del cuidado, especialmente por medio de guarderías infantiles o la existencia de unas rentas que permitan el pago a terceras personas del cuidado de los hijos mientras las mujeres asisten a las actividades de los programas. Además, estos programas pueden otorgar incentivos económicos, ya sea por medio de reducción de tasas o incluso transferencia

⁴¹ <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures>.

⁴² Díaz Muñoz, “Mujeres, trabajo y familia. Una perspectiva de género desde América Latina”, *Géneros, Multidisciplinary Journal of Gender Studies*, vol. 6, núm. 3, octubre de 2017, pp. 1439 y ss.

de rentas, a las mujeres jóvenes que estudien cualquier tipo de formación que incluya las denominadas competencias STEM (Ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas) o en programas de formación profesional de alto valor estratégico para la economía.⁴³ Finalmente, se debe implantar programas de mejora del emprendimiento de las mujeres jóvenes, por medio de un apoyo financiero extraordinario, especialmente cuando les pueda faltar experiencia o garantías, así como incrementar este tipo de medidas de mejora de la empleabilidad en aquellas actividades, sectores o lugares en los que se considere que las mujeres están subrepresentadas.⁴⁴

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de capacitación para jóvenes*, 2017, disponible en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.htm?id=tc9505465>.
- CEPAL/OIT, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral*, núm. 17, octubre 2017.
- DEMA, G. et al., *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?*, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_369021.pdf.
- DÍAZ MUÑOZ, J. G., “Mujeres, trabajo y familia. Una perspectiva de género desde América Latina”, *Géneros, Multidisciplinary Journal of Gender Studies*, vol. 6, núm. 3, octubre de 2017.
- ESCUADERO VASCONEZ, V. y LÓPEZ MOURELO, E., “El sistema de garantía juvenil en Europa: características, desarrollo y desafíos”, *Revista de Economía*, núm. 881, 2014.
- FERNÁNDEZ GARRIDO, J., “Los retos de los servicios públicos de empleo: una visión externa”, *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, núm. 24, 2011.
- GARCÍA SOLANA, M. J., “La colaboración público-privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio Público de Em-

⁴³ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366649>.

⁴⁴ Sánchez-Castañeda, “Los jóvenes frente al empleo y el desempleo: la necesaria construcción de soluciones multidimensionales y multifactoriales”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, 2014, pp. 133 y ss.

- pleo Estatal y las Agencias privadas de colocación”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 4-2, 2017.
- ILO, World Employment Social Outlook, Trends for Youth, Geneva, 2016.
- ILO, World Employment Social Outlook. Trends 2019, Ginebra.
- ILO, A Snapshot of the Joint EC-ILO Action on Youth Employment Policies-Youth Guarantee Component, marzo 2017.
- ILO, *Soluciones eficaces. Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, OIT, 2016.
- ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2019*, Ginebra, 2019.
- ILO, *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra, OIT, 2019.
- ILO, *World Employment Social Outlook. Trends for women*. 2017.
- LÓPEZ MOURELO, E., “Los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe”, *Revista Vasca de Economía*, núm. 93, 2018.
- MIRANDA, A. y ALFREDO, M., “Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 31, núm. 42, junio de 2018.
- OCDE, *Employment Outlook*, 2018.
- ONU, *Youth Civic Engagement*, Nueva York, 2016.
- Population Facts. Youth Population Trends and Sustainable Development*, mayo de 2015.
- PÉREZ DEL PRADO, D., “Políticas de empleo y enfoque de género”, *Lan Harremanak*, núm. 38, vol. II, 2017.
- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A., “Los jóvenes frente al empleo y el desempleo: la necesaria construcción de soluciones multidimensionales y multifactoriales”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, 2014.
- Varios autores, *Políticas públicas de empleo. Un estudio desde el derecho comparado*, Granada, Comares, 2013.
- Varios autores, *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, Madrid, Programa EUROsociAL, 2015.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report. 2017-2018*, Ginebra, 2017.

LA DESIGUAL PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES MEXICANAS EN EL ACCESO Y EN LOS BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL*

MEXICAN WOMEN'S UNEQUAL PARTICIPATION
ON THE SOCIAL SECURITY ACCESS AND BENEFITS

LA PARTICIPATION INÉGALE DES FEMMES MEXICAINES
À L'ACCÈS ET AUX AVANTAGES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Berenice Patricia RAMÍREZ LÓPEZ**

Isalia NAVA BOLAÑOS***

Abraham GRANADOS MARTÍNEZ****

Gabriel BADILLO GONZÁLEZ*****

RESUMEN: Este artículo destaca la desigual participación de las mujeres mexicanas en el acceso y en el disfrute de los beneficios que el Estado mexicano ha propiciado como parte de la seguridad social. Se analiza la

* Recibido el 28 de febrero de 2019 y aceptado para su publicación el 6 de septiembre de 2019.

** Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, profesora y tutora de los programas de posgrado en Estudios Latinoamericanos y en Economía de la UNAM. Licenciada en sociología, maestra en estudios latinoamericanos, con estudios de doctorado en ciencias sociales de la UNAM.

*** Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Licenciada en economía. Egresada de la maestría en demografía y el doctorado en estudios de población, de El Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

**** Economista por la Universidad Autónoma Metropolitana, con maestría en estudios urbanos por El Colegio Mexicano y doctor en economía por la UNAM. Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

***** Economista por la UNAM, maestrando en demografía social en el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Técnico académico en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.



desigualdad desde la perspectiva de género, destacando las modalidades de inserción en el empleo y en todo tipo de ocupaciones para mostrar las diferencias salariales, la cobertura de servicios de seguridad social, particularmente el acceso a pensiones y salud; así como las desigualdades que se derivan de los apoyos que obtienen para enfrentar los riesgos del ciclo vital. El análisis se deriva de la sistematización de la información de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (INEGI, 2017)

Palabras clave: seguridad social, desigualdad, división sexual del trabajo, género.

ABSTRACT: This article highlights Mexican women unequal participation in access and enjoyment of the benefits provided by the Mexican state as part social security. The analysis looks at inequality from the gender perspective and it underlines the modalities of insertions in the job market, all types of occupations that show salaries differences, coverage of social security services, and, particularly, access to pensions and health. It also includes the inequalities derived from income and the support they can get to confront the risks of the life cycle. The analysis is based on the systematization of the National Survey on Employment and Social Security (INEGI, 2017).

Keywords: Social Security, Inequality, Sexual Division of labor, Gender

RÉSUMÉ: Cet article met l'accent sur la participation inégale des femmes mexicaine dans l'accès et la satisfaction des bénéfices fourni par l'Etat mexicain comme une partie de la sécurité sociale. On analyse l'inégalité du point de vue de la théorie des égalités des sexes en soulignant les modalités d'insertion dans le marché du travail et tout type d'occupation que montre les différences du salaire et, en particulier, avec l'accès aux pensionnes, la santé et tous les inégalités dérivées de la revenue et les appuis qu'elle peut obtenir pour confronter les risques du cycle de la vie. On fait l'analyse sur la systématisation de l'Enquête National du Travail and la Sécurité Social (INEGI, 2017).

Mots-clés: Sécurité Sociale, Inégalité, Division sexuel du travail et Genre.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Por qué la desigualdad se ubica en el centro de la reflexión?* III. *Desigualdad en la participación laboral de las mujeres.* IV. *Vulner-*

rabilidad y desigualdad en seguridad social: desventajas de las mujeres en el acceso a servicios de salud. V. Conclusiones y recomendaciones. VI. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Los contrastes más evidentes que muestra la desigualdad de nuestro país pueden resumirse en las siguientes comparaciones: por tamaño del Producto Interno Bruto (PIB) es la economía número 16 de 189 países, pero por índices de desigualdad se ubica en el lugar 142.¹ De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2017, el índice de Gini fue 0.50, cifra que se ubica por encima del valor promedio en América Latina (0.47).²

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social³ muestra que el decil X concentra 35.4% del ingreso nacional, mientras que al decil I le corresponde solamente 1.9%. Además, registra al 43.4% de la población en condición de pobreza, si nos referimos a las mujeres, el porcentaje de pobreza sube a 44%, pero es destacable el incremento a 79% para el caso de las mujeres indígenas. En las personas mayores, el nivel de pobreza general que se registra es de 41%. En este contexto, la seguridad social en México ha dado por resultado un sistema excluyente y desigual que exacerba esta condición con las reformas llevadas a cabo en 1995 en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en 2007 en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

La información estadística disponible y sistematizada por este grupo de investigación, destaca que 57.2% de la población ocupada se encuentra en condiciones de informalidad, por lo tanto, no está inscrita a la seguridad social y 71.4% de las personas de 65 años y más de edad, no cuentan con una pensión de retiro, por jubilación o vejez.

¹ FMI, “Perspectivas de la economía mundial”, Washington, DC, octubre de 2017, p. 105, disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2017/09/19/world-economic-outlook-october-2017>; PNUD (2017) Informe sobre Desarrollo Humano México 2016, p. 116, disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/idbmovilidadsocial2016/PNUD%20IDH2016.pdf>.

² Cepal, *Panorama Social de América Latina 2018*, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, p. 229. disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf.

³ Coneval, “Informe de Evaluación de la política de desarrollo social, 2018”, México, CONEVAL, 2019, p. 254, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf.

Desde la perspectiva de la desigualdad de género, este artículo revisa el acceso y las prestaciones de las mujeres en los sistemas de seguridad social en México, se sustenta revisando su participación en el ámbito laboral, en los niveles salariales, en el acceso a pensiones y servicios de salud, con la finalidad de concluir si este enfoque es suficiente para la comprensión del fenómeno o qué otros indicadores y consideraciones deberían de ser incorporados, para que pueda apoyar de mejor forma la construcción de la política pública.

Para ello se desarrollan cinco apartados. El primero, incluye una revisión de los paradigmas que han ubicado a la desigualdad en la relación Estado, mercado y sociedad. El segundo, explora las desigualdades en la participación laboral de la población femenina, particular atención se dedica a la revisión de la situación de las mujeres que laboran en la informalidad y las implicaciones de quedar excluidas de la seguridad social. El tercer apartado aborda la participación de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y su vínculo con la ausencia de protección social. Enseguida, se revisa la desprotección en las edades avanzadas. El último apartado se centra en revisar la situación de las mujeres mayores en el acceso a los servicios de salud.

II. ¿POR QUÉ LA DESIGUALDAD SE UBICA EN EL CENTRO DE LA REFLEXIÓN?

La desigualdad social y económica como realidad del mundo contemporáneo, ha atrapado nuevamente la atención del análisis académico, de haberse considerado un proceso inevitable que acompaña al crecimiento económico,⁴ y que en parte suscribía el principio de crecer para distribuir, ha pasado a situarse desde diversas corrientes del pensamiento económico y de perspectivas de teoría económica, como un obstáculo al crecimiento y al desarrollo,⁵ pronunciándose por la perspectiva de distribuir para crecer. Especialmente

⁴ Cortés, Fernando, “Desigualdad económica en México: enfoques conceptuales y tendencias empíricas”, *Estudios Sociológicos*, México, vol. 30, núm. extraordinario, El Colegio de México, 2012, pp. 157-189; Kuznets, Simon, “Economic Growth and Income Inequality”, *Economic Growth and Structure*, Nueva York, 1965, pp. 257-287; Prebisch, Raúl, “Raul Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento”, *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, mayo de 1987, pp. 13-30.

⁵ CEPAL, *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, 2014. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/LCG2586SES353s_es.pdf?sequence=6; CEPAL, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, 2016, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf; Piketty, Thomas, *El capital en el siglo*

porque con la mundialización y el poder del capital financiero, pareciera que las rentas rinden más que el trabajo y que las instituciones del Estado ya no son garantía para impulsar una igualdad social relativa.

Las causas de la desigualdad tienen una relación directa con la forma como se construyó la riqueza mundial; ya sea a través de ahorro e inversiones adecuadas, patrimonios heredados o por prácticas de despojos y expropiaciones que dieron lugar a una incesante acumulación que ha modificado el espacio económico y la vida social. Lo que interesa destacar en esta reflexión es la extrema concentración de la riqueza, así como la desigualdad de género. Oxfam documenta que 82% del crecimiento de la riqueza mundial del último año ha ido a parar a manos del 1% más rico, mientras que a la mitad más pobre de la población mundial no le ha llegado nada de ese crecimiento, lo que demuestra que los actuales niveles de desigualdad extrema superan con mucho lo que podría justificarse por el talento, el esfuerzo y el riesgo de innovar. La mayor parte de la desigualdad extrema es debida a herencias, monopolios, o relaciones de nepotismo o de connivencia con los gobiernos.⁶

En un sistema de mercado como el capitalista, hay evidencia que demuestra que cuando el mercado es el único que asigna a partir de un sistema de precios, como preponderantemente lo ha venido haciendo en las últimas cuatro décadas, la concentración se polariza, y lo que más llama la atención recientemente, es que se observa en un contexto de lento crecimiento de la economía mundial. Ello ha llevado a analizar la influencia que los sistemas de dominación y la construcción o ausencia de un estado de bienestar o estado social dirigido a generar o limitar los niveles de desigualdad.⁷ Es decir, la desigualdad tiene que ver con las necesidades de acumulación, pero también con las características del Estado y la construcción del poder, con la legitimación

XXI, trad. de Eliane Cazenave-Tapie Isoard, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 663.

⁶ OXFAM, “Premiar el trabajo, no la riqueza”, Gran Bretaña, Oxfam Internacional, Cowley, enero de 2018, disponible en: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-es.pdf.

⁷ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, trad. Antonio Escotado, Madrid, Alianza Editorial, 1994, vol. 647, p. 309; Esping-Andersen, Gosta, *Fundamentos Sociales de las economías postindustriales*, trad. Francisco Ramos, Barcelona, Ariel, 2000, p. 272; Brachet, Viviane, “Contienda y dominación: una propuesta para teorizar la desigualdad”, *Estudios Sociológicos*, vol. 30, núm. extraordinario, El Colegio de México, 2012, pp. 111-156; Oszlak, Oscar, “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en Oszlak, Oscar (ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, San José, Costa Rica, EDUCA, 2007, p. 115.

propia del régimen expresado en las acciones de los gobiernos, de las élites, de los grupos de interés o de presión, entre otros. Si el papel del Estado social ha sido mediar en los conflictos para evitar desigualdad extrema y aunque pareciera que no es posible superar contradicciones estructurales que tienen que ver con las sociedades de clases y la propiedad privada, una posibilidad de modificar condiciones extremas ha sido mediante políticas de inclusión, de participación, que generen oportunidades y posibilidades que permitan superar la añeja consigna que Dubet⁸ analiza adecuadamente, describiendo cómo el principio de que cada quien merece la posición que ocupa se ha consolidado como resultado de la modernización.

Deaton⁹ señala que evidentemente el capitalismo ha traído un mundo diferente para buena parte de la humanidad, les ha dado en el ámbito del bienestar la oportunidad de vivir más años, de tener menos susceptibilidad frente a las enfermedades, pero también ha ocasionado otros males, más enfermedades asociadas a la creciente urbanización y las consecuencias de la contaminación ambiental, pero también reconoce que a pesar de los logros, la sociedad es hoy más desigual que hace 300 años y que el bienestar entendido como cosas buenas para la vida, bienestar material, físico, y psicológico, con salud y felicidad, educación y capacidad de participar como ciudadano, no se ha alcanzado.

Un principio ético-normativo que busca cambio de perspectiva pone la atención en la búsqueda de la equidad, idea asociada a la justicia redistributiva,¹⁰ y que se ha llevado a una proyección mayor bajo el principio de igualdad en la perspectiva de derechos humanos, protegidos por distintos instrumentos nacionales e internacionales, que para el caso del análisis de género y de inclusión se ha acompañado del principio de la no discriminación.¹¹

De esta forma se han determinado acciones concretas para que se puedan superar las desventajas, identificadas como factores determinantes de la inequidad y de la exclusión. Los enfoques de género toman como punto de partida la desigualdad a la que se suman las condiciones impuestas por la

⁸ Dubet, François, *¿Por qué preferimos la desigualdad?: (aunque digamos lo contrario)*, trad. de Horacio Pons, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016, p. 121.

⁹ Deaton, Angus, *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, trad. de Ignacio Perrotini, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 403.

¹⁰ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, 1995, p. 549.

¹¹ Altamirano, Melina y Gómez, Flamand (coords), *Desigualdades en México*, México, El Colegio de México-Siglo XXI, 2018, p. 120.

sociedad patriarcal que ha imperado en los últimos siglos y que ha dificultado avances sustanciales en la participación de las mujeres.

La seguridad social en México se caracteriza por ser de carácter laborista, concentrándose en la cobertura del trabajo asalariado, subordinado y formal, lo que origina su carencia de universalidad. La construcción institucional, los arreglos políticos y los desequilibrios del mercado de trabajo, en la que están representados el empleo y los salarios condujeron a la diversidad de sistemas de pensiones de carácter excluyente y desigual, que coadyuvan a la estratificación social por condición laboral, salarial y de género.

III. DESIGUALDAD EN LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

Tradicionalmente, los factores asociados a la participación laboral se han vinculado con variables macroeconómicas como la oferta y la demanda de trabajo, el grado de urbanización y el desarrollo de las economías modernas o con variables individuales como la edad y la escolaridad.¹² Los datos censales históricos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), revelan que México se ha convertido en un país predominantemente urbano con una economía dinámica apoyada tanto en la industria como en los servicios y que además del cambio en la organización productiva se han presentado importantes transformaciones en la estructura de la población, caracterizados por la disminución de la mortalidad, el control de la fecundidad y la presencia de una población mayoritariamente joven con potencial productivo.

Como resultado de los cambios económicos, urbanos y demográficos, la población tiene mayor acceso a los bienes y servicios públicos, como la educación que se ha universalizado al menos en el nivel básico. Sin embargo, aún existen grandes desigualdades en el acceso a la seguridad social contributiva y sus prestaciones como la salud o las pensiones por vejez, que en gran medida se explican por las diferencias en la participación laboral por género asociadas con la menor participación de las mujeres, la inserción laboral tardía y la rotación entre el trabajo de mercado y el hogar.

Al contrastar la participación laboral de las mujeres mexicanas con los países de América Latina encontramos que México se encuentra por debajo

¹² Kirsch, Henry, “La participación de la mujer en los mercados de trabajo en Latinoamérica”, *Notas de Población*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1975, pp. 19-41.

de la media en la región. Si nos comparamos con las economías de la región como Brasil, Argentina y Uruguay se observan importantes rezagos que persisten incluso al cotejar con otros países como Costa Rica, Chile o Colombia, que en la década de 1990 iniciaron en niveles similares o inferiores a los de México (cuadro 1).

CUADRO 1
PORCENTAJE DE MUJERES QUE PARTICIPAN EN EL MERCADO LABORAL
EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 1990-2018

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Uruguay	46	49	52	53	55	56	56
Argentina	44	47	49	49	46	47	47
Brasil	42	47	51	55	55	53	53
Venezuela	42	45	47	50	51	51	50
América Latina y el Caribe	40	43	47	50	51	51	52
<i>México</i>	<i>33</i>	<i>38</i>	<i>39</i>	<i>41</i>	<i>43</i>	<i>44</i>	<i>44</i>
Costa Rica	33	36	39	45	44	49	46
Chile	32	34	36	38	47	50	51
Colombia	30	34	42	49	56	59	59

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La mayoría de los estudios han encontrado que el trabajo de las mujeres depende de variables asociadas con los roles de género tradicionales;¹³ el contexto socioeconómico, la dimensión urbano-rural, la escolaridad y la edad,¹⁴ la situación conyugal, el número de hijos y la edad de los hijos, la presencia de personas dependientes en el hogar y la carga de trabajo doméstico,¹⁵ la estruc-

¹³ Rendón Gan, Teresa, *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*, México, CRIM-PUEG-UNAM, 2003, p. 225.

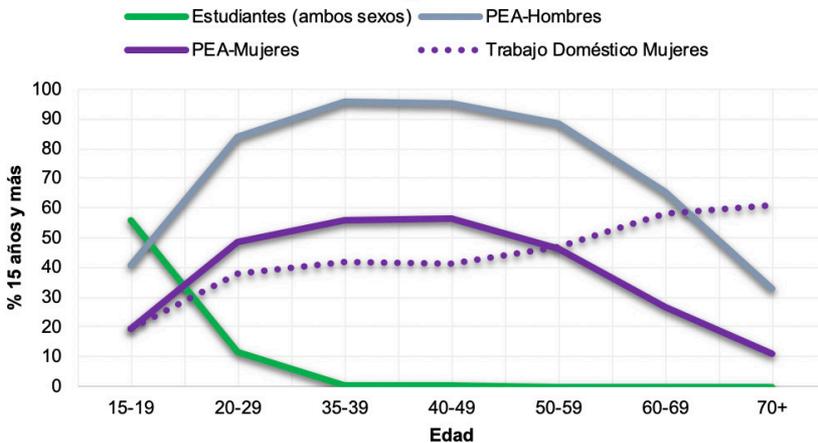
¹⁴ Chisterson, Bruce *et al.*, “Los múltiples condicionantes del trabajo femenino en México”, *Estudios Sociológicos*, vol. 7, núm. 20, mayo-agosto de 1989, pp. 251-280.

¹⁵ Cerrutti, Marcela y Zentero, René, “Cambios en el papel económico de las mujeres entre las parejas mexicanas”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 1, 2000, pp. 65-95.

tura del hogar y las horas de trabajo no remunerado,¹⁶ han sido las variables más significativas para explicar los menores niveles de participación femenina.

Como se ilustra en la gráfica 1, la reproducción de la desigualdad laboral inicia en las etapas tempranas de formación educativa, cuando la principal actividad de los jóvenes es el estudio, a los 29 años la mayoría de los jóvenes concluye su vida académica e inicia el tránsito hacia la vida adulta con una acentuada diferenciación por sexo. Los hombres suelen tener una transición casi directa entre la escuela y el trabajo, en cambio, más de la mitad de las mujeres postergan su ingreso al mercado laboral para casarse, por el embarazo o debido a responsabilidades familiares y del hogar. El ingreso tardío tendrá efectos para el resto de la vida laboral expresados no sólo en el acceso desigual a los beneficios de la seguridad social, sino también en menores ingresos, condiciones de trabajos más precarios y mayor vulnerabilidad frente a los riesgos que se presentan a lo largo de la vida.

GRÁFICA 1
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN 15+ POR PARTICIPACIÓN LABORAL,
POR SEXO Y TRABAJO DOMÉSTICO EN MUJERES. MÉXICO 2017



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, ENOE 3T-2017.

¹⁶ Sánchez, Armando *et al.*, “Determinantes de las horas de trabajo de las mujeres en México: un enfoque de pseudopanel (2005-2010)”, *Revista de la CEPAL*, núm. 120, diciembre de 2016, pp. 127-139.

Investigaciones recientes de la OIT (2016)¹⁷ encontraron que la segregación ocupacional es un factor que influye en las desigualdades de los ingresos laborales, al colocar a las mujeres en trabajos donde la remuneración suele ser menor y la oferta laboral más limitada. Los datos de la ENOE muestran que las mujeres participan poco en actividades típicamente masculinas como la agricultura, la construcción o el transporte. En cambio, son más activas en el comercio y los servicios. Algunas actividades que también absorben una parte significativa del trabajo femenino como la preparación de alimentos o el trabajo doméstico remunerado son casi exclusivas de las mujeres y son al mismo tiempo actividades que reproducen los roles de género, especialmente los asociados al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Aunque los roles tradicionales no son invariables y hay perspectivas de cambio entre las generaciones más jóvenes y educadas, aún se observan importantes rezagos en la segregación profesional por razones de género y en la incorporación femenina en carreras como enfermería, trabajo social o magisterio y una participación incipiente en las profesiones masculinizadas como ingeniería y ciencias básicas.

1. *Informalidad laboral*

Recordemos que el concepto de informalidad laboral se integra de dos grandes dimensiones. La primera se refiere al tipo o naturaleza de la unidad económica, es decir, a los trabajadores que realizan sus actividades en la unidad económica de los hogares. Mientras que la segunda aglutina a los trabajadores que no cuentan con el amparo institucional que otorga la seguridad social.¹⁸

En 2017 el número de trabajadores en el empleo informal alcanzó los 29.9 millones de personas, cifra que representó 57.2% de la población ocupada. Según tipo de unidad económica empleadora, los trabajadores en el sector informal fueron 13.9 millones, 7.2 millones en el ámbito de la empresas, gobierno e instituciones, 2.3 millones en el trabajo doméstico remunerado y

¹⁷ OIT, “Las mujeres en el trabajo: tendencias de 2016”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2016, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_483214.pdf.

¹⁸ Ramírez, Berenice *et al.*, “Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño”, en Rodríguez, Ignacio y Vommaro, Pablo (coords.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Clacso, 2018, pp. 143- 171.

6.9 millones en el ámbito agropecuario. Al desagregar las cifras por sexo se aprecia que 57.5% de la población ocupada femenina se encontraba en la informalidad, mientras que entre la población masculina esta cifra fue 57.0%.

Uno de los factores que más contribuye a la desigualdad es la condición de informalidad que prevalece entre las mujeres ocupadas. Aunque las diferencias en los niveles de informalidad observados entre hombres y mujeres no son significativas, la desigualdad en los niveles de participación, la segregación ocupacional y la rotación entre el hogar y el mercado configuran un escenario más adverso para las mujeres, donde la informalidad juega un papel importante como soporte para quienes cuentan con poca experiencia laboral o que necesitan conciliar la vida doméstica con el trabajo de mercado.

La participación de las mujeres en condiciones de informalidad comúnmente se asocia con el incremento de la mano de obra femenina, resultado de los mayores niveles de escolaridad y la reducción de los ingresos familiares.¹⁹ Así como la facilidad de entrada en los mercados laborales, la flexibilidad en el trabajo y la compatibilidad entre el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y el trabajo de mercado. Para las más jóvenes los empleos desprotegidos sin seguridad y prestaciones laborales, pueden ser una puerta de entrada y la posibilidad de acumular experiencia laboral de cara a la vida adulta, mientras que, en las edades intermedias la inserción en unidades económicas del sector informal es un recurso de empleabilidad para quienes forman parte de la población no económicamente activa (PNEA) y buscan conciliar la dinámica familiar con el trabajo.

Además, las desigualdades de género en el mercado laboral también se explican a través de los procesos de segregación horizontal y vertical. La segregación horizontal lleva a que las mujeres participen en ocupaciones femeninas de acuerdo con la división sexual del trabajo. La segregación vertical explica la mayor participación de las mujeres en puestos de baja jerarquía (pisos pegajosos) y las pocas posibilidades de ocupar puestos jerárquicos (techo de cristal, *glass ceiling*).²⁰

Destaca que las mujeres participan menos en trabajos formales durante su vida adulta y los periodos en los que acumulan tiempo de trabajo para acceder a las prestaciones de la seguridad social es menor en comparación con los

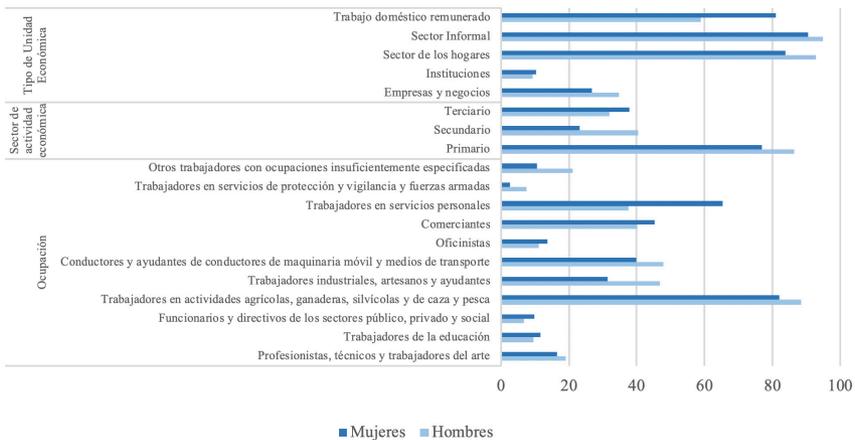
¹⁹ Freije, Samuel, "El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política", Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, disponible en: <https://ideas.repec.org/p/idb/brieps/3772.html>.

²⁰ Rodríguez, Corina, "La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?", *Revista CEPAL*, núm. 106, 2012, pp. 23-36.

hombres, quienes pueden permanecer por mayor tiempo en trabajos formales. En el caso de las mujeres mayores la participación en el sector informal se vincula más con la posibilidad de continuar participando en el mercado laboral, aunque un porcentaje importante lo hace bajo arreglos laborales de tipo familiar sin pago o ingreso regulares.

La gráfica 2 da cuenta de la heterogeneidad entre trabajadores subordinados remunerados, por tipo de ocupación es notorio el mayor porcentaje de mujeres sin prestaciones; según el sector de actividad económica, el terciario, particularmente los servicios son donde aparece la mayor desprotección femenina; en función del tipo de unidad económica, la brecha más amplia aparece en el trabajo doméstico remunerado, particularmente porque los hombres participan poco en esta actividad y, por lo tanto, tienen poca representatividad. Al incorporar la atención médica, 43.6% de las mujeres y 45.9% de los hombres no cuentan con el acceso a las instituciones de salud.

GRÁFICA 2
TRABAJADORES SUBORDINADOS REMUNERADOS
SIN ACCESO A PRESTACIONES DE LEY. MÉXICO, 2017 (PORCENTAJES)*



Fuente: elaboración propia con base en ENOE-INEGI, 2017-III.

Nota: proporción de trabajadores subordinados y remunerados que no tienen acceso a ninguna de las prestaciones laborales de ley (aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades) con respecto al total de trabajadores subordinados y remunerados. En este indicador no se considera la atención médica.

Además, son notorias las brechas por niveles de ingresos, en el rango de ingresos más bajo “hasta un salario mínimo” aparece una mayor participación de las mujeres, 22.5% en comparación con los hombres, 12.6%. Algo similar ocurre en el rango “más de 1 hasta 2 salarios mínimos”, donde estos porcentajes son 33.5 y 28.5%, respectivamente. Es notoria la mayor participación de hombres que reciben “más de 2 y hasta 3 salarios mínimos”, esta tendencia se mantiene en los siguientes rangos de ingresos. En el rango más alto “más de 5 salarios mínimos” aparecen sólo 4.3% de las mujeres y 7.2% de los hombres. Además, entre quienes no reciben ingresos, es mayor la participación de las mujeres, 8.1%, en comparación con 7.3% de sus congéneres varones.

Las relaciones de género conllevan asignaciones sociales y roles que condicionan la vida pública o privada de las personas, con ello, se incide en las oportunidades de crecimiento profesional y de reconocimiento, o limitaciones sociales y responsabilidad de actividades poco valoradas, como las realizadas al interior del hogar, pero que sustentan el funcionamiento de la familia, la sociedad y la economía.

Las consecuencias en las condiciones de las mujeres son diversas, ya que mantienen amplias cargas de trajo doméstico y de cuidado no remunerado a lo largo del ciclo vital y suelen tener limitado descanso aún en edades avanzadas. Con datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social²¹ se registra que las mujeres destinan 20.8 horas promedio a la semana a realizar los quehaceres de su hogar, en tanto los hombres para la misma actividad dedican 6.9 horas promedio a la semana. Al considerar esta misma actividad, realizar los quehaceres de su hogar, para los grupos de edad de 50 a 59 años y de 60 a 69 años se presentan incrementos en el promedio de horas destinadas por parte de las mujeres, ya que utilizan 24.7 y 23.9 horas promedio, respectivamente, para el caso de los hombres de estos dos grupos de edad, se tienen 7.6 y 8.1 horas promedio a la semana, respectivamente.

2. *La desigualdad en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado*

En el caso mexicano, a lo largo de la construcción de los sistemas de seguridad social ha prevalecido una perspectiva laborista, que otorga prioridades a la protección de los trabajadores asalariados, urbanos y organizados, exclu-

²¹ ENES, tercer trimestre de 2017, INEGI, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/enes/2017/default.html>.

yendo otras ocupaciones y trabajos.²² En específico, quedan fuera las mujeres que participan exclusivamente en la esfera privada, reservada al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, como consecuencia de la lógica que impone la división sexual del trabajo.²³

En 2017, entre la población femenina, la PNEA fue 57.2% y entre la población masculina 22.0%. A su vez, dentro de la PNEA, 73.1% de las mujeres y 9.4% de los hombres se dedicaron a los quehaceres del hogar. La edad media de estas mujeres dedicadas al hogar fue 45 años y 77.3% nunca cotizó. Se trata de un sector significativo de la población que queda excluido de la protección formal contra las contingencias económicas y sociales.

Considerar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es importante porque es un trabajo que contribuye a la sostenibilidad de la vida humana y a la reproducción de la fuerza de trabajo.²⁴ Además, se reconoce que la protección a este grupo de la población debe ser un derecho ciudadano que otorga la certeza de contar con un nivel básico de bienestar.²⁵ Un avance en esta dirección es el modelo de afiliación a la seguridad social de las trabajadoras no remuneradas en el hogar desarrollado en Ecuador, que permite reconocer el trabajo doméstico y de cuidados, que mayoritariamente realizan las mujeres, a través de esquemas no contributivos.²⁶

3. *La desprotección en las edades avanzadas*

La situación de exclusión y desigualdad en el mercado laboral que experimentan las mujeres a lo largo de la vida tiene consecuencias en el acceso a la seguridad social en las edades avanzadas.

²² Ramírez, Berenice *et al.*, *op. cit.*

²³ Molyneux, Maxine, “Más allá del debate sobre el trabajo doméstico”, en Rodríguez, Dinah y Cooper, Jennifer (comp.), *El debate sobre el trabajo doméstico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2005, pp. 209-250; Carraco, Cristina, “La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres?”, *Mientras tanto*, núm. 82, 2001, pp. 43-70.

²⁴ Carraco, Cristina, *op. cit.*; Seccombe, Wally, “El trabajo del ama de casa en el capitalismo”, en Rodríguez, Dinah y Cooper, Jennifer (comp.), *El debate sobre el trabajo doméstico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económica, 2005, pp. 175-207.

²⁵ Sojo, Ana, “Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo”, Santiago, CEPAL, 2017, p. 246.

²⁶ Guamán, Adoración y Lorete, Raúl, “La afiliación a la seguridad social del trabajo no remunerado del hogar: el modelo de Ecuador como ejemplo para un debate necesario”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 28, 2019, pp. 71-101.

Las cifras que proporciona la ENESS 2017 dan cuenta de la poca cobertura de la seguridad social, 71.3% de las personas de 65 y más años no contaban con una pensión derivada de contribuciones. La diferencia en las pensiones de mujeres y hombres es evidente, ya que prácticamente del total de pensiones obtenidas por los hombres (99.8%) son de forma directa, en cambio, en las mujeres es 52.9%, el resto corresponde a pensiones derivadas. Es decir, se evidencia la poca participación laboral de las mujeres de forma remunerada y su acceso a las pensiones se resume a obtenerlo principalmente de forma indirecta. Lo cual, tiene incidencia en las limitadas oportunidades económicas de las mujeres que inciden en la toma de decisiones y el empoderamiento económico.

Resulta relevante cómo las mujeres de 65 y más años de edad se concentran en aquellas pensiones derivadas de la viudez y orfandad, 47.1% de las mujeres las reciben, contrario al caso de los hombres, para quienes este tipo de pensión no representa el uno por ciento del total de pensionados. Entre la población masculina sobresale la pensión por retiro, vejez y cesantía, 47.8% de los pensionados las mencionan, en tanto que las mujeres que declaran contar con este tipo de pensión son 18.6%, para el tipo de jubilación o tiempo de servicio es menor la disparidad por sexo, las mujeres representan 31.0% y los hombres 46.2%.

Al recibir una pensión mujeres y hombres logran solventar riesgos de vulnerabilidad y precariedad en la vejez, sin embargo, un reto por resolver en el país es el bajo monto que reciben por estas pensiones. Es destacable que cerca de la mitad de las mujeres (47.6%) con pensiones reciban solamente hasta un salario mínimo, lo mismo se presenta para más de una tercera parte de los hombres (36.8%) con pensiones. Al considerar pensiones hasta de dos salarios mínimos se encuentran datos preocupantes, ya que tres de cada cuatro personas reciben pensiones mensuales de hasta dos salarios mínimos. Esta condición de bajo monto de pensiones se agudiza para el caso del IMSS, en donde más de la mitad de las mujeres y más de 40% de hombres reciben hasta un salario mínimo mensualmente. Asimismo, se registra que ocho de cada diez personas reciban hasta dos salarios mínimos de pensión mensualmente en el IMSS. Esta concentración de pensiones con montos tan bajos para importante proporción de mujeres y hombres es menos dramática para el caso del ISSSTE, ya que cuatro de cada diez personas reciben hasta dos salarios mínimos de pensión mensual. Estas condiciones limitadas de ingreso se revierten para el caso de mujeres y hombres pensionados en Pemex, la Sedena o la Marina, debido a que prácticamente 90.0% cuentan con pensiones mayores de dos salarios mínimos (cuadro 2).

CUADRO 2
POBLACIÓN DE 65 Y MÁS AÑOS PENSIONADA SEGÚN MONTO MENSUAL.
MÉXICO, 2017

Institución	Hasta 1 salario mínimo	Más de 1 a 2 salarios mínimos	Más de 2 salarios mínimos
<i>Hombres</i>	36.8%	37.5%	25.7%
IMSS	42.1%	39.9%	18.0%
ISSSTE	10.6%	31.7%	57.7%
Pemex, Sedena o Marina	3.2%	9.0%	87.8%
Otras	16.6%	17.6%	65.8%
<i>Mujeres</i>	47.6%	26.9%	25.5%
IMSS	56.7%	27.8%	15.6%
ISSSTE	14.5%	25.2%	60.2%
Pemex, Sedena o Marina	1.8%	7.8%	90.4%
Otras	30.6%	20.6%	48.7%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENESS-INEGI, 2017.

IV. VULNERABILIDAD Y DESIGUALDAD EN SEGURIDAD SOCIAL: DESVENTAJAS DE LAS MUJERES EN EL ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

Los factores sociales y normativos de género influyen en las condiciones de riesgo y vulnerabilidad para acceder a servicios sociales,²⁷ derivado de las condiciones desiguales y de vulnerabilidad que enfrentan mujeres y hombres. Las condiciones como la raza y la etnicidad, el género y la edad influyen en los niveles de vulnerabilidad y riesgo de la población.²⁸

²⁷ Pizarro, Roberto, “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”, *Estudios estadísticos y prospectivos*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁸ IPCC, “Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, en Barros, V. R. *et al.* (coords.), Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2014, p. 688, disponible en: <https://www.cambridge.org/core/services/>

Prevalecen desigualdades sociales en salud consecuencia de diferencias sistemáticas y estructurales entre y al interior de grupos sociales. Las condiciones socioeconómicas, la alimentación, el nivel educativo y el nivel de empleo influyen en el estado de salud y el acceso a los servicios médicos. La desigualdad de ingresos también se asocia con el estado de salud, por ello, se reconoce que en países más desiguales se presentan más limitaciones con la salud de una parte importante de la población, contrario a lo que se presenta en países con menor desigualdad.²⁹

El poder se distribuye en la sociedad de forma inequitativa, en el mismo sentido, al interior de las familias también se ejerce el poder desigualmente, en este sentido, los problemas y riesgos sociales no son consecuencia de factores neutros, en cambio son resultado de las relaciones de poder y de la desigualdad de género. Ante ello, se pueden implementar acciones gubernamentales para solventar y contrarrestar estas desventajas que enfrentan las mujeres.³⁰

Con relación al estado de salud, se registra que las mujeres padecen mayor número de problemas en su condición de salud que los hombres, se supone que es resultado de las normas de género, pero también sabemos que son quienes más acuden al médico y consecuentemente conocen mejor sus padecimientos con relación a los hombres (Salgado-De Snyder y Wong, 2007). Todo ello ha llevado a reconocer que su morbilidad presenta mayor número de problemas, asimismo, sus condiciones de salud son más complejas por su condición de género. Es decir, las actividades domésticas y de cuidados no remuneradas que realizan pueden llevarlas a enfrentar riesgos cotidianos que las conducirían rápidamente a la pérdida de autonomía (fracturas, artritis, etcétera). En este sentido, las actividades socialmente asignadas a las mujeres, de cuidar y atender de la familia suelen resultar en mayores cargas sociales y de cuidado de otros integrantes del hogar en detrimento del bienestar de las mujeres, dichas actividades se mantienen en el ciclo de vida y permanecen en edades avanzadas, con el cuidado de la pareja, nietos u otros integrantes del hogar.

Se puede considerar al envejecimiento como un cúmulo de diversas experiencias relacionadas con experiencias de vida, la edad biológica y la acumu-

aop-cambridge-core/content/view/E816.A2701.AD893B49639DDDA5E44F72E/9781107415386c1_p1133-1198_CBO.pdf/regional_context.pdf.

²⁹ Bernal, M. *et al.*, “Desafíos en la atención sanitaria de migrantes internacionales en Chile”, *Rev Peru Med Exp Salud Pública*, 2017; 34(2): 167-75. Doi:10.17843/rpmesp.2017.342.2510.

³⁰ Holzmann Robert, Jorgensen Steen, “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”, *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 21, núm. 1, enero-junio de 2003.

lación de riesgos, los cuales inciden en las condiciones de vida y en el estado de salud. Las mujeres representan la mayoría de las personas adultas mayores en prácticamente todos los países del mundo, ya que tienen mayor esperanza de vida que los hombres. Sin embargo, todavía prevalecen condiciones de desventaja en el bienestar de las mujeres en la vejez, en algunos casos se pueden asociar por inequidades en el envejecimiento de género relacionadas con las condiciones de pobreza y de vulnerabilidad. El hecho de que las mujeres vivan más tiempo no implica *per se* que se encuentren con mejores condiciones en su estado de salud, por el contrario, al incrementar la edad se eleva la posibilidad de tener problemas de salud y discapacidad.³¹

1. Afiliación a salud de la población envejecida por sexo

Resulta relevante que el acceso a servicios de salud no es muy distinto para mujeres y hombres en México, al considerar el total de la población. Sin embargo, en proporción más mujeres cuentan con Seguro Popular, por el contrario, más hombres no tienen afiliación a servicios de salud (cuadro 3). Con estos datos se podría considerar avances importantes en el acceso a servicios de salud en términos de igualdad de género. No obstante, es conveniente precisar que estos resultados son todavía limitados, en relación con mejorar el estado de salud de mujeres y hombres, debido a que la atención del sistema de salud tiene carencias y en especial el caso del Seguro Popular, ya que presenta diversas limitaciones estructurales, como en sus servicios y en su presupuesto.

CUADRO 3
AFILIACIÓN A SERVICIOS DE SALUD DE MUJERES Y HOMBRES, 2017

Sexo	Sin afiliación	IMSS	ISSSTE	Seguro Popular	Otra institución pública	Servicio privado
Total	17.2%	36.3%	4.9%	37.8%	3.1%	0.6%
Hombres	19.2%	36.7%	4.4%	36.1%	3.1%	0.6%
Mujeres	15.4%	36.0%	5.3%	39.5%	3.2%	0.6%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENES-INEGI, 2017

³¹ Salgado-De Snyder, Nelly y Wong, Rebeca, “Género y pobreza: determinantes de la salud en la vejez”, *Salud Pública de México*, vol. 49, supl. 4, enero de 2007, pp. 515-22.

Al respecto, resulta relevante destacar que el Seguro Popular es una solución limitada, ya que no logra atender todas las necesidades de salud de la población beneficiaria y absorbe a una importante proporción de personas que pueden estar desprotegidas ante eventos graves de salud. Así, el Seguro Popular no resuelve problemas estructurales, solamente cubre una limitada cobertura de salud, además enfrenta carencias operativas, por contar con limitados servicios médicos, con pocas unidades médicas, falta de personal, equipo y en especial de medicamentos, factores que se agudizan por los recursos insuficientes asignados para la operación del programa.³²

Al revisar los datos para la población de 65 y más años se equiparan todavía más la proporción de mujeres y hombres con afiliación a servicios de salud, se registra que una de cada diez mujeres y hombres no cuentan con afiliación a servicios de salud, más de 40.0% de mujeres y hombres en edad avanzada tienen afiliación al IMSS y una tercera parte cuenta con Seguro Popular (cuadro 4). Lo cual podría representar una paridad en la atención de estos servicios para la población envejecida, no obstante, estos datos se pueden explicar en gran medida porque las mujeres son beneficiarias a estos servicios y no titulares.

De acuerdo con la ENESS 2017, la mayoría de la afiliación de las mujeres envejecidas es como esposas, viudas o madres beneficiarias y no por ser las titulares de los servicios, factores que se puede explicar por su historia de vida y por las normas sociales de género. A su vez, es relevante tener presente que existen diferencias en el estado de salud de mujeres y hombres, se reconoce que los hombres adultos mayores padecen más de enfermedades cardiovasculares o pulmonares, en tanto las mujeres reportan mayor incidencia de alta presión arterial y de diabetes.³³

³² Laurell, Cristina, *Impacto del seguro popular en el sistema de salud mexicano*, Buenos Aires, Clacso, 2013, p. 165, disponible en: <http://paginas.facmed.unam.mx/deptos/sp/wp-content/uploads/2015/11/ImpactodelSeguroPopular.pdf>.

³³ Salgado-De Snyder, Nelly y Wong, Rebeca, *op.cit.*

CUADRO 4
AFILIACIÓN A SERVICIOS DE SALUD DE MUJERES
Y HOMBRES DE 65+, 2017

Sexo	Sin afiliación	IMSS	ISSSTE	Seguro Popular	Otra institución pública	Servicio privado
Hombres	11.1%	42.6%	8.4%	33.6%	4.0%	0.3%
Mujeres	10.7%	43.0%	9.2%	33.1%	3.7%	0.3%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENES-INEGI, 2017.

En estas condiciones, donde las mujeres viven más tiempo que los hombres, pero tienen mayores asignaciones sociales no remuneradas en los hogares asociadas con los cuidados, se puede ver afectado su bienestar y descanso en edades avanzadas. Otro factor de desigualdad de género a considerar es el estado civil, ya que las mujeres tienden a tener mayor participación como viudas, como consecuencia de su mayor esperanza de vida, así suelen vivir solas o con hijos, nietos u otros familiares y en algunos casos pueden padecer algún tipo de violencia que afecte su salud y bienestar.³⁴

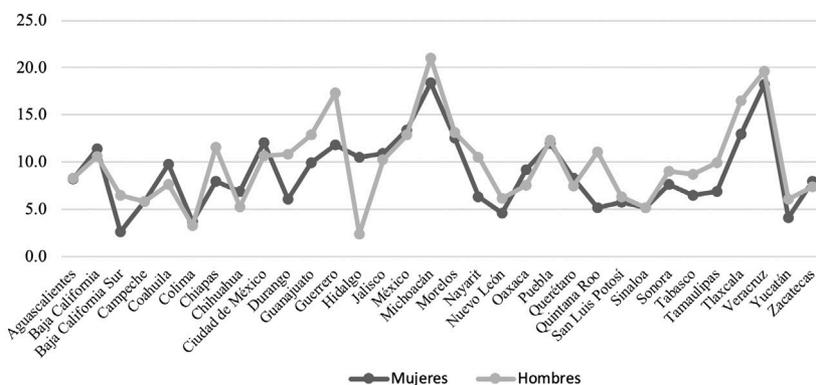
Al revisar la afiliación a servicios de salud por entidad federativa de mujeres y hombres de 65 y más años se identifican tendencias similares, sin embargo, se pueden señalar ciertas diferencias regionales. Se registra una elevada proporción de mujeres y hombres sin servicios de salud en Michoacán y Veracruz, donde prácticamente una de cada cinco personas no cuenta con este servicio. Asimismo, sobresale el estado de Hidalgo por la alta afiliación a servicios de salud para el caso de los hombres de 65 y más años, contrario a lo que presentan el caso de las mujeres, donde una de cada diez no cuenta con ella (gráfica 3).

Estos datos de afiliación a servicios de salud por sexo de la población de 65+ demuestran un avance en la cobertura de salud en el país. Sin embargo, resultan ser logros que se deben considerar con reservas, dado que no se solventan los problemas de salud de la población ni de desigualdad de género, son servicios con distintos niveles y capacidad de atención, los cuales están asociados con la actividad en el mercado de trabajo, en donde las mujeres participan menos que los hombres durante el ciclo vital. De esta forma, se

³⁴ *Idem.*

convierte en asignación pendiente, ofrecer una atención integral en salud para mujeres y hombres, adecuadas a las demandas de cada grupo de población y de edad.

GRÁFICA 3
PROPORCIÓN DE MUJERES Y HOMBRES DE 65+, SIN AFILIACIÓN,
POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2017



Fuente: elaboración propia con datos de la ENES-INEGI, 2017.

Así, un objetivo a largo plazo es garantizar el acceso universal de salud, con recursos homogéneos para todas y todos, sin preferencia o detrimento del subsistema en que las personas estén afiliadas. Además, resulta pertinente para el corto y el mediano plazo focalizar acciones en favor de las necesidades más urgentes, como recortar y eliminar las brechas de género y atender grupos en pobreza.³⁵ Asimismo, es fundamental focalizar las necesidades de salud por sexo, con estrategias específicas para enfermedades crónico-degenerativas y lesiones; apoyar actividades de cuidados a personas ancianas que se realiza en los hogares, lo cual es principalmente realizado por mujeres;³⁶ así como promover cambios en las normas de género que deriven en actividades equitativas por sexo en el sector reproductivo de la economía, es decir, en el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

³⁵ OIT, “Protección Social de la Salud: una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica. Documento de consulta”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, agosto de 2007, disponible en: https://www.ilo.org/public/spanish/protection/secsoc/downloads/healthpolicy_sp.pdf.

³⁶ Salgado-De Snyder, Nelly y Wong, Rebeca, *op. cit.*

Adicionalmente, se requiere asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, de acuerdo con necesidades médicas y de estructura de morbilidad de la población. En este sentido, la cobertura efectiva refiere contar con disponibilidad física, financiera y geográfica de los servicios,³⁷ para que mujeres y hombres puedan ser atendidos cuando lo requieran.³⁸

También, es necesario fomentar el uso de servicios de salud en edades tempranas, para garantizar mejores condiciones en la vejez, como la salud física y la mental, con énfasis en políticas preventivas que consideren las necesidades de mujeres y hombres.³⁹ Con ello, se avanza en asegurar condiciones en el estado de salud óptimas en la vejez, con menores costos financieros y sociales, y en favor de la igualdad de género.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este artículo se presenta el análisis de la desigual participación de las mujeres mexicanas en el acceso y en el disfrute de los beneficios que el Estado mexicano ha propiciado como parte de la seguridad social. Apoya al estudio la interpretación de los datos sistematizados de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) realizada por el INEGI en 2017.

Mujeres y hombres viven en condiciones sociales y económicas distintas por las normas de género prevalecientes. La seguridad social ha sido excluyente y desigual por género, como consecuencia de reformas al marco normativo, por la asociación con la actividad laboral remunerada y por la estructura de género, en donde las mujeres mantienen mayor participación en actividades domésticas y de cuidados no remuneradas.

Se identifica desde la perspectiva de la desigualdad de género retos diversos por solventar en México, para mejorar las condiciones de las mujeres, en particular en la vejez, ya que la estructura demográfica evidencia una concentración futura en este grupo de edad e implicarán necesidades que todavía no se logran solventar actualmente. Se analiza la desigualdad desde la perspectiva de género, para demostrar que no es suficiente ubicar la falta o modalidades de acceso de las mujeres a las pensiones y salud, como resultado de la desigualdad social y económica del país. Sino que además ello se suma a

³⁷ Organización Internacional del Trabajo, “Protección Social de la Salud...”, *cit.*

³⁸ Fajardo-Dolci, Germán *et al.*, “Acceso efectivo a los servicios de salud: operacionalizando la cobertura universal en salud”, *Salud Pública de México*, vol. 57, núm. 2, 2015, pp. 180-186.

³⁹ Salgado-De Snyder, Nelly y Wong, Rebeca, *op. cit.*

los efectos de la desigualdad de género relacionada con las condicionalidades impuestas a las actividades de las mujeres asociadas fundamentalmente a la reproducción humana y al cuidado, sin considerar su aporte a la reproducción social y económica.

Como parte de los principales hallazgos, se pudo constatar que debido a que la seguridad social se fundamentó en un modelo laborista diseñado para proteger exclusivamente a los trabajadores asalariados urbanos y a los empleados públicos, excluyendo otras formas de trabajo, hasta el momento sólo se han visibilizado las condiciones de informalidad laboral, pero las actividades de cuidado y de trabajo doméstico se hacen visibles sólo como trabajadoras asalariadas subordinadas, sin que todavía se puedan incluir las actividades de trabajo doméstico y de cuidado que las mujeres realizan al interior de los hogares y que dificultan su inserción escolar y laboral.

Las mujeres participan de forma desigual en el mercado de trabajo, asociadas con los roles de género tradicionales y necesidades familiares. Además, se mantienen actividades donde predomina la participación de hombres o de mujeres, como son la agricultura, la construcción o el transporte, típicamente masculinas; contrario al caso del comercio y los servicios, donde las mujeres incrementan su actividad laboral. Adicionalmente, una importante proporción de mujeres y hombres trabajan en el sector informal y sus oportunidades de seguridad social son lejanas.

Se registra que las pensiones y los servicios de salud que reciben las personas de 65 y más años se derivan prioritariamente de su condición de beneficiarias, ya sea de su cónyuge o de sus hijos. Se destaca que la falta de titularidad ante un derecho humano acentúa la vulnerabilidad de las mujeres.

No era el espacio para profundizar sobre los efectos de la capitalización individual de administración privada que acompaña a las reformas del IMSS (1995), del ISSSTE (2007) y de otros sistemas de pensiones, pero cabe señalar que ser titular de una cuenta individual puede ser considerado como la expresión de la visibilidad de un derecho individual. Sin embargo, este modelo de financiamiento puede agudizar la desigualdad de género, debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres, menores salarios y legislación que les solicita menor tiempo de cotización. Por lo señalado en este artículo, no se ha enfrentado con política pública, la superación de los factores que determinan la baja densidad de cotización que actualmente registran las mujeres, por las dificultades que encuentran en su inserción al empleo formal y protegido, así como las dinámicas transiciones laborales que registran en su ciclo laboral, lo

que da por resultado que se registre mayor expulsión a la inactividad que al trabajo protegido y formal.

Así, las pensiones y los servicios de salud asistenciales van quedando cómo único apoyo de ingreso y atención en su vejez, transferencias fiscales de muy bajo monto y servicios de salud carentes de buena calidad, que no resuelven las malas condiciones de vida ni la necesaria construcción de posibilidades de bienestar para la vejez.

Es por esto que consideramos que urge la construcción de un sistema de seguridad social que resuelva contar con una base de ingreso suficiente para todas las personas en la vejez y un sistema de salud que favorezca el bienestar de la población durante el ciclo vital. La definición de la base financiera para alcanzar dicho objetivo debe considerar la transición demográfica y la perspectiva de género.

VI. REFERENCIAS

- ALTAMIRANO, Melina y GÓMEZ, Flámar, *Desigualdades en México*, México, El Colegio de México-Siglo XXI, 2018.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane, “Contienda y dominación: una propuesta para teorizar la desigualdad”, *Estudios Sociológicos*, vol. 30, núm. extraordinario, 2012.
- CABIESES, Báltica *et al.*, *Vulnerabilidad social y su efecto en salud en Chile. Desde la comprensión del fenómeno hacia la implementación de soluciones*, Chile, Universidad del Desarrollo, 2016, p. 118.
- CARRASCO, Cristina, “La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres?”, *Mientras Tanto*, núm. 82, 2001, pp. 43-70.
- CASTAÑÓN, Vicente y FERREIRA, Olaf, “Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México”, México, Consar, Documentos de trabajo núm. 3, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/192977/densidad_vf.pdf.
- CERRUTTI, Marcela y ZENTENO, René, “Cambios en el papel económico de las mujeres entre las parejas mexicanas”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 1, 2000.
- CHRISTENSON, Bruce *et al.*, “Los múltiples condicionantes del trabajo femenino en México”, *Estudios Sociológicos*, vol. 7, núm. 20, mayo-agosto de 1989.

- CEPAL, “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL”, Santiago, CEPAL, 2010, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf.
- CEPAL, *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Santiago, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2014. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/LCG2586SES353s_es.pdf?sequence=6.
- CEPAL, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2016, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf.
- CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, marzo de 2018, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2018*, Santiago, CEPAL, 2019, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf.
- Coneval, *Informe de Evaluación de la política de desarrollo social, 2018*, México, Coneval, 2019, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf.
- CORTÉS, Fernando, “Desigualdad económica en México: enfoques conceptuales y tendencias empíricas”, *Estudios Sociológicos*, México, vol. 30, núm. extraordinario, El Colegio de México, 2012.
- DEATON, Angus, *El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, trad. de Ignacio Perrotini, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- DUBET, Francois, *¿Por qué preferimos la desigualdad?: (aunque digamos lo contrario)*, trad. de Horacio Pons, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, trad. de Francisco Ramos, Barcelona, Ariel, 2000.
- FAJARDO-DOLCI, Germán *et al.*, “Acceso efectivo a los servicios de salud: operacionalizando la cobertura universal en salud”, *Salud Pública de México*, vol. 57, núm. 2, 2015.

- FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, DC, octubre de 2017, disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2017/09/19/world-economic-outlook-october-2017>.
- FREIJE, Samuel, *El empleo informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, disponible en: <https://ideas.repec.org/p/idb/brieps/3772.html>.
- GUAMÁN, Adoración y LORENTE, Raúl, “La afiliación a la seguridad social del trabajo no remunerado del hogar: el modelo de Ecuador como ejemplo para un debate necesario”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 28, 2019.
- HAMILTON, Gabriela, “Exclusión de la protección social en salud en Argentina: tres enfoques metodológicos”, *Jornadas Gino Germani*, Buenos Aires, IIFCS e Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2001, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/germani/hamilton.rtf>.
- INEGI, “Estadísticas históricas de México 2014”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México, INEGI, 2015, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825058203>.
- IPCC, “Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, en BARROS, V. R. *et al.* (coords.), Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, Nueva York, Estados Unidos, 2014, disponible en: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/E816A2701AD893B49639DDDA5E44F72E/9781107415386c1_p1133-1198_CBO.pdf/regional_context.pdf.
- JØRGENSEN, Steen y HOLZMANN, Robert, “Manejo social del riesgo : un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”, *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 21, núm. 1, 2003.
- KIRSCH, Henry, “La participación de la mujer en los mercados de trabajo en Latinoamérica”, *Notas de Población*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1975.
- KUZNETS, Simon, “Economic Growth and Income Inequality”, *Economic Growth and Structure*, Nueva York, 1965.
- LAURELL, Cristina, *Impacto del seguro popular en el sistema de salud mexicano*, Buenos Aires, Clacso, 2013, disponible en: <http://paginas.facmed.unam.mx/deptos/sp/wp-content/uploads/2015/11/ImpactodelSeguroPopular.pdf>.

- MOLYNEUX, Maxine, “Más allá del debate sobre el trabajo doméstico”, en RODRÍGUEZ, Dinah y COOPER, Jennifer (comps.), *El debate sobre el trabajo doméstico, Ciudad de México*: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2005.
- OFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, trad. de Antonio Escohotado, Madrid, Alianza Editorial, 1994, vol. 647.
- Organización Internacional del Trabajo, “Protección Social de la Salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica. Documento de consulta”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, agosto de 2007, disponible en: https://www.ilo.org/public/spanish/protection/secsoc/downloads/healthpolicy_sp.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo, “Las mujeres en el trabajo: Tendencias de 2016”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2016, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms_483214.pdf.
- OXFAM, “Premiar el trabajo, no la riqueza”, Gran Bretaña, Oxfam Internacional, Cowley, enero de 2018, disponible en: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-es.pdf.
- OSZLAK, Oscar, “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en OSZLAK, Oscar (ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, San José, Costa Rica, EDUCA, 2007.
- PIKETTY, Thomas, *El Capital en el Siglo XXI*, trad. de Eliane Cazenave-Tapie Isoard, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- PIZARRO, Roberto, “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”, *Estudios estadísticos y prospectivos*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- PREBISCH, Raúl, “Raul Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento”, *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, mayo de 1987.
- PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano México 2016”, 2017, disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/idhmovilidadesocial2016/PNUD%20IDH2016.pdf>.
- RAMÍREZ, Berenice *et al.*, “Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño”, en RODRÍGUEZ, Ignacio y

- VOMMARO, Pablo (coords.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO, 2018.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, 1995.
- RENDÓN GAN, Teresa, *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*, México, CRIM-PUEG-UNAM, 2003.
- RODRÍGUEZ, Corina, “La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?”, *Revista CEPAL*, núm. 106, 2012.
- SALGADO-DE SNYDER, Nelly y WONG, Rebeca, “Género y pobreza: Determinantes de la salud en la vejez”, *Salud Pública de México*, vol. 49, supl. 4, enero de 2007.
- SÁNCHEZ, Armando *et al.*, “Determinantes de las horas de trabajo de las mujeres en México: un enfoque de pseudopanel (2005-2010)”, *Revista de la CEPAL*, núm. 120, diciembre de 2016.
- SECCOMBE, Wally, “El trabajo del ama de casa en el capitalismo”, en RODRÍGUEZ, Dinah y COOPER, Jennifer (comps.), *El debate sobre el trabajo doméstico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2005.
- SOJO, Ana, “Protección Social en América Latina. La desigualdad en el banquillo”, Santiago, CEPAL, 2017, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf.

Bases de datos

- Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social ENESS, tercer trimestre de 2017, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/eness/2017/default.html>.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE, tercer trimestre de 2017, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

COMENTARIOS



GLOBALIZACIÓN Y LA PARADOJA DE DERECHOS SOCIALES EN BRASIL*

GLOBALIZATION AND THE PARADOX
OF SOCIAL RIGHTS IN BRAZIL

GLOBALISATION ET LA PARADOXE
DU DROITS SOCIAUX AU BRASIL

Joaquim Carlos RACY**

Wagner Roberto RAMOS GARCIA JUNIOR***

RESUMEN: El proceso de globalización es un fenómeno económico que viene del sistema capitalista que está presente en el proceso de las relaciones económicas e internacionales en varios países. Una de las características de este proceso ocurre en la mutación capitalista proporcionando innovación y la aparición de nuevas plataformas tecnológicas orientadas al consumo de bienes y servicios compartidos, tales como plataformas *Uber*, *iFood* y *Airbnb*. En este sentido, este comentario abordará estas características de la globalización moderna, fundamentado en economía solidaria se centra en el estudio desde la perspectiva de la innovación tecnológica y también algunos efectos externos sobre la informalidad y el impacto social que la discusión ofrece, especialmente en cuanto a la importancia de las políticas públicas internacionales que guían el debate sobre el papel de los Estados en la promoción del mínimo existencial para la población. La polarización política complica el debate sobre el verdadero papel del Estado en el análisis académico contemporáneo y la

* Recibido el 24 de junio de 2019 y aceptado para su publicación el 6 de septiembre de 2019.

** Doctor en historia por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo.

*** Maestrando en economía y mercado por la Universidad Presbiteriana Mackenzie.



desapasionada globalizada ayuda a clarificar la preparación de los locales de la política pública y el desarrollo económico. Dados estos supuestos, la cuestión central de este artículo se basa en la siguiente pregunta: ¿cuál es el papel del Estado en un mundo globalizado?

Palabras clave: globalización, economía compartida, política pública, bienestar social del Estado.

ABSTRACT: The process of globalization is an economic phenomenon originating from the capitalist system that is present in the process of economic and international relations in the most diverse countries. One of the characteristics of this process is the mutation of capitalism, fostering innovation and the emergence of new technological platforms aimed at the consumption of shared goods and services, such as the Uber, Ifood and Airbnb platforms. In this sense, the present article will address these characteristics of modern globalization, substantiated in the Shared Economy focusing on the study from the perspective of technological innovation and also some externalities about the informality and social impacts that the discussion addresses mainly regarding the importance of international public policies which guide the debate about the actions of the States in promoting the existential minimum for the population. Political polarization hampers the debate about the true role of the state in the globalized contemporaneity and dispassionate academic analysis contributes to clarify the premises of public policy-making and economic development. In view of these premises, the guiding question of the present article is based on the following question: what is the role of the State in the globalized world?

Keywords: Globalization, Sharing Economy, Public Policies and Welfare State.

RÉSUMÉ: Le processus de globalisation c'est un phénomène économique que surgé du système capitaliste qui est présente dans le processus des relations économiques et internationales dans divers pays. Une des caractéristiques de ce processus se produit á cause de la transition capitaliste générant d'innovation et la apparition de neuf plateformes technologiques sur l'usage de biens et de services telles que Uber, Ifood et Airbnb. En ce sens, l'article abordé cette caractéristiques de la globalisation moderne, fondé au économie solidaire ce centré dans l'étude pendant la perspective d'innovation technologique et aussi certains effets externes sur la informalité et l'impact sociale qui la discussion offre, particulière-

ment sur la importance du politiques publiques internationales que offre le débat du rôle des états dans la promotion minimum existentiel pour la société. La polarisation politique difficulté le débat sur le vrai rôle l'état dans le analyse académique contemporain et détachement globalisé aidé à classer la préparation du locales de la politique publique et le développement économique. En raison de ces hypothèses, la question centre de cet l'article se fondé dans la repose à la question suivante : quel est le rôle du état en une monde globalisé?.

SUMARIO: I. *La globalización y sus definiciones múltiples*. II. *Estado de salud social*. III. *Convención Internacional de Derechos Humanos, la creación de la ONU y la política pública*. IV. *Externalidades y la disfunción de la política pública en Brasil*. V. *Responsabilidad social de las empresas y la política pública en el sector privado*. VI. *Final*. VII. *Referencias*.

I. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS DEFINICIONES MÚLTIPLES

Hay mucho desacuerdo en la literatura acerca de la definición del proceso de globalización. La discrepancia se debe a que algunos ajustes sólo se refieren a la naturaleza económica del proceso, otros sólo Al intercambio social y multidimensional, y también hay ajustes que se limitan a caracterizar el proceso de la ideología neoliberal y el sistema económico capitalista.¹

A pesar de la nubosidad sobre sus definiciones, es necesario partir de la premisa de que la globalización debe ser vista como un proceso que se origina en un movimiento eminentemente económico que resulta en una mayor interacción entre los países.² A pesar de que el proceso de integración entre los países y el intercambio social son inherentes a las características de la globalización, los conflictos entre los gobiernos, la soberanía y el libre comercio son bastante evidentes, a menudo resulta en el proteccionismo o incluso las guerras comerciales. Desde el punto de vista político, el proceso de globalización tiene influencia en diversos tratados, convenciones y acuerdos internacionales relativos principalmente a la libre circulación de los problemas

¹ Campos, Louis y Canavezes, Sara, *Introducción a la globalización*, Bento Jesus Caraga Instituto, Departamento de la CGTP-IN, Lisboa Formación, 2007, p. 6.

² Mordaz, Joaquim Carlos, "La globalización y la identidad nacional", *Revista de Economía Mackenzie*, Sao Paulo, vol. 10, núm. 1, 2012, pp. 113-120.

de las personas en la Unión Europea (Acuerdo de Schengen) y el Mercosur (Acuerdo de Residencia).

II. ESTADO DE SALUD SOCIAL

La discusión sobre los límites a la intervención del Estado en la economía y el medio ambiente social ha perdurado durante siglos. La historia demuestra que el Estado ya poseía varias caras, a través del Estado liberal y absolutista, totalitario y, de forma más contemporánea, el Estado de bienestar social. El Estado de bienestar social es el sistema legal y político más ampliamente adoptado en las democracias liberales y es el modelo diseñado por la Constitución Federal de Brasil de 1988.

Art. 6 son los derechos sociales a la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la maternidad y la protección de la infancia, la asistencia a los indigentes, como este Constitución (Brasil, 1988).

Las principales características del Estado de bienestar social son la fuerte intervención reguladora en el sistema económico, junto con un sistema jurídico destinado a la protección social y la distribución del ingreso a través del servicio público a necesidades básicas de los ciudadanos, como la educación, la salud y la seguridad. La definición de Estado de bienestar puede ser entendida como un conjunto de servicios y beneficios sociales de alcance universal promovidos por el Estado con el fin de garantizar una cierta “armonía” entre el avance de las fuerzas del mercado y la estabilidad social relativa, que proporciona los beneficios de la sociedad. La seguridad social significa que las personas mantengan una base material mínima y el nivel de los estándares de vida, que puede hacer frente a los efectos nocivos de la estructura de la producción capitalista desarrollada y excluyente.³ Sin embargo, mientras haya claridad y nitidez en el papel del Estado de bienestar social para intervenir en los ámbitos económico y social, el proceso de globalización encarnado por el sistema capitalista para innovar y crear nuevas tecnologías a menudo puede exceder los límites de la soberanía estatal. Como la difusión de los datos cifrados, el flujo de la comunicación privada y la apertura de los mercados

³ Gomes, Fabio Guedes, “Conflictos y el bienestar estado social: Estado y el desarrollo social en Brasil”, *Rev. Adm. Pública*, Río de Janeiro, 2006, p. 203.

altamente eficientes a expensas de los servicios públicos; de alguna manera, mitigar la soberanía del Estado por el agitado proceso de destrucción creativa. En este sentido, para el día⁴ el desafío en el mundo globalizado es identificar el papel del Estado-nación como sus prerrogativas tanto económicas, culturales, políticas y sociales han sido mitigadas por el proceso de globalización.

III. CONVENCION INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, LA CREACION DE LA ONU Y LA POLITICA PUBLICA

A lo largo de la historia, el hombre ha enfrentado varias dificultades durante todo el proceso de la civilización. Tormentas, ventiscas, el hambre, la guerra, la enfermedad, la esclavitud y todo tipo de opresión que acompañaron y acompañan a la humanidad de hoy. Antes del proceso de industrialización, junto con los nuevos fenómenos de la globalización y la aparición de guerras mundiales, el sistema geopolítico adoptó un nuevo sistema relacionado con el derecho de la cooperación y una política universal para proteger los derechos que garantizan la dignidad y la humanidad de todas las civilizaciones.

Desde el punto de vista histórico, "...el derecho humanitario, la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo están situados como los primeros hitos en el proceso de internacionalización de los derechos humanos".⁵ Después de la Primera Guerra Mundial, con la intención de poner de relieve las cuestiones relacionadas con la soberanía de los estados, lo hizo la Liga de las Naciones que, de acuerdo con los dictados de la ley internacional, fue la cristalización de la derecha de la cooperación entre países.

Por desgracia, la cooperación entre los países no duró, por lo que llevó a la Segunda Guerra Mundial a ser aún más devastadora que la primera, que dio lugar a una serie de Estados totalitarios. Es importante destacar que la ONU surge en el contexto de la Segunda Guerra Mundial "...Ahora el despertar de la conciencia entre los países en los que no se respetan los derechos humanos, la convivencia pacífica entre las naciones era imposible".⁶

⁴ Días, Reinaldo, *Introducción a la sociología*, 2a. ed., Sao Paulo, Pearson Prentice Hall, 2012, p. 213.

⁵ Piovesan, Flavia, *Los derechos humanos y el derecho constitucional internacional*, 18a. ed., Sao Paulo, Saraiva, 2018, p. 203.

⁶ Comparato, Fabio Konder, *La afirmación histórica de los derechos humanos*, 11a. ed., Sao Paulo, Saraiva, 2017, p. 226.

En esta melodía, aunque la ONU tiene la tarea de garantizar la paz y la seguridad a nivel internacional, su propia estructura administrativa obstaculiza los principales objetivos debido a la complejidad de las relaciones internacionales, así como los intereses políticos de los miembros del Consejo de Seguridad. En lo que se refiere a la tarea de mantener la paz y la seguridad internacional, que es el primero de los propósitos y principios de la ONU, está claro que ha sido violada debido a la estructura oligárquica del Consejo de Seguridad, donde los miembros tienen derecho de veto permanente.⁷ Es imperativo señalar que después de los horrores del nazismo, la institucionalización de los derechos humanos demostró ser indispensable. Así como la ética desde el punto de vista legal. La Segunda Guerra Mundial dio lugar a la ruptura de estos derechos, el escenario posguerra dejó por reconstruirlas.⁸

El 10 de diciembre de 1948 se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Es un hito en la historia de la humanidad en la que se reconoció los derechos relativos a la vida, la libertad, la propiedad y la dignidad de todo ser humano sin distinción de raza, credo o color. La Declaración Universal de 1948 pretende esbozar un orden público mundial basado en el respeto de la dignidad humana, para consagrar los valores universales básicos. Desde su preámbulo, se afirma la dignidad inherente a toda persona humana, el titular de la igualdad y los derechos inalienables. Es decir, para la Declaración Universal ser persona es el único requisito para tener derecho a los derechos.⁹ La DUDH forma la influencia de las relaciones geopolíticas incontrovertibles y pilares consolidados en la democracia liberal. Las relaciones sociales entre las naciones-estados, los individuos y las instituciones fueron formadas por la Declaración Universal.

IV. EXTERNALIDADES Y LA DISFUNCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN BRASIL

La realidad brasileña muestra que el proceso de globalización está en pruebas en el país, especialmente con las aplicaciones tecnológicas que promueven la inventiva, numerosas instalaciones para la movilidad urbana y alternativa de ingresos para numerosas personas económicamente activas, la implementa-

⁷ *Ibidem*, p. 230.

⁸ Piovesan, Flavia, *Los derechos humanos y el derecho constitucional internacional*, 18a. ed., Sao Paulo, Saraiva, 2018, p. 232.

⁹ *Idem*.

ción de políticas públicas orientadas a la calidad la vida y los derechos básicos de los ciudadanos muestran perdidas hoy en día para la población.

Según la ONG en Brasil para 2017 el 89.8% de la población del norte no tiene acceso a la recolección y tratamiento de aguas residuales. De acuerdo con los datos que figuran en el estudio, al ritmo actual, la universalización del saneamiento básico en Brasil puede tardar más de 40 años en materializarse.

FIGURA 1
INDICADORES PARA EL AÑO 2017

Indicadores por año - 2017								
Localidade	Parcela da População sem acesso à água (% da População)	Parcela da População sem coleta de esgoto (% da População)	Esgoto não tratado (mil m³)	Esgoto tratado sobre água consumida (%)	Internações totais por doenças de veiculação hídrica (Número de internações)	Óbitos por doenças de veiculação hídrica (Número de óbitos)	Renda das pessoas com saneamento (R\$ por mês)	Renda das pessoas sem coleta de esgoto (R\$ por mês)
Brasil	16,6%	47,6%	5.145.758,46	45,1%	258.826	2.340	2.533,90	1.527,17
Região Norte	42,7%	89,8%	349.474,10	17,4%	44.984	198	2.474,68	1.543,40
Região Nordeste	26,8%	73,1%	1.102.793,27	33,5%	124.609	928	2.004,84	1.191,69
Região Sudeste	8,7%	21,4%	2.519.234,88	51,2%	41.904	752	2.598,27	1.561,72
Região Sul	10,4%	56,1%	793.649,33	42,6%	28.474	325	2.648,19	1.904,19
Região Centro-Oeste	9,9%	46,1%	380.606,88	48,6%	18.855	137	3.028,98	1.941,43

FUENTE: ONG TRATA Brasil, 2019

Los datos son realmente alarmantes al retratar las marcas de la pobreza y la pobreza de Brasil. La aparente ausencia de una política pública choca con una curiosa paradoja, al menos, planteada por el IBGE (2017) en un estudio reciente. En Brasil, en el 92.3% de los hogares hay por lo menos un residente que tiene un teléfono inteligente, mientras que en el 66% de los hogares del país no hay ni siquiera tratamiento de aguas residuales.¹⁰ El proceso de globalización proporciona facilidad en el acceso a las herramientas tecnológicas, pero no resuelve los problemas eminentemente sociales, dado que las nuevas tecnologías no ayudan al Estado para fomentar políticas públicas de calidad de vida de los ciudadanos y la realización de los derechos constitucionales

¹⁰ Costa, Daiane, “En Brasil, el 92% de los hogares tienen un teléfono móvil, pero sólo el 66% han tratado de aguas residuales”, *El Globe*, [s], 24 de noviembre de 2017.

positivizada. En este escenario, entendemos los factores externos o disfunciones de la globalización en un país subdesarrollado —el ciudadano tiene fácil acceso al teléfono inteligente, sin embargo no tiene saneamiento en su residencia—. El debate ideológico que incluye el tema crea una serie de narrativas que distorsionan los datos y dificultan un análisis crítico del problema.

La polarización del debate político y económico sobre el papel del Estado en la economía y la eficacia de las políticas públicas dirigidas a la asistencia social debe ser examinada sin pasión y con prudencia científica. La acción del Estado para promover políticas públicas es totalmente compatible con la apertura de los mercados además de la concesión y asociaciones públicas y privadas en una mayor eficiencia de la prestación de servicios públicos. Incluyendo, cabe subrayar, que el marco regulador de Saneamiento de Brasil está sujeto al proceso de votación en el Congreso y es la esperanza de muchos brasileños en hacer cumplir los derechos y el acceso a los servicios básicos de salud y saneamiento. El papel de las instituciones y organizaciones internacionales en la propagación de las metas del milenio y los objetivos de inclusión social a través de los agentes económicos es muy beneficioso en la creación de la función del Estado en el mundo globalizado contemporáneo. Es a través de los tratados internacionales y convenciones internacionales que los Estados ejercen su soberanía y se comprometen a implementar políticas públicas dirigidas al desarrollo económico y la lucha contra las desigualdades sociales.

1. *Los impactos sociales de la economía solidaria en Brasil*

De acuerdo con los últimos datos del IBGE (2019), Brasil tiene más de 12 millones de desocupados. Debido al desaliento, los ciudadanos ven en las aplicaciones de ahorro compartidos una forma de medir los ingresos y sustento. La facilidad para conectar y proporcionar servicios de manera autónoma, da lugar a las aplicaciones de transporte que se han transformado en los patrones más grandes de Brasil. Los datos de la PNAD y el IBGE (2019) indican la medida en que todas las aplicaciones de los trabajadores se reunieron en una nómina, esto sería 35 veces mayor que la nómina de la Post —el Estado brasileño es el más grande en número de empleados 109 000 (Apps como UBER y iFood 2019)—. La formalización de estas aplicaciones está formada por los trabajadores que se unieron a la Junta de Comercio. Microempresarios individuales de la famosa *mei* ya tienen más de 8 millones de personas que utilizan las plataformas tecnológicas para garantizar su subsistencia. Sin em-

bargo, la precariedad y la “uberização” es notorio en las relaciones laborales que se dejan ver en el análisis de los largos viajes a que estos trabajadores se enfrentan para sobrevivir.

GRÁFICA 1
EL CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE CELULARES EN BRASIL



FUENTE: El portal de empresario (Alvarenga, 2019).

A pesar de toda la controversia que abarca el debate sobre la legalidad y las condiciones de trabajo que ofrecen las aplicaciones de la tecnología, el hecho es que muchas familias son apoyadas a través de estos dispositivos de ahorro compartido y su prohibición o regulación restrictiva afecta directamente a la vida de miles de personas que encontraron una manera de evitar la crisis y el desempleo persistente.

V. RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS Y LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR PRIVADO

Ante esta perspectiva frente a la implementación de políticas públicas, derechos humanos y realización de los principios de orden social, hay nuevos temas como “Políticas Públicas y Responsabilidad Social de las organizacio-

nes". En los últimos años han existido diversos tratados en los que se han concluido acuerdos con la intención de promover una mayor inclusión y el desarrollo económico de los países. Tanto el sector público como el sector privado prestaron atención a las medidas para promover políticas públicas que versen en el bienestar y la búsqueda de la felicidad como un amplio concepto del bien común.

En este sentido, se puede decir que las organizaciones ejercen su responsabilidad social cuando llegan a satisfacer las expectativas que los diferentes grupos de interés (grupos de interés, empleados, socios, clientes, comunidades locales, el medio ambiente, accionistas, proveedores, etcétera) tienen en su comportamiento.¹¹ En esta melodía, inspirado principalmente por los acontecimientos históricos que se propagan a la promoción de políticas públicas en materia de derechos humanos, derechos laborales y el medio ambiente, el secretario general de la ONU en 1999 en Davos, propuso la creación de una red de grandes empresas¹² que desencadenó la exhibición de los Diez Principios del Pacto Mundial inspirados en la Declaración Universal y otros tratados destinados a la dignidad humana. En cuestiones relacionadas con los derechos humanos, se establecieron dos principios:

- Principio 1. Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos fundamentales reconocidos universalmente, derechos humanos, dentro de su esfera de influencia.
- Principio 2. Las empresas deben asegurarse de que no son cómplices de violaciones de derechos humanos.¹³

Sin embargo, también se establecieron cuatro principios relativos a cuestiones de relaciones laborales:

- Principio 3. Las empresas deben apoyar la libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva.
- Principio 4. Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio.
- Principio 5. Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil.

¹¹ Días, Reinaldo, *Sociología de las organizaciones*, 2a. ed., Sao Paulo, Atlas, 2012, p. 178.

¹² Días, Reinaldo, *La política pública: principios, propósitos y procesos*, Sao Paulo, Atlas, 2012, p. 180.

¹³ *Idem.*

- Principio 6. Las empresas deben apoyar la eliminación de las prácticas discriminatorias en el empleo y la ocupación.¹⁴

Los otros tres principios se han centrado en la preservación y conservación del medio ambiente.

- Principio 7. Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.
- Principio 8. Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.
- Principio 9. Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.¹⁵

El décimo y último principio se ocupa de la lucha contra la corrupción. “Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el soborno”.¹⁶ Queda, por tanto, evidente que los instrumentos de gobierno global son importantes instituciones sociales y dispositivos que permiten la creación y organización de las políticas públicas para el bienestar de la sociedad. A partir de una perspectiva sociológica de organizaciones,¹⁷ se hace hincapié en que las organizaciones se componen de personas que poseen un peso de actitudes y valores de la subjetividad. Haciendo alusión al citado acuerdo, el sociólogo sostiene que las cifras globales deben ser realizadas por las organizaciones e individuos que desean tomar un comportamiento socialmente más responsable.¹⁸

VI. FINAL

Este trabajo aborda las definiciones acerca de la globalización y el papel del Estado-nación en el mundo globalizado. Según el estudio presentado, las nuevas tecnologías no alivian la responsabilidad de la función del Estado en la orientación e implementación de políticas públicas para la dignidad y calidad de vida. En este escenario, la aplicación de las directrices internacionales

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

como los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la ONU, los mismos derechos humanos de la Declaración Universal son instrumentos que hacen hincapié en la soberanía de los Estados para llevar a cabo los derechos fundamentales. El debate sobre la acción del Estado en la economía con respecto a la implementación de políticas públicas no podrá referirse a los debates ideológicos. La apertura de los mercados no es condición excluyente de la política pública, sino una alternativa que permite la realización de las garantías fundamentales de los ciudadanos. Para corroborar el argumento, las empresas del sector privado han adoptado políticas públicas para el bien común a través de la responsabilidad social. Tales acciones son positivas desde el punto de vista social y no alteran la soberanía del Estado desde el punto de vista político y las relaciones internacionales.

VII. REFERENCIAS

- ALVARENGA, Darlan, “País ya cuenta con 8,1 millones de microempresarios formales; ver actividades en aumento entre las mieles”, G1 [sl], 3 de abril. 2019, disponible en: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/03/pais-ja-tem-81-milhoes-de-microempreendedores-formais-veja-atividades-em-alta-entre-meis.ghtml>.
- “Apps como UBER y iFood convertirá en «el empleador» en Brasil”, *Examen*, [sl], 28 de abril de 2019, disponible en: <https://exame.abril.com.br/economia/apps-como-uber-e-ifood-sao-fonte-de-renda-de-quase-4-milhoes-de-pessoas/>.
- Brasil. Constitución de la República Federal de Brasil 1988. *Boletín Oficial*, Brasília, DF, 5 de octubre de 1988, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- CAMPOS, Louis y CANAVEZES, Sara, *Introducción a la globalización*, Bento Jesus Caraga Instituto, Departamento de la CGTP-IN, Lisboa Formación, abril de 2007, disponible en: <https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2468/1/Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20Globaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>.
- COMPARATO, Fabio Konder, *La afirmación histórica de los derechos humanos*, 11a. ed., Sao Paulo, Saraiva, 2017.
- COSTA, Daiane, “En Brasil, el 92% de los hogares tienen un teléfono móvil, pero sólo el 66% han tratado de aguas residuales”, *El globo*, [SL], 24 de noviembre de 2017, disponible en: <https://oglobo.globo.com/economia/no-brasil-92-dos-lares-tem-celular-mas-66-tem-esgoto-tratado-22108160>.

- DÍAS, Reinaldo, *Introducción a la sociología*, 2a. ed., Sao Paulo, Pearson Prentice Hall, 2012.
- DÍAS, Reinaldo, *La política pública: principios, propósitos y procesos*, Sao Paulo, Atlas, 2012.
- DÍAS, Reinaldo, *Sociología de las organizaciones*, 2a. ed., Sao Paulo, Atlas, 2012.
- GOMES, Fabio Guedes, “Conflictos y el bienestar estado social: Estado y el desarrollo social en Brasil”, *Rev. Adm. Pública*, Río de Janeiro, vol. 40, núm. 2, abril de 2006, disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200003&lng=en&nrm=iso.
- Panel de Reorganización Brasil. Indicadores. Instituto Trata Brasil, [s], 2017, disponible en: <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/ano?SE%5Ba%5D=2017&SE%5Bo%5D=a> (fecha de consulta: 20 de junio de 2019).
- PIOVESAN, Flavia, *Los derechos humanos y el derecho constitucional internacional*, 18a. ed., Sao Paulo, Saraiva, 2018.
- MORDAZ, Joaquim Carlos, “La globalización y la identidad nacional”, *Revista de Economía Mackenzie*, Sao Paulo, vol. 10, núm. 1, 2012, disponible en: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/5176/3935> (fecha de consulta: 20 de junio de 2019).

RESEÑAS
BIBLIOGRÁFICAS



Marchionni, Mariana *et al.*, *Participación laboral femenina. ¿Qué explica la brecha entre países?*, México, BID-Cedlas de la Universidad de la Plata, 2019*

El libro *Participación laboral femenina ¿Qué explica la brecha entre países?*, desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales de la Universidad de la Plata, es un estudio de los factores que definen las marcadas diferencias en la participación laboral femenina (PLF) en el mercado de trabajo de México y Perú, con el objeto de evaluar propuestas de políticas que fomenten el empleo femenino y la igualdad de género. A pesar de que en la última media década ha crecido la PLF de forma generalizada, existen grandes diferencias entre los distintos países, aunque pertenezcan a regiones con características similares, e incluso hay diferencias entre los grupos poblacionales de un mismo país. Tal es el caso de los objetos de este estudio: México y Perú, entre los cuales, a grandes rasgos, existe una diferencia de 2 mujeres por cada 10 en la participación laboral, a favor de Perú, el país líder en PLF de América Latina (AL).

En AL ha crecido la PLF de 20% en los años sesenta a 65% hoy en día. A pesar del crecimiento, esta cifra continúa siendo baja en comparación con la participación masculina que es de 94%. El promedio de PLF en AL es de 66%, México está por debajo de este promedio con 58.5% de PLF y Perú supera la media y lidera la región de AL con 79.6%. Esta diferencia es exaltada en áreas rurales, en donde existe una brecha entre la PLF de México y Perú de 43% (48.8% a 91.9%, respectivamente) en contraste a las áreas urbanas de los mismos países, donde la brecha disminuye a 15.4% de diferencia (61% de México a 76.4% de Perú).

A pesar de tales diferencias en PLF, México y Perú comparten factores en el comportamiento de las mujeres que está asociado al trabajo. Las mujeres

* Recibido el 13 de julio de 2019 y aceptado para su publicación el 6 de septiembre de 2019.



en ambos países son fundamentalmente urbanas, tienen niveles semejantes de educación formal, son en su mayoría “no indígenas”, casadas o viviendo en concubinato, con una tendencia hacia la baja en fecundidad. El estudio del BID divide a las mujeres estudiadas en grupos fraccionados de acuerdo con las características mencionadas. Entre los grupos que presentan brechas significantes en la PLF se encuentran las mujeres con bajo nivel educativo (28-29%), las mujeres que no forman parte de un grupo indígena (29%), las mujeres casadas (28.5-29.5%), las mujeres con hijos pequeños (32%) y las mujeres que tienen un cónyuge que recibe bajos ingresos (28%).

Según las categorías analizadas en el estudio por la BID, son las relativas a la distribución geográfica, tamaño del hogar, nivel educativo, niveles de pobreza y desigualdad de ingresos, en donde existe un rezago mayor en México. El estudio afirma que la brecha en PLF puede explicarse en gran proporción por el tipo de inserción laboral que tienen las mujeres. En las áreas rurales, en las cuales la brecha es más acentuada, esta responde a una mayor presencia de mujeres peruanas en empleos precarios, ya sea que no sean remunerados económicamente o que sean informales. En este tipo de trabajo, el estudio indica que la brecha entre México y Perú de mujeres con trabajos no remunerados es de 38.1% mientras que la informalidad en el trabajo de las mujeres rurales en Perú es muy cercana al total con 94%, mientras que en México el porcentaje de mujeres rurales ocupadas en la informalidad es alrededor de 62%, representando una brecha de 32% entre ambos países.

En cuanto a las áreas urbanas, la brecha existente se debe principalmente al desarrollo de trabajo por cuenta propia. En México existen muy pocas trabajadoras autónomas en la ciudad con sólo 14% de las mujeres desempeñando este trabajo, mientras que en Perú la cifra es de 37%, representando más del doble de mujeres trabajando por cuenta propia en las urbes peruanas. Otro factor trascendente que identifican los autores es el tipo y nivel de ingresos de los hogares de las mujeres. En los hogares rurales mexicanos, se cuenta con 28% más de ingresos que en los hogares rurales peruanos. Tal diferencia en ingresos se debe principalmente a un gran volumen de transferencias monetarias que reciben los hogares rurales mexicanos. Estas transferencias son en forma de programas sociales, como los programas de transferencia condicionada; y las remesas que llegan a México desde Estados Unidos de América.

Ambos factores desalientan a las mujeres mexicanas a participar laboralmente, porque una mayor disponibilidad de dinero excluye a algunas de trabajar por necesidad y por otro lado, los programas de transferencia condicionada, que son comunes en las comunidades rurales, colocan sobre las

mujeres la responsabilidad de cumplir con las condiciones del programa y esto les resta tiempo disponible para que trabajen. Por tanto, se excluye a las mujeres trabajadoras de este tipo de apoyos. Podemos inferir que, por los salarios bajos que son pagados en la informalidad, con tasas altas en México, no son suficiente incentivo para que ciertas mujeres se inserten en el mercado de trabajo, dejando así de recibir los apoyos por el concepto de transferencias condicionadas. Entonces, es de cuestionarse si estos programas en verdad apoyan a las comunidades o incentivan la desocupación, sesgada en particular hacia las mujeres que reciben apoyos. Los autores concluyen que las brechas significativas, en los grupos de mujeres mencionados, fundamentalmente se debe a la inserción laboral precaria de mujeres con baja cualificación en Perú. La mayor inserción en el ámbito rural peruano se debe a la absorción masiva del trabajo femenino no remunerado y en las áreas urbanas se debe a un mayor nivel educativo de las mujeres peruanas y una mucha mayor inserción laboral de las mismas en trabajos por cuenta propia.

El estudio cierra proponiendo que se cambien las pautas culturales para que se modifiquen las instituciones laborales y las políticas públicas a favor de la igualdad de género y la inserción de las mujeres al mercado de trabajo. Culmina mencionando múltiples acciones que se han llevado a cabo alrededor del mundo para fomentar el empleo femenino y, por tanto, la igualdad de género. Tales acciones incluyen la expansión de centros de cuidado infantil, educación preescolar; el impulso de escuelas con horarios extendidos, la ampliación de permisos de maternidad y paternidad, balanceados e intransferibles; la garantía de información y medios de planificación familiar; la promoción de la corresponsabilidad en el hogar: el mejoramiento en el diseño de programas sociales y el fomento a la flexibilidad laboral.

El análisis expone a México como un país rezagado en PLF, en comparación de los demás países latinoamericanos, en especial con el Perú, que es el más alto en este rubro. Mejorar la PLF de un país es esencial, puesto que es clave para el crecimiento y la productividad de un país, además de ser clave para el desarrollo de las mujeres. Siendo de gran importancia y actualidad, por el hecho de que las mujeres no solamente reciben menores remuneraciones o derechos laborales sin perspectiva de género, sino que en muchas ocasiones, están excluidas de hecho de participar siquiera en el mercado de trabajo y por lo tanto ser acreedoras de derechos laborales a raíz del trabajo que desempeñen. Sin duda el libro aporta un importante análisis para entender la PLF en México. Consideramos que, además de crear empleo y elevar la PLF de nuestro país, es necesario que tales empleos sean decentes y con perspectiva

de género, cuidando de integrar al mayor número de mujeres posibles al mercado de trabajo sin vulnerar los derechos o prerrogativas que algunas de ellas han adquirido hasta ahora.

José Pablo HERNÁNDEZ RAMÍREZ*

* Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, asistente en investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente realiza la tesis *Las trabajadoras domésticas migrantes en Chiapas*.