

Políticas de protección laboral en etapas de crisis en México: el Seguro de Desempleo del Distrito Federal*

Germán G. Guerra y Guerra**

En este documento se examina la relevancia del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal en la política laboral del país. Se enfatiza su adecuación al contexto del mercado laboral mexicano en etapas de crisis económicas. En la primera parte del documento se brinda un panorama al respecto.

Posteriormente se abordan algunas situaciones de vulnerabilidad laboral de los grupos de la población del D.F. que se encuentran en edades de trabajar conforme a los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Asimismo se profundiza sobre estas condiciones mediante entrevistas realizadas a solicitantes del Programa y a ejecutores y evaluadores del mismo. Finalmente se analizan los alcances de dicho programa en relación con los análisis previos y se concluye con una reflexión sobre su pertinencia como política de bienestar laboral en el contexto de crisis presente.

Palabras clave: seguro, desempleo, desocupación, políticas, mercado laboral, bienestar social.

Fecha de recepción: 5 de agosto de 2011.

Fecha de aceptación: 19 de enero de 2012.

Labor Protection Policies during Periods of Crisis in Mexico: Unemployment Insurance in the Federal District

This document examines the importance of the Unemployment Insurance Program in the Federal District in the country's labor policy. It emphasizes its adaptation to the context of the Mexican labor market during periods of economic crisis. The first part of the document provides an overview of the context.

The author subsequently analyzes some of the situations of labor vulnerability of population groups in the Federal District who are of working age according to data from the National Occupation and Employment Survey (ENOE). These conditions are analyzed in depth through interviews conducted with applicants to the Program and with its implementers and evaluators. The article ends with an analysis of the scope of the program in relation to previous analysis and a reflection on its relevance as a policy of labor well-being within the context of the current crisis.

Key words: insurance, unemployment, policies, labor market, social well-being.

* El autor agradece las apreciaciones y comentarios a este documento de Brígida García y Silvia Giorguli.

** Investigador en Ciencias Médicas, Programa de Salud Global, Centro de Investigación en Sistemas de Salud del Instituto Nacional de Salud Pública. Correo electrónico: <german.guerra@insp.mx>.

Introducción

En un contexto laboral como el mexicano, donde gran parte la población trabajadora no puede enfrentar periodos largos de desocupación debido a que el mercado de trabajo está cada vez más desregulado y flexibilizado, que muestra características de progresivo abaratamiento de la mano de obra en detrimento del ingreso y ofrece al trabajador escasas posibilidades de reproducir las condiciones sociales de existencia sin un empleo, resulta justificado conocer las políticas de mercado laboral e inferir cuál es el papel que desempeña el Estado en estos procesos y cuál su capacidad como procurador de bienestar social.

En México se ha logrado incorporar a algunos sectores de la fuerza de trabajo en “marcos modernos de protección social” que corresponden con la institucionalización de ciertos procesos sociales e históricos en que la clase obrera ha sido el actor principal de las conquistas laborales y se le ha reconocido como el primordial interlocutor del sector patronal y de la clase política (Filgueira y Filgueira, 2002: 138). Sin embargo, paralelamente a la construcción de este proceso de institucionalización, se han conformado mecanismos de exclusión que impiden al resto de los grupos incorporarse a la protección social en función de su condición laboral.¹

Con el advenimiento de las políticas neoliberales en las últimas décadas, el Estado ha delegado sus funciones como procurador de bienestar social a otros actores en todos los países latinoamericanos. En consecuencia, las relaciones entre el Estado y el mercado laboral se han adelgazado cada vez más y con ello también ha perdido fuerza la capacidad de los actores que tenían un peso específico en la “negociación y transformación de normas que regían sus condiciones de organización” laboral (Salinas y Tetelboin, 2005: 90). En consecuencia, el panorama actual muestra no sólo la exclusión más aguda de aquellos que carecen de algún tipo de seguridad social, sino que quienes gozan de ella han perdido su capacidad de negociación y así se ha precarizado

¹ De acuerdo con Filgueira y Filgueira el tipo de expansión que experimentó la seguridad social en nuestro país, dirigida por esta lógica diferencial, corresponde a un régimen de bienestar dual donde la incorporación de los sectores populares se instrumenta de dos maneras: por la vía del clientelismo (para las regiones de menor desarrollo) y mediante el corporativismo (en regiones de mayor desarrollo). Esto llevó al “incremento en los diferenciales de poder que separaban a los sectores populares en centros y periferias” (Filgueiras y Filgueiras, 2002: 139). Para efectos de este trabajo interesa principalmente reconocer que la expansión de un sistema dual acarrea como consecuencia la exclusión de ciertos sectores de la seguridad social.

su situación social, lo que ha ocasionado también que se vaya reduciendo progresivamente la fuerza de trabajo empleada en el mercado formal.

Teniendo en cuenta las características del mercado laboral mexicano en relación con la seguridad social, es válido indagar sobre la manera en que las políticas de protección laboral del país abordan el fenómeno de la desocupación, ya que éste nos acerca a las numerosas adversidades que conlleva la conformación de los mercados de trabajo de toda sociedad. La complejidad del desempleo no se detecta en las estimaciones que se basan en indicadores como la tasa de desocupación, ni en las metas para reducirla. La desocupación implica, entre otros aspectos, las estrategias para preservar el ingreso del hogar, las inadecuaciones entre las expectativas y la realidad laboral, y la pérdida de bienestar social.

Son varios los factores (las metodologías de medición en las encuestas, la inexistencia de seguros federales de desempleo y la imposibilidad de enfrentar periodos prolongados sin percepción salarial o ingreso) que contribuyen a que la tasa de desocupación en México sea la más baja de América Latina (OIT, 2009);² por esta razón los diagnósticos del mercado laboral pocas veces se detienen a profundizar en las dinámicas que llega a encubrir dicho indicador, y posiblemente es éste el motivo de la poca atención e instrumentación de políticas dirigidas a quienes pierden su empleo. Tal situación se puede relacionar con la subutilización de la información disponible en nuestro país, cuyo conocimiento posibilitaría investigaciones más profundas sobre el desempleo, eje de reflexión obligado en los estudios del mercado laboral (García, 2010). En este sentido merece una atención especial el Programa de Seguro de Desempleo que ha impulsado el gobierno del Distrito Federal (D.F.), pues conviene conocer su eficiencia como medida de protección laboral en un contexto de precarización del trabajo en un mercado laboral altamente flexibilizado y dentro de una recesión económica.

El objetivo de este texto es analizar la pertinencia y el alcance de dicho programa en el contexto de la política laboral del país con miras a señalar cuáles son sus aciertos y cuáles los desafíos que enfrenta para configurarse como una política de bienestar laboral.

En un primer momento se brinda un panorama de la reciente política laboral del país y se examina el papel del gobierno como creador de empleos. Esta perspectiva servirá de base para identificar algu-

² Con un promedio de 4% en el periodo 2005-2009.

nas características que distinguen al Programa del conjunto de políticas laborales actuales.

Posteriormente se analizan las características sociodemográficas de la población del D.F. en edad laboral. Para ello se recurre a un análisis descriptivo de las instancias de ocupación, desempleo e inactividad con datos de la ENOE relativas al segundo trimestre del 2009. Es posible así detectar mediante indicadores básicos las situaciones que más vulneran a los grupos que componen la fuerza de trabajo del D.F. Este análisis se profundiza con argumentación proveniente de entrevistas realizadas a potenciales beneficiarios del seguro a fin de explicar con mayor detalle las vivencias de la población desocupada del Distrito Federal.

A la luz de la exposición previa se intenta identificar las áreas susceptibles de evaluación y análisis del Programa mediante una breve descripción de su diseño, así como de algunas cifras que proporciona la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del D.F. sobre su desempeño y cobertura.

Se concluye con una exposición de los aciertos del Programa y de los desafíos que enfrenta actualmente en cada una de las áreas identificadas para consolidarse como política de bienestar laboral. Esta sección se apoya en las apreciaciones sobre el funcionamiento del Programa que expusieron algunos actores involucrados en el mismo, principalmente evaluadores y ejecutores.

En última instancia se pretende que los hallazgos mostrados sirvan como guía para edificar políticas laborales –tanto presentes como venideras– encaminadas a mejorar la situación laboral de la fuerza de trabajo mexicana y a protegerla en situaciones de vulnerabilidad, procurando así su bienestar.

La política laboral reciente en México

Políticas de fomento al empleo y políticas de protección laboral

Tras la adopción del modelo neoliberal en las economías latinoamericanas durante los ochenta y noventa, el Estado ha venido desempeñando un papel cada vez más marginal en la creación de empleo y en la regulación del mercado laboral, y ha cedido sus funciones a las fuerzas de la libre oferta y demanda. Esto ha sucedido de manera gradual: en primera instancia se adoptaron reformas de mercado con la desregu-

lación de la economía y la privatización de empresas públicas. Posteriormente se instrumentaron políticas que, bajo el concepto de “responsabilidad individual”, intentaban propiciar la equidad de oportunidades en lo social para hacer frente a los fenómenos asociados a la desigualdad social que se manifestaban en mayores niveles de pobreza y se habían agudizado con las primeras reformas. En ambos casos la función del Estado en estas medidas ha sido limitada (Salinas y Tetelboin, 2005: 96-97).

En el ámbito del mercado laboral se ha replanteado la idea del Estado como generador de empleo: si antes se perseguían relaciones laborales y creaciones de plazas de trabajo emanadas del balance de acción entre los involucrados (gobierno, trabajadores y patrones), donde correspondía a las instancias gubernamentales un papel primordial, ahora se ha optado por el libre flujo de la oferta y la demanda laborales sin que los gobiernos tomen un papel más directo en la creación y protección de empleos. En este sentido, los gobiernos y sus organismos se vienen desempeñando cada vez más como “anfitriones” que propician la vinculación entre los actores que intervienen en las relaciones laborales. Su margen de acción está determinado por ciertas políticas laborales que *grosso modo* se distinguen según sus objetivos: las *políticas de protección al empleo* tienen la función de mantener el bienestar del trabajador en situaciones de pérdida de trabajo; lo protegen brindándole acceso a servicios, subsidios o beneficios monetarios mientras dura la situación que le aqueja; y las *políticas de fomento al empleo* que gestionan la vinculación de los oferentes y los demandantes de empleo para generar relaciones laborales en concordancia con las capacidades de los recursos humanos y materiales disponibles.³

En la actualidad los gobiernos latinoamericanos han venido instrumentando políticas anticíclicas para hacer frente a la crisis económica ocasionada por la desaceleración mundial, cuyo origen se remonta a la crisis hipotecaria de Estados Unidos durante 2008. La principal característica de dichas políticas ha sido la expansión del gasto y de la inversión pública. Paralelamente a estas políticas macroeconómicas se han adoptado otras de fomento al empleo y la protección social mediante la expansión de los seguros de desempleo, el aumento de la cobertura de los programas de salud, y el incremento de las transferencias condicionadas, como se hace en México y Brasil (OIT, 2009). El Programa de Seguro de Desempleo del D.F. es una de estas medidas

³ Estas políticas también se denominan *pasivas* o *activas*, respectivamente (Escobar, 2010: 63).

de protección. Para determinar su relevancia en el mercado laboral mexicano es necesario contextualizarlo en relación con la instrumentación de la política laboral federal; es preciso conocer los organismos, medidas y programas que comprende.⁴

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

La política laboral del país está cimentada en el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), “un conjunto de políticas activas implementadas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) [...] operado por los Servicios Nacionales de Empleo (SNE) en las entidades federativas” (Escobar, 2010: 63).⁵

Junto con el esquema denominado “Vinculación al Empleo”,⁶ la función principal del Programa es generar trabajo mediante esquemas de capacitación y autoempleo. Los subprogramas que han recibido mayor impulso del gobierno federal y que forman parte de las políticas de fomento al empleo son: el *Programa de Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate)* (por parte del PAE) y las *Ferías de trabajo y Talleres para buscadores de empleo* (por parte de Vinculación al Empleo). En estos programas el compromiso gubernamental se limita a intermediar entre la oferta y la demanda laborales en congruencia con las políticas del modelo neoliberal, y se relega al gobierno a un papel pasivo o neutral en la generación de empleos directos, salvo en los casos de crisis y desaceleración como el actual, donde éste toma una iniciativa de mayor intervención, como se verá en el siguiente inciso.

Los SNE operan el Programa mediante las secretarías estatales; confieren a los subprogramas una presencia notable en la política laboral de las entidades con el interés de lograr una vinculación federal

⁴ Conviene considerar que el periodo que aquí se analiza coincide con una etapa de crisis que ha repercutido en la totalidad del mercado laboral del país; por esta razón no se pueden dejar de lado las medidas que se han instrumentado en el ámbito federal como respuesta a la situación. Con base en ambas consideraciones –el aspecto organizativo de la política laboral y las medidas emergentes de reciente adopción– se caracteriza la mecánica de la política laboral del país.

⁵ El programa se ejecuta por medio de ocho subprogramas: Portal del Empleo, Vinculación Presencial, Empleo Formal –hoy SAEBE–, Bécate, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G (Escobar, 2010: 63).

⁶ Incluye programas de bolsas de trabajo, ferias de empleo, talleres para buscadores de trabajo, centros de intermediación laboral y servicios de información de empleo (Chambanet y Chambatel).

de la política laboral del país, aunque también limitan la capacidad de las instituciones locales de operar sus propias políticas de fomento o protección laboral.

En el caso del D.F. estas limitaciones se manifiestan principalmente en cuestiones presupuestales; la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del D.F. (STFE) está obligada a asignar una fracción de su presupuesto al impulso de los subprogramas del PAE. Esta cuestión se suma a la añeja problemática de transferencias de presupuesto federal al D.F. que se expresa en la continua reticencia a repartir fondos específicos para el combate a la pobreza o para solventar el gasto público (como el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura*) y cuyo telón de fondo es la postergada reforma política de la entidad, lo cual limita, si no es que determina, la capacidad financiera de los proyectos y programas que emanan de los organismos gubernamentales del D.F., y en última instancia su política laboral (Ciudadanos en Red, 2010). De esta forma el Programa de Seguro de Desempleo está acotado por un contexto organizativo que constituye un elemento crucial para el examen de sus alcances. Una manifestación de este contexto lo muestra Escobar (2010) al referir que 42.6% del total del presupuesto asignado a la STFE en 2007 y 2008 (999 372 millones de pesos) se destinó al PAE y 46.9% correspondió a las políticas pasivas: al Programa de Seguro de Desempleo y la ayuda a migrantes.

Medidas del gobierno federal en el periodo de crisis

Dos son las grandes iniciativas que ha tomado el gobierno federal para enfrentar la crisis que provoca la actual inestabilidad de los mercados financieros de Estados Unidos. En primer lugar, en octubre de 2008 se anunció la creación del *Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo* (PICE). Constituye un impulso a la economía mediante la inversión pública de 65.1 mil millones de pesos en la infraestructura de los sectores económicos. En segundo lugar, en enero de 2009 se presentó el *Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo* (ANEFE) que tiene como objeto impulsar al mercado interno mediante el gasto público y el aumento al ingreso de familias y empresas, promoviendo la generación de empleos, la economía familiar, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) y el uso eficiente del gasto público. Su cobertura es nacional y participan los gobiernos federal y local, el Poder Legislativo y organizaciones sociales, empresariales y obreras. (Coubès, 2009: 16).

El ANEFE está dirigido particularmente al mercado interno. Contiene cinco medidas estratégicas de las cuales destaca el *Apoyo al empleo y a los trabajadores* que incluye programas dirigidos de manera específica a las empresas y a las personas, en espera de efectos directos sobre el empleo. Dicho apoyo abarca cinco disposiciones específicas: Programa de Empleo Temporal, Programa de Preservación del Empleo,⁷ Fortalecimiento del SNE, Retiro de fondos de Afore, y Ampliación temporal de servicios médicos y maternidad por seguridad social. Las primeras tres “se enfocan a fortalecer el empleo y/o reducir el desempleo”; las dos últimas, “en el tratamiento social de quienes pierden su trabajo” (Coubès, 2009: 17). Cabe mencionar que la efectiva creación de empleos por medio de estas medidas es un asunto que debe observarse con detenimiento en el futuro, toda vez que se alejan mucho de las iniciativas que han tomado otros países en el mismo contexto de crisis actual, en particular en lo que atañe al papel del Estado. Algunos ejemplos notables los dan Argentina, El Salvador y República Dominicana, donde una medida no reactiva es la creación de empleos por medio de proyectos de inversión pública destinados a la contratación de mano de obra; a diferencia de nuestro país, donde las instituciones gubernamentales se han limitado a instrumentar este tipo de medidas (Programa de Empleo Temporal) en periodos críticos y con ámbitos de acción más restringidos. Para que estas medidas –el gobierno como empleador– sean viables en el futuro, se requiere observar la evolución del desempleo y las características de la población desocupada, así como el aspecto fiscal de la financiación (OIT, 2009; Guerra, 2010).

En este contexto resulta pertinente destacar la relevancia del Programa de Seguro de Desempleo en el Distrito Federal como una política de protección laboral que no sólo busca incidir en el cuidado de los derechos y el bienestar laboral de los trabajadores en momentos críticos, sino que se pronuncia como una medida innovadora y contraria al perfil que presenta el conjunto de políticas dirigidas al mercado laboral del país.

En este sentido es pertinente destacar los obstáculos políticos que impiden la difusión de la innovación de políticas laborales. De acuerdo con Huber (2002: 473), la promoción de algunas políticas que

⁷ Se trata de apoyos económicos temporales a las industrias de alta tecnología que han disminuido su producción. “Su objetivo principal es preservar el empleo y los recursos humanos desarrollados por estas industrias promoviendo prácticas que les permitan reducir sus costos de producción, a partir de modificaciones temporales en las condiciones de trabajo, sin tener que despedir trabajadores” (Coubès, 2009: 17).

proviene de los gobiernos locales está restringida por el tipo de propósitos que se persiguen en el ámbito nacional. Si el balance de poder político que impulsa un gobierno nacional se inclina a favorecer políticas contrarias a los propósitos innovadores, entonces habrá pocas posibilidades de que las nuevas políticas sean adoptadas en la esfera global. Esta tendencia se replica en lo supranacional. América Latina ha enfrentado no pocas dificultades para impulsar una agenda de política social “progresiva debido a la influencia de la hegemonía regional estadounidense”.

Antes de continuar con el análisis del Programa caracterizaremos a la población en edad laboral del D.F. a fin de identificar las condiciones que conviene atender por medio del Programa u otras políticas de bienestar laboral.

Composición, indicadores y caracterización de la población en edades laborales del Distrito Federal

Participación, desocupación e inactividad

Durante el segundo trimestre de 2009 se registró que en el Distrito Federal hay una población económicamente activa de 4 167 196 habitantes, lo que corresponde a una tasa de participación de 59% (INEGI, 2009). Los hombres alcanzaron tasas más elevadas que las mujeres en todas las edades (cuadro 1). Los niveles más altos de participación en este periodo correspondieron a los grupos de edad de 35 a 39 años en los hombres y 25 a 29 en las mujeres.⁸ Puede considerarse muy significativo el nivel de participación femenina de 70% en este grupo de edad y en el de 40 a 44 años, ya que como indica García (2009), en tiempos recientes la tasa de participación femenina ha mostrado mayores aumentos que la masculina debido a que cada vez son más las mujeres que participan en la actividad que tradicionalmente se ha considerado económica. No obstante, la relación entre la mujer y el mercado laboral es compleja. Autores como Pedrero (2004 y 2005) refieren la existencia de una relación que deriva del conflicto entre el

⁸ Esto no implica que las mujeres *trabajen* menos. El indicador de carga *global de trabajo* que utiliza Pedrero (2004) demuestra que el trabajo doméstico y el extradoméstico se intensifican en estas edades y que los eventos del curso de vida femenino de fecundidad y crianza acontecen simultáneamente y con mayor intensidad en tales grupos de edad. Por lo tanto, en el caso de que la crianza sea de tiempo completo, el trabajo total de ésta se elevará en el ámbito doméstico, el cual incluye el cuidado de los hijos.

CUADRO 1

Distrito Federal: Tasas específicas de participación económica y desocupación masculina y femenina; segundo trimestre de 2009

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

* $n < 30$.

** Las edades consideradas tanto para el numerador como el denominador son 14 a 64 años.

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI, ENOE, segundo trimestre de 2009.

rol de género socialmente asignado a la mujer y reproducido mediante el trabajo en la unidad doméstica, y su posibilidad de participar en las actividades económicas extradomésticas. Dicho conflicto permea todas las relaciones entre la mujer y el mercado laboral y se manifiesta en cualquier indicador que intente diagnosticar la situación laboral de la población al diferenciarla por sexo.

El indicador más recurrido para diagnosticar el desempleo lo integran las tasas de desocupación.⁹ Con independencia de otras condiciones laborales críticas de nuestro país, tales como la subocupación y el empleo en micronegocios o en el mercado informal, este indicador es útil como síntoma, pues es muy sensible a los periodos de crisis económicas. Un ejemplo de ello se presenta en los valores que ha tomado la tasa de desempleo nacional desde 2005.¹⁰ Pacheco (2004) asegura que el indicador se elevó a 8.0 durante la crisis de 1995.

Para el periodo analizado se registraron 287 556 desocupados en el Distrito Federal, lo que corresponde a una tasa de desocupación de 6.9%. En el cuadro 1 se observa que el desempleo alcanzó el mismo nivel en ambos sexos, si bien el caso femenino mostró una tasa ligeramente más elevada (7.3 frente a 7.0).

El grupo de edad 20 a 24 años fue el más afectado por el desempleo para ambos sexos, y las mujeres presentaron una tasa ligeramente mayor (17.3 frente a 16.8). Es importante conocer de manera más profunda el comportamiento del desempleo para estas edades en función de otras variables, por ejemplo el nivel de instrucción, como se verá más adelante. Meza (2006: 58) observa que hay varios aspectos que nos ayudan a entender el desempleo juvenil, entre ellos la pobreza familiar; que empuja a la búsqueda de empleo para complementar los ingresos del hogar; el sistema escolar, que no retiene a los jóvenes de bajos ingresos; y la relación deficiente entre las “políticas de trabajo, educación y capacitación”.

⁹ Proporción de la población económicamente activa (PEA) que al momento de la encuesta y en un lapso anterior determinado (una semana para el caso de la ENOE), se encontraba en alguna de las siguientes situaciones: *a*) no trabajaba porque comenzaría un negocio o trabajo nuevo; *b*) no tenía empleo ni trabajaba por cuenta propia pero había buscado trabajo o hacía preparativos para cruzar la frontera, o había intentado poner un negocio o realizar una actividad sin lograr comenzar; *c*) no había recibido sueldo en el periodo de referencia y se encontraba en cualquiera de las situaciones descritas en el inciso “b” (INEGI, 2005).

¹⁰ De este modo los indicadores para el país en su conjunto y para el Distrito Federal reflejan las etapas de crisis por las que se ha atravesado. Las tasas de desocupación para el país en el periodo 2005 a 2009 oscilaron entre 3.2 y 5.2% y han sido mayores en periodos más recientes. El Distrito Federal muestra tasas que van desde 5.0 hasta 6.9% (INEGI, 2009).

Los adultos (30 a 64 años) presentan bajos niveles de desocupación respecto a la tasa refinada total, lo cual apunta al hecho de que a estas edades dicho fenómeno es menos común tanto para los hombres como para las mujeres, lo cual se puede explicar porque la etapa de curso de vida por el que se atraviesa a estas edades suele coincidir con el sostenimiento de una familia o jefatura familiar por medio del trabajo.

El escaso registro numérico de población desocupada de adultos mayores (65 años o más) nos lleva a pensar que la necesidad los obliga a ocuparse en actividades en el mercado informal o a la inactividad, aunque disponibles. Sin embargo, para corroborarlo es pertinente tener una aproximación al fenómeno de corte cualitativo.

La población no económicamente activa¹¹ en principio no ejerce presión sobre el mercado de trabajo porque se halla en situaciones que le impiden hacerlo. Para el segundo trimestre de 2009 se registró que estaban inactivas 2 872 457 personas, de las cuales 520 279 (18.1%) declararon estar disponibles para trabajar (INEGI, 2009). Esta cifra contrasta con la correspondiente a los desocupados (287 556), pues casi la duplica, lo cual indica que adicionalmente al desempleo muchas personas se encuentran en otras condiciones desfavorables en el mercado laboral, las cuales se materializan en sus escasas posibilidades de obtener un empleo digno. En este sentido es posible discernir entre estas dos situaciones ocupacionales que afectan de manera distinta al mercado laboral y que requieren la aplicación de políticas laborales diferenciadas para mejorar las condiciones de las poblaciones inmersas en ellas.

El cuadro 2 muestra que para el caso de los estudiantes de todas las edades y ambos sexos la disponibilidad para trabajar ascendió a 19.9% y fue menor para las mujeres que para los hombres (18.1% frente a 21.7%). Ante estos indicadores cabe afirmar que una gran proporción de estudiantes en edades jóvenes necesita obtener trabajo, lo que muestra una necesidad laboral no satisfecha debido quizá a la dificultad que representa obtener un trabajo compatible con sus estu-

¹¹ Población en edad laboral que al momento de la encuesta declara no estar ocupada ni encontrarse en situación de búsqueda laboral debido a situaciones permanentes –tales como incapacidad o jubilación–, temporales –como estudio o trabajo doméstico– o indefinidas. Esta población puede declararse disponible o no disponible. En el primero de los casos los individuos suelen expresar su voluntad de trabajar pero dicen haber desistido de buscar empleo debido a su experiencia, a que consideran difícil obtenerlo o porque su contexto no lo permite. En el segundo de los casos los impedimentos físicos y otras obligaciones son las causas principales que los llevan a no estar disponibles para trabajar.

CUADRO 2
Distrito Federal: Población no económicamente activa masculina y femenina por grandes grupos de edad y disponibilidad; segundo trimestre de 2009 (porcentajes)

<i>Grupo de edad y situación</i>	<i>Ambos sexos</i>		<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>	
	<i>Disponibles</i>	<i>No disponibles</i>	<i>Disponibles</i>	<i>No disponibles</i>	<i>Disponibles</i>	<i>No disponibles</i>
Todas las edades						
Estudiantes	19.9	80.1	21.7	78.3	18.1	81.9
Quehaceres domésticos*	17.8	82.2	50.1	49.9	16.6	83.4
Pensionados y jubilados	10.7	89.3	12.9	87.1	7.6	92.4
Incapacitados permanentes	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0
Otros no activos	29.8	70.2	38.6	61.4	21.1	78.9
Total	18.1	81.9	22.3	77.7	16.3	83.7

* $n < 30$ en población masculina de muestra.

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI, ENOE, segundo trimestre de 2009.

dios. También puede apuntar al hecho de que las necesidades propias o del hogar orillan a esta población a buscar un empleo al mismo tiempo en que están estudiando, lo cual la puede poner en riesgo de abandonar la escuela, sobre todo en la adolescencia.

Para las mujeres los niveles de disponibilidad en el quehacer doméstico pueden considerarse altos (alrededor de 17%), lo que implica que casi una de cada cinco dedicadas a las tareas domésticas preferiría desempeñar una ocupación extradoméstica. Una instrumentación de política laboral que promueva e incorpore gradualmente a estas mujeres al mercado de trabajo, tomando en cuenta su situación en la unidad doméstica y el momento de su curso de vida, incidiría en su bienestar, pues se trata de un grupo capaz de contribuir al desarrollo mediante la actividad económica.

Resulta interesante indagar y sugerir posibles causas que ubican a la población inactiva que no está clasificada en otras instancias en tal situación. Para todas las edades 29.8% está disponible y 70.2% no lo está.

Una perspectiva de análisis consiste en observar a la población joven (adolescentes y jóvenes adultos) cuyo rol, al menos socialmente asignado, debería ser el estudio o el trabajo, pero que no se desempeña en ninguna de esas actividades, para responder: ¿qué le impide incorporarse al mercado laboral o continuar su escolarización?

Recientemente se ha observado que ha disminuido el interés de estos jóvenes por perseguir las metas culturales y económicas previamente establecidas, como la preparación escolar y el empleo; esto se debe a múltiples causas, entre las que figuran sus escasas posibilidades de insertarse en el mercado laboral e incluso su posibilidad de ingresar a la delincuencia y al crimen organizado como mecanismo idóneo para alcanzar un éxito económico inmediato (*La Jornada*, 5 de enero de 2010). Esto exige un estudio serio y profundo que sólo será viable conforme el fenómeno se vaya desarrollando en el futuro y se cuente con un mayor número de observaciones estadísticamente analizables. Para enriquecer el conocimiento de esta población convendría tener información previa y posterior al periodo que aquí se analiza y comparar los cambios que han ocurrido en cada periodo. Por ahora sólo es posible reafirmar el interés en los condicionantes que remiten a estos grupos de edad a la inactividad y a la no disponibilidad, así como los riesgos que representa esta condición para dicha población. Si se acepta la premisa de que esta población constituye un grupo expuesto al riesgo de anomia social, como el suicidio y la delincuencia, según in-

forman algunos estudios,¹² resulta imperante instrumentar políticas integradas que vinculen los escenarios por los que atraviesa la juventud –tales como el mercado laboral y las expectativas sociales– y que consideren las situaciones de los mismos a fin de ampliar las alternativas que los jóvenes tienen a su alcance.

En suma, se detecta que los grupos más afectados por la inactividad, y por ende más necesitados de políticas laborales idóneas son *los estudiantes jóvenes de ambos sexos*, pues cerca de 19% de ellos requiere un empleo, así como las *mujeres dedicadas al quehacer doméstico*, ya que cerca de 17% de ellas desea obtener un trabajo.

Composición de la población desocupada del Distrito Federal

Los niveles de desocupación son más elevados para aquellos cuyo máximo nivel de instrucción es la secundaria (7.6) (cuadro 3). Entre la población de ambos sexos de jóvenes adultos se aprecia que hay mayores proporciones de desempleados en los niveles más avanzados de instrucción. Cabe suponer que los empleos, puestos u ocupaciones disponibles en el mercado laboral no van en conformidad con las expectativas de demanda de las personas que cuentan con mayor instrucción, quienes posiblemente tengan más recursos para sostener periodos más prolongados de inactividad hasta que logren encontrar un trabajo acorde a sus expectativas.

Para esta categoría, independientemente de que las tasas en ambos sexos son muy elevadas, si se admite el supuesto de que la educación superior debería coadyuvar a la absorción de esta población en el mercado laboral, se le debe considerar vulnerable o en riesgo de caer en la inactividad –en el mejor de los casos– o en la anomia –en el peor– ante la situación actual de la relación entre el mercado laboral y los jóvenes, como revelan los estudios de la ENA 08.¹³ Resulta indispensable reconocer a esta población como objeto de políticas laborales que

¹² Ciertos estudios basados en la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 indican “que seis de cada diez que planearon suicidarse no estudiaban, principalmente los que tienen entre 18 y 29 años, y nueve de cada diez de entre 18 y 24 años no trabajaban. La mayoría tenía escolaridad máxima de secundaria; en segundo lugar, bachillerato” (*La Jornada*, 12 de enero de 2010). De acuerdo con esta nota la mayoría de los jóvenes percibe que es imposible “acceder a vivienda, al proyecto de vivir en pareja, salud y educación [...] las perspectivas de los jóvenes han cambiado necesariamente”. Muchos “saben que van a vivir con precariedad, que no van a tener empleo fijo, una fuente de trabajo con garantías sociales y, por ello, estabilidad y recursos para acceder a ciertos satisfactores”.

¹³ Véase la nota anterior.

CUADRO 3

Distrito Federal: Tasas de desempleo masculinas y femeninas por grandes grupos de edad y nivel de instrucción; segundo trimestre de 2009

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

* *n* menor a 30.** *n* > 30 sólo para ambos sexos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI, ENOE, segundo trimestre de 2009.

tomen en cuenta sus expectativas hacia el mercado de trabajo y brindarle protecciones adicionales a los beneficios monetarios que ofrecen los seguros de desempleo.

La descripción precedente supone un vínculo entre la desocupación, la inactividad y la informalidad en la población joven. Al observar los niveles más altos de desocupación en esta población, sobre todo en los niveles escolares más elevados, cabe plantear una doble explicación: por un lado, la falta de oportunidades en un mercado laboral más competitivo según niveles de instrucción más elevados (explicación estructural), y por otro, la inadecuación de la oferta laboral y las expectativas de los buscadores de empleo en función de su nivel de instrucción (explicación individual). El desempleo juvenil puede conducir a dos situaciones ocupacionales que se consideran no óptimas: o la inactividad disponible o la informalidad. En ambos casos se trata de condiciones que afectan el bienestar y las posibilidades de asimiento de una situación laboral decente.

Respecto a la población adulta, los grados de desocupación son bajos respecto al total de la PEA. Es posible que el problema de la desocupación entre la población adulta resida en la posibilidad de reinserción al mercado laboral, lo cual se relaciona con el riesgo de caer en la inactividad o en la informalidad.

Es importante conocer el lugar de búsqueda de trabajo de los desocupados, ya que este conocimiento podría contribuir en alguna forma a la planeación de políticas de bienestar laboral y a su difusión en los lugares de búsqueda a fin de que lleguen con mayor eficacia a su población objetivo. En el cuadro 4 se intenta conocer la distribución de los buscadores y el cambio de ésta según los grupos de edad, de modo que se facilite la aproximación a los lugares más concurridos de acuerdo con la edad del buscador.

Para todos los grupos de edad el lugar más concurrido es el sitio donde buscan emplearse; por ejemplo un taller, una tienda, una fábrica, etc. Tanto los hombres como las mujeres fueron directamente al lugar de trabajo (48.9% de los hombres y 47.7% de las mujeres). El segundo de los lugares de búsqueda corresponde a un medio electrónico: internet (17% de los hombres y 20.4% de las mujeres buscaron trabajo por esta vía). En el tercer lugar se advierte una diferencia por sexo: mientras que los hombres recurren a conocidos y familiares (14%), las mujeres se distribuyen equitativamente entre los medios de comunicación y los familiares (8.9% en cada lugar de búsqueda). Es importante reflexionar sobre este resultado, pues sugiere que los

CUADRO 4

Distrito Federal: Población desocupada masculina y femenina por lugar de búsqueda y grandes grupos de edad; segundo trimestre de 2009 (porcentajes)

<i>Grupo de edad</i>	<i>Distribución de buscadores por lugar de búsqueda</i>		<i>Distribución por sexo en el lugar de búsqueda</i>	
	<i>Ambos sexos</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Mujeres</i>
<i>Todas las edades</i>				
Directamente en el lugar de trabajo	48.4	48.9	47.7	44.2
Internet	18.5	17.0	20.4	49.5
Medios de comunicación (periódico, radio)	8.8	8.8	8.9	45.3
Conocidos o familiares le avisaron o recomendaron	12.2	14.9	8.9	32.7
Otro*	12.0	10.4	14.0	52.3
Total	100.0	100.0	100.0	44.9
<i>Adolescentes (14 a 17 años)*</i>				
Directamente en el lugar de trabajo	91.7	85.1	100.0	48.6
Internet	8.3	14.9	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	44.6
<i>Jóvenes adultos (18 a 29 años)</i>				
Directamente en el lugar de trabajo	44.4	42.3	46.7	48.8
Internet***	25.5	24.2	26.9	49.0
Medios de comunicación (periódico, radio)**	9.9	11.5	8.0	37.6

Conocidos o familiares le avisaron o recomendaron**	7.9	11.9	3.3	80.9	19.1
Otro	12.4	10.0	15.1	43.3	56.7
Total	100.0	100.0	100.0	53.6	46.4
Adultos (30 a 64 años)					
Directamente en el lugar de trabajo	49.2	52.5	45.0	59.6	40.4
Internet**	12.7	10.8	15.0	47.6	52.4
Medios de comunicación (periódico, radio)**	8.1	6.2	10.6	42.7	57.3
Conocidos o familiares le avisaron o recomendaron***	17.2	18.5	15.5	60.1	39.9
Otro	12.8	11.9	13.9	52.0	48.0
Total	100.0	100.0	100.0	55.8	44.2

* Agencias o bolsas de trabajo privadas, servicio público de colocación, programa de empleo temporal del gobierno, negocio por cuenta propia, sindicato o gremio, anuncio clasificado y otros medios de búsqueda.

** Población de muestra con menos de 30 años.

*** Sólo población de ambos sexos con más de 30 años.

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI, ENOE, segundo trimestre de 2009.

hombres recurren y dependen más que las mujeres de las redes sociales cuando pierden su empleo.

La anterior descripción puede considerarse el “patrón de lugar de búsqueda” de la población desocupada del Distrito Federal.

Condiciones laborales de la población ocupada

El análisis de la población ocupada con base en sus condiciones laborales constituye por sí solo un tema que debe analizarse a fin de aproximarse a conocer la calidad del empleo con que cuenta dicha población en cualquier mercado laboral. De acuerdo con García (2010), es necesario partir de conceptos que den cuenta de la problemática del empleo en el mercado laboral mexicano y que expandan los límites que han sido impuestos por el modo de elaborar diagnósticos, e instrumentar políticas públicas basados en indicadores tradicionales que no toman en cuenta los aspectos centrales de la realidad laboral del país. La autora propone considerar aspectos como la informalidad (“unidades productivas que no contratan mano de obra o lo hacen de manera esporádica y en condiciones precarias” denominadas micronegocios, García, 2010: 7) cuyo indicador sería la proporción de la población que está ocupada en micronegocios precarios. Asimismo la precariedad laboral hace explícitas “las carencias e inseguridades del escenario laboral de acuerdo con la inestabilidad, la falta de protección social y la vulnerabilidad social y económica” (García, 2010: 9). Ésta se estimaría por la distribución de los ocupados con ingresos bajos, jornada parcial, carencia de prestaciones laborales y sin contratos permanentes. A continuación se muestran algunos atisbos al respecto que dan una idea de las condiciones laborales en el D.F. con la finalidad de complementar lo expuesto hasta ahora.

El cuadro 5 muestra que la tercera parte de la población ocupada del Distrito Federal realiza labores en micronegocios, proporción similar a la nacional,¹⁴ aunque es ligeramente menor (31.6%). Este panorama no es muy alentador, ya que tal inserción ocupacional suele estar asociada a la vulnerabilidad social.

En cuanto a las prestaciones laborales, el Distrito Federal presenta niveles más altos respecto al resto del país: mientras casi 60% de la población ocupada en el país no cuenta con alguna prestación, en el

¹⁴ Este análisis se basa en la comparación con los niveles nacionales (Guerra, 2010).

D.F. tal proporción corresponde a casi la mitad de los ocupados (49.9%). En ambos casos resulta alarmante que 60% del total nacional y la mitad de la población del D.F. no cuenten con acceso a prestaciones sociales tales como aguinaldo, vacaciones pagadas, reparto de utilidades, créditos para la vivienda o atención médica.

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

Se aprecia que la población adolescente ocupada presenta altos niveles de precariedad laboral. Las proporciones de jornada parcial involuntaria y los niveles de ingreso inferiores a la mediana nacional son las más altas de todos los grupos de edad.

Los indicadores para la población joven son mejores que para la adolescente en lo que respecta a los niveles de ingreso y a la jornada parcial, aunque distan mucho de ser satisfactorios, pues es evidente la necesidad de mejorar sus ingresos.

La población adulta presenta mejores niveles respecto del resto de la población. No obstante, los indicadores muestran situaciones no óptimas: más de la mitad de la población adulta carece de contrato permanente, casi una tercera parte no alcanza ingresos superiores a la media nacional, y cerca de la tercera parte de las mujeres trabaja menos del tiempo que desearía en tareas extradomésticas. La situación más favorable de este grupo de edad respecto a los demás se relativiza al observar las disparidades de género en las jornadas parciales, en las prestaciones y en los contratos.

Finalmente la población adulta mayor presenta niveles de ocupación en la informalidad más altos que los del resto: alcanza un alarmante 71.9% entre las mujeres y 55.8% para el conjunto de ambos sexos. Esto revela las pocas alternativas que ofrece el mercado laboral para la población de tales edades o sus propias elecciones de ocupación y coincide con la elevada proporción de empleados por cuenta propia en este segmento etario. Es evidente que dicha población presenta las condiciones laborales más críticas, lo cual se corrobora al observar su carencia de prestaciones, como la atención médica, beneficio que suele necesitarse más en estas edades que en otras.

Los indicadores presentados muestran un mercado laboral con carencias de seguridad social y prestaciones, lo cual insta a reflexionar

CUADRO 5
Distrito Federal: Población ocupada masculina y femenina por grandes grupos de edad e indicadores de precariedad laboral; segundo trimestre de 2009 (porcentajes)

<i>Grupo de edad</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Todas las edades			
Micronegocios precarios ^a	33.6	33.5	33.7
Con ingreso menor que la mediana nacional ^b	36.2	37.5	34.5
Jornada parcial involuntaria ^c	23.1	16.8	31.3
Sin ningún tipo de prestación ^d	49.9	52.5	46.5
Sin contrato permanente	62.3	62.9	61.5
Adolescentes (14 a 17 años)			
Micronegocios precarios	47.6	48.8	45.3
Con ingreso menor que la mediana nacional	52.6	54.4	49.2
Jornada parcial involuntaria	53.7	53.5	54.0
Sin ningún tipo de prestación	93.9	93.7	94.2
Sin contrato permanente	100.0	100.0	100.0
Jóvenes adultos (18 a 29 años)			
Micronegocios precarios	26.3	28.5	23.4
Con ingreso menor que la mediana nacional	42.9	46.3	38.4
Jornada parcial involuntaria	22.9	17.9	29.5
Sin ningún tipo de prestación	46.6	50.4	41.5
Sin contrato permanente	66.9	67.8	65.8

Adultos (30 a 64 años)				
Micronegocios precarios	34.2	33.8	34.6	
Con ingreso menor que la mediana nacional	32.9	33.6	31.9	
Jornada parcial involuntaria	21.6	14.6	30.6	
Sin ningún tipo de prestación	48.2	50.5	45.3	
Sin contrato permanente	58.6	59.2	57.8	
Adultos mayores (65 o más)				
Micronegocios precarios	55.8	46.0	71.9	
Con ingreso menor que la mediana nacional	49.1	46.0	54.1	
Jornada parcial involuntaria	33.9	27.2	45.0	
Sin ningún tipo de prestación	74.7	72.5	78.5	
Sin contrato permanente	81.9	77.0	90.0	

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

^b Mediana nacional equivalente a \$20.00 por hora (INEGI, 2009).

^c Inferior a 35 horas semanales.

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

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI, ENOE, segundo trimestre de 2009.

sobre las posibilidades de bienestar que pueden proporcionar a la población ocupada tanto el trabajo ofrecido como el emprendido por cuenta propia, así como las políticas laborales en nuestro país y en la entidad.

Adversidades y condiciones susceptibles de políticas de bienestar laboral en la población desocupada del Distrito Federal

Con base en la descripción de los indicadores que hemos presentado y en los testimonios de algunos solicitantes del Programa de Seguro de Desempleo,¹⁵ en este apartado examinaremos las condiciones que prevalecen en el mercado laboral consideradas como objetivos de las políticas de bienestar laboral.

Como se señaló anteriormente, el desempleo se acentúa entre la población joven, pues el mercado laboral no le ofrece trabajos acordes a sus expectativas, calificaciones o necesidades (Meza, 2006). Además de la desocupación, esto coloca a los jóvenes en riesgo de caer en la inactividad o la informalidad debido a la escasez de trabajo decente. Los solicitantes de seguro que tienen estas edades dicen que los trabajos que se les ofrecen suelen ser precarios, con bajas remuneraciones o pagadas con retraso; en periodos de capacitación es común la falta de pago. Esta percepción es general e independiente del nivel de instrucción, pero a la población joven de baja escolaridad se le presenta adicionalmente el obstáculo de que carece de certificación de estudios de preparatoria, requisito que se suele exigir para otorgar este tipo de empleos, pese a ser precarios. Ante estos escenarios resulta indispensable corroborar si una política de protección laboral instrumentada con beneficios monetarios es suficiente para respaldar a una población joven que requiere emplearse, y si dicha política debería centrarse adicionalmente en la promoción laboral con énfasis en la vinculación de los demandantes de un empleo decente con los oferentes disponi-

¹⁵ La obtención y registro de los testimonios de los solicitantes que entregaban su documentación o realizaban consultas informativas se realizó mediante entrevistas semiestructuradas en los módulos de atención de las delegaciones Coyoacán y Cuauhtémoc. En concordancia con la segmentación etaria de los indicadores presentados se entrevistó a potenciales beneficiarios del Programa pertenecientes a la población joven adulta, jóvenes y adultos mayores. El universo de los entrevistados corresponde a una muestra intencional elaborada por el autor, sin fines probabilísticos, cuyo propósito es ilustrar las condiciones adversas que afectan a la población desocupada y formular hipótesis sobre las mismas. Las verbalizaciones y guías de tópicos de este ejercicio están disponibles con el autor.

bles, quienes deben tomar en cuenta las expectativas laborales y las capacidades de esta población a fin de evitar que caiga en la inactividad.

Aunque los niveles de desocupación entre la población adulta son más bajos que entre los jóvenes, es importante considerar las adversidades que padece, como la incapacidad de reinsertarse en el mercado laboral para prevenir la informalidad o la inactividad, que se abatiría con la recuperación de un empleo de calidad.

La experiencia de búsqueda de empleo entre los solicitantes del seguro indica que las plazas en que es posible generar antigüedad no se obtienen fácilmente y además es difícil ascender en los puestos. Esto apunta irremediablemente a conocer las relaciones con los patrones y los acuerdos que surgen entre ellos para saber si tienden a optar por la flexibilización del trabajo asalariado. Asimismo se percibe que la experiencia laboral, cuantificada tanto por los años que se han desempeñado en una actividad como por el aprendizaje acumulado en éstos, podrían no tomarla en cuenta los oferentes de empleo cuando el solicitante tiene mayor edad. Aunado a ello, se habla de “filtros rígidos de contratación” donde las variables numéricas –años de escolaridad o edad– son suficientes para discriminar al solicitante, y ya no tanto la calidad de trabajo que podría aportar con su experiencia laboral previa. Lo anterior sugiere la necesidad de poner en práctica políticas de bienestar laboral mixtas que ofrezcan beneficios y seguros de desempleo y promuevan simultáneamente la posibilidad de obtener plazas disponibles en la rama de actividad que corresponda al solicitante, ya que en función del tiempo que lleva expuesto a la interacción con el mercado laboral es posible que haya acumulado experiencia en alguna ocupación específica.

Como se mencionó, conocemos las necesidades específicas de la población adulta mayor desocupada por medio de sus testimonios. En efecto, situaciones de desempleo prolongado, discriminación por edad, percepciones desalentadoras e incertidumbre para cubrir sus necesidades diarias, son sólo algunas de las situaciones cotidianas por las que atraviesan. Sus alternativas muchas veces se limitan a valerse por sí mismos mediante el autoempleo y el desempeño de oficios y habilidades con oportunidades muy escasas de empleo y remuneraciones muy bajas, que no se adecuan a sus necesidades. Asimismo otorgan una significación subjetiva individual al trabajo, lo cual incrementa su necesidad. En este sentido, es pertinente pensar en ampliar la visión de seguridad social para extenderla a la población en estas edades en función de sus necesidades de servicios de salud y sus deseos de seguir

laborando. Además se considera que las necesidades de protección laboral de este grupo son distintas dada la cercanía de su edad al retiro y los esquemas prevalecientes para acceder al mismo.

El Programa de Seguro de Desempleo: áreas susceptibles de análisis y evaluación

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

Conceptualmente, un seguro de desempleo es una medida de protección laboral dentro de las políticas de seguridad social cuya finalidad es el resguardo al trabajador desempleado (Escobar, 2010). Otras medidas de la misma índole son las compensaciones laborales (Huber, 2002; OIT, 2009) y el ingreso ciudadano universal (Raventós, 2007; Yanes, 2007). Sin embargo, es posible argumentar que el seguro de desempleo es la medida de protección laboral por antonomasia.

Tradicionalmente los seguros de desempleo se han dirigido a los trabajadores del sector formal con contratos indefinidos, pero ante la crisis económica actual se han expandido a otros grupos de beneficiarios, como se observa en algunos países latinoamericanos que cuentan con dichos seguros. En Argentina el beneficio se ha extendido a los trabajadores agrícolas temporales y ocasionales, al igual que en Brasil. En Chile y Uruguay se han modificado los programas para ampliar su cobertura y mejorar sus beneficios. En el caso de Uruguay se ha incluido a los trabajadores domésticos, y en Chile se proyecta un régimen específico para los trabajadores contratados a plazo o por destajo. Merece una mención especial Venezuela, que desde 2005 concentra en un mismo régimen a los trabajadores independientes, a los del empleo doméstico y a los trabajadores a domicilio, entre otros. Ante la dificultad que representa para estas instancias ocupacionales la fiscalización del sector informal de la economía, se ha dispuesto el pago total de la cotización con la posibilidad de que el Estado absorba 50% del costo. Los programas son contributivos, y aunque los esquemas de financiamiento varían en cada país, el común denominador de su funcionamiento es la presencia de acciones colectivas entre tres actores: los trabajadores, los patrones y el gobierno (Ros, 2005; Velásquez, 2010).

El Programa de Seguro de Desempleo es la política laboral que recibe mayor impulso del gobierno del D.F. A diferencia de los pro-

gramas de la región, el seguro no es contributivo. Como se mencionó con anterioridad, su capacidad de operación está delimitada tanto por el aspecto financiero y su vinculación con el PAE, como por lo político: su naturaleza es opuesta a la visión de la política de mercado laboral del gobierno federal.

Al ser una medida que enfatiza la seguridad social ante el “serio deterioro de la protección al trabajo” puede aventajar al PAE, toda vez que éste se halla muy descuidado en sus subprogramas (Escobar, 2010: 63). Asimismo conviene destacar que respecto a las medidas similares que ha puesto en marcha el gobierno federal (retiros de AFORE, principalmente) ha logrado franquear el obstáculo de la emergencia y se perfila como permanente tras haberse decretado en la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal. Por ello es justo reconocer que el Programa constituye una medida inusitada en el conjunto de políticas de mercado laboral de que dispone el país, y por la misma razón resulta indispensable reconocer sus alcances y sus limitaciones. Uno de los retos evidentes es mantenerse en marcha como una política de protección laboral innovadora ante las dificultades que implica su antagonismo con la agenda federal.

El diseño del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal

A partir del análisis del diseño del Programa es posible conocer sus metas y reconocer que en la práctica requieren medios para alcanzarlas. A continuación se presenta de manera breve dicho análisis.

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

Las percepciones del trabajo como concepto y las intenciones del Programa como política pública se encuentran en la convocatoria: se considera que el trabajo bien remunerado, estable y protegido por la ley es la base del bienestar social y un elemento crucial para mejorar los niveles de desarrollo. El Programa es justificado ante la carencia de un seguro de desempleo en México, único país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en

esta situación. Dicha medida es recomendada para el fortalecimiento de la protección social en condiciones de vulnerabilidad y su meta es doble: brindar una protección básica a quienes perdieron su trabajo en el sector formal de la economía e incidir en la recuperación de su empleo (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2009: 99).

Los beneficiarios potenciales son los desempleados, incluyendo los vulnerables y discriminados, que residen en el D.F. y tienen más de 18 años. Son requisitos haber perdido su trabajo a partir del primero de enero de 2006 por causas ajenas a su voluntad, haberlo desempleado durante al menos seis meses, y que su domicilio fiscal haya estado en el Distrito Federal. Los solicitantes no deben percibir ingresos económicos por jubilación, pensión u otro tipo de subsidios y deben estar buscando empleo.

El beneficio es equivalente a 30 días de salario mínimo general vigente en el D.F. otorgado durante seis meses, no prorrogable, con posibilidad de solicitarlo solamente una vez cada dos años. El Programa establece que los beneficiarios están obligados a participar en los programas de empleo, promoción o reconversión profesional determinados por la STFE.

Dentro de los objetivos específicos existen dos que constituyen las metas del programa a alcanzar, conforme a las cuales se debe analizar y evaluar el mismo en la práctica. El primero de estos objetivos refiere a las condiciones del potencial beneficiario; el segundo, a la meta del programa en la dinámica laboral de la ciudad:

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

La importancia de estos objetivos radica en que señalan y delimitan al actor de la fuerza de trabajo que el gobierno reconoce como sujeto de beneficios y necesidades, y a la vez pretende mejorar su situación laboral.

Algunas cifras sobre el desempeño y la cobertura del Programa¹⁶

Desde 2007 hasta 2010 el Programa ha registrado a 166 828 beneficiarios documentados, distribuidos de la siguiente manera: en 2007, 12 001; en 2008, 59 347; en 2009, 61 965; en 2010, 33 515. Esto representa 4.9, 25.3, 21.5 y 10.6% de la población desocupada que se registró en el segundo trimestre de 2007, 2008, 2009 y 2010, respectivamente.¹⁷ La distribución por sexo corresponde 53% a mujeres y 47% a hombres. El presupuesto total ejercido en el periodo asciende a 1 195 731 149 pesos, lo que corresponde a un costo promedio de 7 167.44 pesos por cada asegurado (STFE, s/f).

Entre los beneficiarios 62% tiene entre 26 y 45 años de edad, 18% de 46 a 55 y 12% de 18 a 25 años (STFE, s/f). El hecho de que la mayor parte de los beneficiarios tenga entre 26 y 45 años puede explicarse por dos razones. En primer lugar porque quizá sea más fácil cumplir con los requisitos del Programa a estas edades, ya que según se vio en el cuadro 5, hay entonces menores niveles de informalidad en comparación con otros grupos de edad. Por otro lado, la necesidad imperiosa de resolver el problema de pérdida de ingreso que implica la desocupación en esta etapa del curso de vida empuja a los trabajadores a obtener el beneficio económico en mayor medida que a otros grupos de edad que podrían valerse de otros medios para remediarla. Esto puede argumentarse por el hecho que 65% de los beneficiarios están

¹⁶ Al momento de realizar la investigación que documenta este artículo se intentó acceder a la base de datos de los beneficiarios del Programa para fines de análisis estadísticos por medio del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Dicha información está clasificada como reservada, por lo que no pudo obtenerse. Un segundo intento se hizo directamente con autoridades de la STFE tras entrevistarlas. Sin embargo esta búsqueda tampoco fue exitosa. Debido a ello se intentará formular, en la medida de lo posible, un análisis de las cifras de cobertura y desempeño del Programa disponibles al público: <http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/estadisticas_3er_ano_seguro_de_desempleo>.

¹⁷ Este dato únicamente relaciona el número de asegurados por año como proporción del total de la población desocupada que se registró en el periodo mencionado, por lo que únicamente se acerca parcialmente a la capacidad de “captación” de población desocupada que tiene el Programa. Por lo tanto conviene no perder de vista que el denominador de la razón porcentual incluye a toda la población desocupada (es decir a toda aquella en edad laboral –14 o más años de edad– que buscó trabajo independientemente de si laboró anteriormente en el sector formal –derechohabientes del IMSS– o si buscó empleo por primera vez) y no a la potencial beneficiaria que, como se vio, se restringe a quienes cumplen los requisitos del Programa. Un refinamiento de este dato supone observar cuál sería el nivel de cobertura del Programa al sustituir el denominador de la razón por el número de desocupados que cubren los requisitos del Programa por año.

casados (41%), viven en unión libre (11%) o son madres solteras (6%) (STFE, s/f).

La distribución de los beneficiarios por niveles de escolaridad concentra 45% en el nivel medio superior, a 36% en el básico, a 18% en el superior y a 1% en ningún nivel. De acuerdo con datos del INEGI (2011) la población desocupada con nivel medio superior y superior representó en ese periodo alrededor de 82% de todos los desocupados. Del mismo modo, los beneficiarios del Programa con dichos niveles de instrucción representan la mayoría con 63% del total.

Uno de cada cuatro beneficiarios perdió su empleo tras 5 o más años de ejercerlo. Cabe suponer (dado que los datos no están disponibles) que forman parte de la población adulta y que han generado antigüedad en sus trabajos ahora perdidos, por lo que el Programa habrá de asegurarles, adicionalmente al beneficio, un empleo de calidad acorde a sus experiencias y a sus condiciones laborales previas, como ya se ha sugerido. El resto de los beneficiarios se distribuye, según su duración de último empleo, en: menos de un año 20%, 1 a 2 años 22%, 2 a 3 años 16%, 3 a 4 años 10%, y 4 a 5 años 7% (STFE, s/f).

Finalmente, 58.3% de los beneficiarios proviene del sector servicios y 32.7% de actividades comerciales, lo cual es congruente con la consabida terciarización de las actividades económicas del Distrito Federal.

Las características de los beneficiarios muestran algunas concordancias con los indicadores que presentamos en la segunda parte de este texto, principalmente los de nivel de instrucción y edad. En lo financiero resulta relevante que el costo promedio de cada asegurado sea tan alto (el beneficio monetario sólo representa 26% del costo total) para un programa no contributivo, de ahí que se discuta cómo evaluar la eficacia del gasto en función de la capacidad del Programa para reinsertar a sus beneficiarios en empleos decentes y reducir la informalidad y el trabajo precario, según se proponen sus objetivos.

Áreas de análisis y evaluación del Programa

Con base en lo expuesto hasta ahora se identifican tres áreas en las cuales es posible determinar los aciertos y desafíos del Programa: *a)* en su relevancia dentro del contexto de la política laboral del país; *b)* en su capacidad como política de protección laboral; y *c)* en su capacidad como política de empleo directo. Con base en ellas se analiza en el

siguiente apartado la pertinencia del Programa como política de bienestar laboral.

Análisis conclusivo: aciertos y desafíos del Programa de Seguro de Desempleo como política de bienestar laboral¹⁸

El fortalecimiento del Programa en el contexto de la política laboral del país

Como ya se ha mencionado, el Programa es una medida sobresaliente en tanto cubre un espacio que no toman en cuenta las políticas de mercado laboral del país: la protección ante la pérdida del empleo en el sector formal propiciada por las instituciones gubernamentales. En este aspecto no se puede medir cuantitativamente la relevancia del Programa (el beneficio otorgado es el salario mínimo), sino cualitativamente, pues intenta recuperar el papel activo que habían perdido las instituciones gubernamentales al adoptar medidas neoliberales en el mercado de trabajo mexicano.

Al mismo tiempo, por ser una medida innovadora enfrenta el reto de lograr que su permanencia y su difusión sean exitosas en el futuro, dadas las presentes condiciones políticas y la agenda neoliberal de la regulación del mercado laboral, tales como la postergada reforma a la Ley Federal del Trabajo.

Por otro lado, el Programa encara el desafío de determinar explícitamente los mecanismos indispensables para garantizar el beneficio a los más vulnerables o marginados de su población objetivo, a fin de alcanzar el cabal cumplimiento de sus propósitos. Dado que en su diseño no hay elementos que aclaren qué se entiende por vulnerabilidad y marginalidad, resulta complicado evaluar los alcances del seguro en este aspecto. De acuerdo con la descripción de los indicadores relativos a la disponibilidad de las mujeres en el quehacer doméstico y a las condiciones ocupacionales precarias de la población joven, así como a las frecuentes prácticas discriminatorias por género y edad que se presentan en el mercado laboral (según los testimonios de los representantes de la población adulta y adulta mayor), es posible considerar que se trata de manifestaciones de la aludida vulnerabilidad y margi-

¹⁸ En las partes argumentativas de este análisis se toman en cuenta los argumentos que obtuvo el autor en las entrevistas a los solicitantes del seguro (véase la nota 15) y a algunos ejecutores y evaluadores del programa de la STFE y del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EvaluADF).

nalidad del mercado laboral del D.F. En la práctica es necesario brindar atención prioritaria a estos grupos (jóvenes, adultos mayores y mujeres) mediante un beneficio económico, pero además otorgándoles otro tipo de beneficios acorde a sus necesidades y ofreciéndoles oportunidades reales de reinserción laboral según sus capacidades.

Para prevenir que el Programa pudiera constituirse en una medida de seguridad social excluyente, como las que caracterizan a la política social mexicana, éste enfrenta el desafío de incluir a la población ocupada en el sector informal. Si consideramos que en el periodo que analizó esta investigación la mitad de la fuerza de trabajo de la entidad se empleaba en la informalidad, donde alcanzaba niveles alarmantes la población adulta mayor, con la consecuyente precariedad que esto supone, es posible reconocer la apremiante necesidad de expandir los beneficios a los desocupados de este sector de la población. Los ejemplos que muestran Uruguay, Venezuela y Chile sobre la expansión de la cobertura de seguros de desempleo pueden tomarse en cuenta para formular enmiendas posteriores. No obstante, de acuerdo con los ejecutores del Programa, incluso la situación actual del financiamiento representa un gran reto para su continuidad, por lo que un esquema no contributivo hace imposible financiar su expansión al sector informal. Ante esto, la experiencia en países latinoamericanos indica claramente dos elementos centrales para el funcionamiento de sus seguros: la constante participación del Estado en su administración, y el esquema contributivo tripartito –trabajadores, patrones y gobierno– para el financiamiento. Al considerar estos elementos en las futuras enmiendas al Programa no sólo se le optimizará, sino que se logrará un auténtico reposicionamiento del Estado en la política laboral.

Otra perspectiva ha hecho pensar a algunos evaluadores en la posibilidad de instaurar un ingreso ciudadano universal como medida más adecuada de política social universal en ambos sectores del mercado laboral. En todo caso, la instrumentación de una medida adecuada para la desocupación en el sector informal demanda un análisis exhaustivo de su dinámica laboral.

El Programa como política de protección laboral

La percepción del Programa suele ser positiva entre sus beneficiarios y sus ejecutores. De acuerdo con sus testimonios, el beneficio monetario previene de forma inmediata las situaciones de vulnerabilidad social

y laboral. Sin embargo, una vez saldada la contingencia la necesidad más apremiante de los solicitantes es la recuperación del trabajo.

En efecto, cuando el beneficio monetario deja de ser suficiente, la capacidad del Programa como política para la reinserción laboral deja ver ciertas debilidades, en parte porque algunos de los solicitantes ignoran las medidas que ofrece para cubrir este rubro en forma de entrenamientos, becas y capacitaciones, pues un requisito indispensable para el otorgamiento del beneficio es asistir a ellos. Sin embargo, el fortalecimiento de dichas medidas y la consecuente realización de los objetivos del Programa dependen también de considerar las demandas, las capacidades, las aspiraciones y la dinámica de la fuerza laboral de la entidad y de los beneficiarios, como se diagnosticó; la población joven declara que adicionalmente al beneficio monetario necesita mayores oportunidades y considera que la capacitación es necesaria para la reinserción laboral. Los adultos reclaman un trabajo con las mismas condiciones que el que perdieron; es indispensable que se promueva la reinserción laboral de la población adulta y de la adulta mayor (cuando exprese dicha necesidad) y que se priorice la experiencia acumulada del beneficiario sobre su edad, valorando adecuadamente sus capacidades y potencialidades para recolocarlo en forma expedita y reducir el riesgo de que caiga en la informalidad. En todos los casos, adicionalmente al apoyo económico, el Programa debe vigilar que se promueva el empleo de calidad, de modo que las plazas que se ofrezcan no sean más precarias que las perdidas. En síntesis, al considerar la dinámica de la fuerza de trabajo desocupada, el Programa aumentará su capacidad como política de protección laboral.

La consolidación del Programa como creador de empleo directo

Esta área contiene los mayores retos que enfrenta el Programa para fortalecerse como política de empleo directo por varias razones.

En primer lugar, según sus objetivos, el Programa pretende incidir en la generación de empleos formales y reducir la informalidad y el trabajo precario. Esto constituye un reto para cualquier política de protección laboral, pues resulta poco claro cómo una medida pueda estimular por sí sola la generación de empleos en el sector formal y, además, reducir la informalidad y la precariedad que padece, en este caso el Distrito Federal.

En segundo lugar, la problemática derivada del contexto de la política laboral federal se traduce en la práctica en una debilidad del Programa para consolidarse como una política de empleo directo. La limitada –aunque obligatoria– vinculación con el PAE se manifiesta, de acuerdo con los ejecutores, no solamente en la dificultad de lograr una coordinación institucional con los Servicios Nacionales de Empleo, o en el escaso conocimiento que tienen los solicitantes sobre la capacitación y las medidas activas que ofrece, sino también por el reducido espacio de acción para la creación de empleos directos, bien remunerados y protegidos.

Ante esto la STFE ha optado de manera acertada por incluir en el Programa esquemas de fomento cooperativo¹⁹ sobre los cuales resulta conveniente anticipar su capacidad de creación de empleo frente a la gran diversidad de ocupaciones y oficios en que se desempeña la fuerza de trabajo del D.F., ya que de lo contrario sólo se podrá captar a una fracción de la misma, dejando fuera del esquema al capital humano que representa el resto de dicha población. En este sentido el Programa podría desarrollar nuevos grupos piloto para otros oficios (artesánías, plomería, etc.) y evaluar sus potencialidades. La acción es en definitiva muy positiva, pues el esquema cooperativista de fomento al empleo dista ideológicamente de la política neoliberal del mercado laboral a nivel federal.

Cabe destacar en tercer lugar que si bien se han instrumentado acciones para reforzar el fomento al empleo en el Programa, no ha estado muy presente entre los ejecutores ni entre los solicitantes del seguro lo relativo al empleo de calidad; sin embargo esto inquieta a los evaluadores, quienes observan que es necesario sensibilizar al respecto al resto de los actores a fin de que se posicione en la agenda de la política laboral y en la vida cotidiana de la población que compone la fuerza de trabajo.

Otro aspecto que ha de reforzarse en el Programa es la relación entre la escolaridad y la calidad del empleo, en particular en la cuestión salarial. Con base en la tasa de desocupación a mayores niveles de escolaridad (cuadro 3) se infiere que no se adecuan las expectativas con las ofertas laborales, de ahí la importancia de que el Programa tome

¹⁹ A algunas mujeres beneficiarias del programa se les ha capacitado en programas como “¡Qué buena puntada!” para la elaboración de uniformes escolares. Su salario ha aumentado de 3 a 4.5 salarios mínimos. Estos grupos piloto tienen como meta que los beneficiarios sólo perciban el beneficio durante tres meses antes de incorporarse a un esquema cooperativista o de economía social.

en cuenta la problemática de los jóvenes con alta escolaridad y altos niveles de desempleo. Según las declaraciones de los evaluadores, las políticas de fomento al empleo no toman en cuenta las divergencias entre los niveles de escolaridad y las ofertas de trabajo, así como la necesidad de promover el trabajo decente. El Programa ha de considerar tales elementos a fin de no replicar las faltas que se presentan en el resto de las políticas de fomento al empleo.

Finalmente, un aspecto vinculado al anterior es considerar la inclusión de un esquema de *credencialización* de la población desocupada, ya que le procuraría un mejor empleo. De acuerdo con algunas experiencias de los solicitantes, una parte de la población desocupada no tiene acceso a trabajos que consideran mejores por la carencia de un papel que demuestre el nivel escolar requerido y no por falta de experiencia ni de conocimiento. El Programa podría incorporar entre sus beneficios un proceso de certificación escolar o un procedimiento que ayude a la terminación de los estudios.

A los aciertos y desafíos que hemos identificado habrá de sumarse una observación cuidadosa al lado de evaluaciones constantes y de la participación de la sociedad civil y de la clase política en su conjunto, es decir, del Estado, de modo que el Programa se pueda establecer de manera consolidada como una medida de auténtico bienestar social para las poblaciones que componen la fuerza de trabajo de la entidad.

Finalmente, es preciso reflexionar sobre la posibilidad con que cuenta el Estado mexicano para impulsar y difundir las políticas de mercado laboral que incluyen al mismo tiempo la promoción de la protección laboral y el fomento al empleo directo, tanto en épocas de crisis como en momentos de estabilidad, y determinar asimismo si hay cabida para que con ellas se revierta o modere la agenda que ha impuesto el esquema neoliberal al mercado de trabajo mexicano desde hace ya tres décadas.

Bibliografía

- Coubès, Marie-Laure (2009), "Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres. Estudio del caso México", reporte preparado para la OIT, México.
- Ciudadanos en Red (2010), "El D.F. y su lucha por más recursos federales", <<http://www.ciudadanosenred.org.mx/articulos/el-df-y-su-lucha-m-s-recursos-federales>> (12 de febrero de 2010).

- Escobar Toledo, Saúl (2010), *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira (2002), "Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability", en Evelyn Huber (coord.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pensilvania, University Park, pp. 127-152.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2008), "Decreto por el que se expide la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 437 <<http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/convocatoria>> (14 de mayo de 2010).
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2009), "Convocatoria del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 516 <<http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/convocatoria>> (14 de mayo de 2010).
- García, Brígida (2009), "Los mercados de trabajo urbanos de México a principios del siglo XXI", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, núm. 1, pp. 5-46.
- García, Brígida (2010), "Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores", en Edith Pacheco, Enrique de la Garza y Luis Reygadas (coords.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, México, El Colegio de México.
- Guerra y Guerra, Germán (2010), "Bienestar social y seguridad laboral. Un análisis del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal", tesis de maestría en Demografía, México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.
- Huber, Evelyn (2002), "Conclusion: Actors, Institutions and Policies Posing the Question", en Evelyn Huber (coord.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pensilvania, University Park, pp. 439-481.
- INEGI (2005), *Glosarios*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EHENOE&nbr=Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Trimestral, Indicadores Estratégicos>> (14 de mayo de 2010).
- INEGI (2009), *Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, D.F., 2009, trimestre II*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2009trim2/est_e20909.xls> (14 de mayo de 2010).
- INEGI (2011), "Indicadores estratégicos trimestrales", Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos2/indesttrim.aspx?c=26232&s=est>>.
- La Jornada* (2010), "Ninis", 5 de enero <<http://www.jornada.unam.mx/2010/01/05/index.php?section=opinion&article=012a1pol>> (14 de mayo de 2010).
- La Jornada* (2010), "En el olvido, 7 millones de jóvenes *ninis*", 12 de enero, <<http://www.jornada.unam.mx/2010/01/12/>> (14 de mayo de 2010).

- Meza Romero, Patricia (2006), "Los jóvenes urbanos en el desempleo, el subempleo y la inactividad en México en el año 2004", tesis de maestría en Demografía, México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.
- OIT (2009), *Panorama laboral 2009, Perú*, Organización Internacional del Trabajo <http://portal.oit.or.cr/dmdocuments/empleo/pan_lab2009.pdf> (14 de mayo de 2010).
- Pacheco, María Edith (2004), *Ciudad de México, heterogénea y desigual: un estudio sobre el mercado de trabajo*, México, El Colegio de México.
- Pedrero Nieto, Mercedes (2004), "Género, trabajo doméstico y extradoméstico en México. Una estimación del valor económico del trabajo doméstico", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 19, núm. 2 (56), pp. 413-446.
- Pedrero Nieto, Mercedes (2005), *Trabajo doméstico no remunerado en México: una estimación de su valor económico a través de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- Raventós, Daniel (2007), "Renta básica o ingreso ciudadano universal. Conceptos, justificaciones y críticas", en Pablo Yanes (coord.), *Derecho a la existencia y libertad real para todos*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 47-97.
- Ros, Jaime (2005), *El desempleo en América Latina desde 1990*, México, CEPAL (Estudios y Perspectivas, 29).
- Salinas, Darío y Carolina Tetelboin (2005), "Las condiciones de la política social en América Latina", *Papeles de Población*, núm. 44, pp. 83-108.
- STFE (s/f), *Estadísticas tercer año Seguro de Desempleo*, México, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo <http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/estadisticas_3er_ano_seguro_de_desempleo> (15 de enero de 2012).
- Velásquez, Mario (2010), *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL (Macroeconomía del Desarrollo, 99).
- Yanes, Pablo (2007), *Derecho a la existencia y libertad real para todos*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Acerca del autor

Germán G. Guerra y Guerra es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Demografía por El Colegio de México. Los temas de investigación en los que ha trabajado son: mercados de trabajo y políticas laborales; demografía histórica de la población extranjera en México; migración en la frontera sur de México; salud en contextos fronterizos de América Latina; salud global; y determinantes sociales de la salud. Actualmente se desempeña como investigador en Ciencias Médicas en el Instituto Nacional de Salud Pública, adscrito al Programa de Salud Global.

