

# POLÍTICAS DE EMPLEO CON PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL

## EMPLOYMENT POLICIES WITH LABOR AND SOCIAL PROTECTION

María Ascensión MORALES RAMÍREZ\*

**RESUMEN:** En el contexto actual, se hacen necesarios enfoques que permitan equilibrar competencia y productividad, con empleo, ingreso y protección social. En el camino han aparecido soluciones como la “flexiseguridad” con la que se pretende pasar de la estabilidad en el empleo a sistemas generales de estabilidad del trabajador en el mercado de trabajo. Cualquier vía que se intente para modernizar las instituciones del mercado laboral, sin arriesgar la competitividad productiva y el bienestar de los trabajadores tendrá que ser integral y obligará a la evolución de los Derechos del Trabajo y de la Seguridad Social.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas, protección laboral, seguridad social, flexiseguridad.

**ABSTRACT:** In today’s context, certain approaches are needed to balance competence and productivity with employment, income and social protection. Along this path, solutions like “flexi-security”, which aims at going from job security to general systems for worker stability in the job market, have appeared. Any means pursued to modernize labor market institutions, without compromising productive competition and workers’ well-being, must be comprehensive and compel Labor and Social Security Rights to evolve.

**KEYWORDS:** Public Policies, Employment, Labor Protección, Social Security, Flexisecurity.

---

\* Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Mercado de trabajo danés*. III. *Política europea de empleo: Un nuevo concepto*. IV. *La OIT y la Flexiseguridad*. V. *El caso mexicano*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Con la globalización y el cambio tecnológico se intensificó la presión competitiva y el aumento del ritmo de cambio estructural en diversos países. En este contexto, se emprendieron una serie de reformas a las legislaciones laborales en la década de los 80, bajo el argumento, de la necesidad de liberar el mercado de trabajo de las ataduras institucionales que frenaban el crecimiento de empleos formales. Se dio paso a la eliminación de restricciones y a la flexibilización de distintos aspectos: duración de los contratos, reglas del despido, condiciones de trabajo, etcétera; y con ello, se modificó el modelo tradicional, desde el punto de vista de la seguridad de empleo y del ingreso.<sup>1</sup>

Tras varias décadas de reformas laborales desreguladoras o flexibilizadoras, son evidentes sus efectos en el desempeño económico y social de los países en donde ellas ocurrieron, particularmente, por el alto costo generado por la precariedad y, por ende, su innegable exclusión social.<sup>2</sup>

En efecto, la liberación comercial conlleva a una mayor volatilidad de los mercados laborales e implica un aumento de los riesgos para los trabajadores, los cuales deben estar asegurados con nuevos mecanismos. En este contexto, han aparecido en el camino soluciones intermedias (novedosas e integrales) que buscan dar respuesta al dilema de conciliar, por un lado, la flexibilidad requerida por parte de las empresas y, por otro, la preservación de la seguridad en el mercado de trabajo y protección por parte de los trabajadores.

---

<sup>1</sup> En Europa, a juicio de algunos sectores, la persistencia de un desempleo elevado y de tasas de creación de empleo insuficientes tenían su origen en los factores de rigidez del mercado laboral: legislación de protección del empleo, el poder de negociación de los sindicatos, la generosidad de los regímenes de bienestar social y el alto nivel de los impuestos.

<sup>2</sup> Se pensó que la flexibilidad era la panacea para revitalizar los mercados laborales, generar mayor crecimiento, empleo y, al mismo tiempo, reducir el desempleo.

El propósito de este trabajo consiste en exponer uno de los principales enfoques para orientar las reformas del mercado de trabajo en la subyacente búsqueda del equilibrio entre flexibilidad y seguridad de los ingresos. Para ello, en primer lugar, se revisa el antecedente más importante del nuevo enfoque: el modelo danés; en segundo lugar, se describen las orientaciones de las políticas de la Unión Europea y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por último, se formulan algunas sugerencias tendientes a una solución integral en el caso mexicano que permitan el ajuste del mercado laboral vinculado con protección social.

## II. EL MERCADO DE TRABAJO DANÉS

Dinamarca tiene una de las legislaciones laborales con un alto grado de flexibilidad en la contratación y el despido, en donde se privilegia la seguridad del empleo en lugar de la protección al puesto de trabajo. En contrapartida a ello, cuenta con un régimen de máxima cobertura de la protección social, enérgicas políticas pasivas y activas<sup>3</sup> de mercado de trabajo para asegurar la continuidad en los ingresos, importante redistribución intergeneracional, participación de varios actores sociales, con significativa presencia de empresarios de pequeñas y medianas empresas y una práctica de diálogo social consistente y sostenida.<sup>4</sup>

El país dispone de una amplia cobertura en salud para impedir variaciones en la situación ocupacional del individuo. Asimismo, otorga compensaciones a los ingresos en caso de desempleo a través de un régimen de prestaciones que impone la obligación de aceptar ofertas formativas para asegurar su rápido retorno al empleo.<sup>5</sup> El desempleado debe seguir un plan individual

---

<sup>3</sup> La OIT define las políticas activas como “intervenciones determinadas y selectivas del gobierno en busca de objetivos de eficiencia y/o equidad, actuando directa o indirectamente para proveer trabajo e incrementar la capacidad de encontrar empleo de personas que presentan ciertas desventajas en el mercado laboral”.

<sup>4</sup> Cfr. RODRÍGUEZ, PIÑERO y BRAVO FERRER, MIGUEL, “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, en *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*, Madrid, La Ley, 2007; CEPAL, *Mercados de trabajo flexibles, protección de los trabajadores y formación de por vida de la fuerza de trabajo en una economía global: La experiencia y perspectiva de la América Latina y el Caribe*, 2008; DIÓCESIS DE SAN SEBASTIÁN, *Modelo Socio laboral a estudiar*, Disponible en: <http://www.elizagipuzkoa.org/home/index.php?moduleName=Sola&idSolasa=147-hizkes>.

<sup>5</sup> El desempleo es mínimo: de cuatro por ciento.

de activación, que le permita participar en cursos de formación y gracias a la rotación laboral, reemplazar a quienes se encuentran de permiso o en capacitación.

Con la puesta en práctica de la formación de por vida, el país obtiene una fuerza de trabajo reeducada y mejorada en sus calificaciones durante la situación de desempleo y, con los programas de entrenamiento dirigidos a los trabajadores activos, se fomenta el desarrollo de las capacidades de los individuos,<sup>6</sup> porque se parte de la idea que la mejor estrategia para asegurar empleo permanente es la calificación y la adaptabilidad de cada trabajador. Asimismo, dispone de servicios adecuados para asegurar la compatibilidad entre trabajo y la vida familiar.

Lo anterior, implica un alto gasto, cuya carga tributaria alcanza el 50% del Producto Interno Bruto, pero esta presión fiscal es la que genera el financiamiento de las políticas públicas, así como la redistribución de las rentas y, por lo tanto, la homogenización de las clases.<sup>7</sup>

El modelo de mercado de trabajo danés se sustenta en un satisfactorio desempeño de la economía y en lo que se ha denominado el “triángulo de oro”:

- a) Flexibilidad, que permite una alta tasa de movilidad o rotación de la mayoría de las categorías de los trabajadores ante la escasa restricción en cuanto a contratación y despidos<sup>8</sup> (implica cambios en el horario el cual puede renovarse anualmente, así como una variedad de contratos donde queda explícita la temporalidad y fragilidad del puesto de trabajo). En contrapartida, los salarios tienen un nivel alto en comparación con los estándares europeos.<sup>9</sup>
- b) Seguridad social, que incluye el seguro de desempleo, el cual se obtiene desde el primer día y hasta por cuatro años en ciertas circunstancias y alcanza aproximadamente el 90% del salario de una gran parte de las personas desempleadas, o créditos de compensación para el cuidado de los niños, educación, formación, etcétera.

---

<sup>6</sup> Con la formación de por vida se han mejorado las oportunidades de empleo y, a la vez, se han obtenido efectos benéficos en el nivel macro.

<sup>7</sup> VENTURA DE Pedro, Lecciones sobre la flexiseguridad: experiencia danesa, [blog.aragon-sociologia.org/-one clic.../com-ventura-pedro.doc](http://blog.aragon-sociologia.org/-one clic.../com-ventura-pedro.doc)

<sup>8</sup> Uno de cuatro trabajadores cambian de empleo cada año.

<sup>9</sup> VENTURA Tirso, *Passim*.

- c) Políticas activas de mercado de trabajo, que estimulan la búsqueda y aceptación de empleos y la mejora en las cualificaciones. Dichas políticas comprenden el asesoramiento personalizado, formación y subvenciones, por ende, un amplio financiamiento de recursos, y a la vez, un control sobre ello.

Es importante señalar, que el modelo de mercado de trabajo danés responde más a una tradición histórica cuyos frutos llegaron en 1994, con los social-demócratas, que a una construcción voluntarista de los últimos años, empero también se basa en una continua revisión y reforma de sus estrategias.

En efecto, la flexibilización de las normas laborales cuenta con un prolongado anclaje histórico. El régimen permisivo del despido data de finales del siglo XIX y el seguro de desempleo tiene más de 100 años. Asimismo, existe un compromiso histórico y una cultura de diálogo social entre empleadores y trabajadores, que es el rasgo distintivo del mercado de trabajo danés y cuyo primer convenio data de 1899. Al mismo tiempo el gobierno proveyó una regulación del sector, que permitió el desarrollo del Estado de bienestar y su interés por las circunstancias de la población activa en su conjunto.<sup>10</sup>

Este proceso, vino a enriquecerse y perfeccionarse a comienzos de los noventas, con la introducción de políticas activas de mercado de trabajo, que encuentran sustento también en el desempeño de la economía (crecimiento, competitividad estructural, políticas de inversiones y de investigación y desarrollo), en la voluntad de políticas inclusivas, en la provisión de bienes públicos fundamentales (cuidado de niños y mayores, buena educación formal), en infraestructura adecuada y en el funcionamiento satisfactorio de las instituciones públicas.

Asimismo, el modelo se ve fortalecido por: a) el igualitarismo social, esto es, la escasa diferencia salarial y b) la fortaleza del sindicalismo, aunque las altas tasas de afiliación se explican más por el desempeño en la estructura del sistema de bienestar social, sobre todo en la administración del seguro de desempleo y en el sistema de entrenamiento vocacional, que por la negociación en las condiciones de trabajo.

---

<sup>10</sup> Con el “Acuerdo de septiembre de 1899”, entre los sindicatos (*Landsorganisationen*) y la Confederación Danesa de Empresarios (*Dansk Arbejdsgiverforening*) se estableció un sistema público de prestaciones ligadas al empleo a cambio del derecho de contratar y despedir.

Igualmente, el modelo se sustenta en una cultura diferente, donde existe una alta confianza en el manejo y transparencia de los fondos públicos y una carencia de cambios políticos bruscos.

En este marco, el modelo danés puede ser entendido como el conjunto sistemático de políticas que, de un lado, facilitan el ajuste del mercado de trabajo, de las formas de organización del trabajo y de las relaciones laborales, y, al mismo tiempo, fortalece la protección del trabajador en la continuidad de sus ingresos y en su inclusión social (seguridad laboral y social de los individuos en el mercado laboral y fuera de él).<sup>11</sup>

Como resultado de este nuevo enfoque, el país se caracteriza por una tasa de empleo alta (ocupa el primer lugar dentro de la Unión Europea), bajo desempleo total (segundo lugar, entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE), altos niveles de competitividad y una rotación elevada del empleo (sin perder el derecho a una pensión de retiro, porque las contribuciones se consignan en un fondo y son propiedad de la persona, sin importar dónde trabaje),<sup>12</sup> gran participación en el aprendizaje permanente, un bajo nivel de pobreza y un sentimiento general de seguridad muy acusado entre la población.

De esta forma, sin proponérselo, el mercado de trabajo danés se levantó como una alternativa frente a una flexibilidad pura (que lesiona derechos de los trabajadores, su estabilidad y seguridad de los ingresos) y cambió el paradigma de seguridad en el puesto de trabajo por la seguridad en el empleo.<sup>13</sup> Sin embargo, no se trata de ningún modo de un modelo perfecto y

---

<sup>11</sup> Las compensaciones que comprende el modelo son ajenas a la relación laboral y a las políticas de seguridad social y del mercado de trabajo.

<sup>12</sup> OIT, *Flexiseguridad y trabajo decente: un enfoque en base a políticas del mercado laboral*. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS\\_093922/lan](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_093922/lan)

<sup>13</sup> Otro referente es el caso holandés. En 1995, Holanda propuso un nuevo nexo entre flexibilidad y seguridad para facilitar una fuerza de trabajo más flexible; pero estableciendo límites a una flexibilización pasiva, en perjuicio de los trabajadores. La Ley de Seguridad y Flexibilidad introdujo un cambio de valores básicos, de los métodos utilizados, de la contratación colectiva e incorporó elementos de seguimiento y corrección de los efectos. Se favoreció la temporalidad del empleo, el pase de un empleo temporal a uno permanente, la calificación como laborales de los contratos con las agencias de trabajo temporal; la reducción y simplificación de los períodos de preaviso y procedimientos para despidos colectivos, la disminución de las prestaciones de desempleo cuando el empleador conceda una indemnización en el despido colectivo y se potencializó el trabajo a tiempo parcial en beneficio del acceso a la mujer al mercado de trabajo.

universal; enfrenta como desafíos la inmigración (a pesar de que el Estado ha sido generoso con los inmigrantes sin trabajo, sólo el 50% trabaja y cerca de 50,000 personas tienen dificultades para hablar el danés y, por tanto, encontrar trabajo)<sup>14</sup> y el envejecimiento de la población (al igual que la gran mayoría de los países europeos, en un futuro cercano, tendrá muchas personas en edad de retiro y una generación escasa de jóvenes).

### III. POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO: UN NUEVO CONCEPTO

En el Consejo Europeo de 2000, se determinó la denominada “Estrategia de Lisboa”,<sup>15</sup> consistente en lograr el crecimiento y empleo a efecto de convertirse en la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social.<sup>16</sup>

Producto o no de la experiencia danesa, a partir del 2000, en los diversos documentos comunitarios empezó a hablarse de la búsqueda de un equilibrio entre “flexibilidad” y “seguridad”, esto es, conciliar una mayor flexibilidad con la necesidad de maximizar la seguridad para todos.

Este nuevo enfoque se reflejó en las Directrices de empleo de 2001, en donde se instó a los interlocutores sociales a negociar acuerdos para lograr el equilibrio entre flexibilidad y seguridad con miras a una mayor competitividad y calidad del empleo. De acuerdo con estas directrices, debía revisarse la legislación laboral en los aspectos restrictivos que impidieran el dinamismo del mercado de trabajo, el acceso a grupos de trabajadores desfavorecidos, promover mayor diversidad de contratos laborales, aplicar políticas activas de empleo y formación profesional, favorecer un mejor equilibrio

---

<sup>14</sup> OIT, *Flexiseguridad y trabajo decente: Un enfoque en base políticas del mercado laboral*. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS\\_093922/lan](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_093922/lan)

<sup>15</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Lisboa, marzo de 2000.

<sup>16</sup> Desde 1997 el Consejo Europeo estuvo impulsando políticas comunes de empleo, consistentes en incrementar la tasa de actividad de las mujeres y personas mayores de 55 años de edad, reducir el desempleo, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y mejorar la calidad de los empleos.

entre el trabajo y la vida privada. Estos lineamientos se reafirmaron para el período de 2005-2008.<sup>17</sup>

Por su parte, en el Consejo Europeo de primavera de 2006 oficialmente se adoptó como término para este nuevo enfoque el de “flexiseguridad o flexiguridad” (contracción de flexibilidad y seguridad). Sin embargo, en la literatura se encuentran diversos términos para hacer referencia al tema de la conciliación de la flexibilidad con la seguridad, como el de “*flexicurity*” o “*Flexisecurity*” (en inglés), o flexiguridad, o flexiseguridad (en español), aunque para los efectos del presente trabajo sólo emplearemos el primer término.<sup>18</sup>

El Consejo Europeo definió el concepto de “flexiseguridad”, como “una estrategia para potenciar al mismo tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral. Dicho órgano comunitario precisó que la “flexibilidad” hacía referencia a los avances logrados en el curso de la vida (en las transiciones): de la escuela al trabajo, de un empleo a otro, de desempleo o la inactividad al trabajo y de éste a la jubilación. También, precisó que el término no se limitaba a mayor libertad para contratar y despedir y tampoco se refería a la desaparición de los contratos por tiempo indefinido.<sup>19</sup>

Por “seguridad”, el Consejo señaló que se entendía equipar a las personas con las capacidades que les permitieran progresar en su vida laboral y ayudarlas a encontrar un nuevo empleo así como también, implicaba ofrecer prestaciones de desempleo adecuado para facilitar las transiciones e incluía la formación de todos los trabajadores, en especial, la de los pocos calificados y los de más edad.<sup>20</sup>

Con base en este nuevo concepto, en noviembre de 2006, el Consejo recomendó a través del denominado Libro Verde, la “modernización del Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”, como elemento clave para

---

<sup>17</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Directrices de empleo 2005-2008*, 12 de julio de 2005, 2005/600/CE. En 2005, la estrategia reorientó sus prioridades en dirección del crecimiento y del empleo.

<sup>18</sup> Asimismo, la literatura da cuenta de que el término *Flexicurity* fue acuñado por el sociólogo holandés Hans Adriaansens, a mediados de los 90, con motivo de las leyes de Flexibilidad y Seguridad y Empresas de Trabajo Temporal, tendientes a las nuevas políticas de empleo y con el objetivo de aunar los intereses de los empresarios y trabajadores mejorando la competitividad y la protección social.

<sup>19</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Consejo Europeo*, primavera de 2006.

<sup>20</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, COM (2007) 359 final, Bruselas, el 27 de junio de 2007.



la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas,<sup>21</sup> mediante nuevas relaciones entre flexibilidad, seguridad y protección del empleo.

A través de este documento, se instó a los Estados miembros a revisar los contratos tradicionales en lo relativo a plazos de preaviso, costos y procedimientos de despido individual o colectivo y el despido improcedente.<sup>22</sup> Se propuso adecuar las normas y contratos de trabajo a los cambios tecnológicos, económicos, demográficos y organizativos y asumir nuevos compromisos en la protección de los trabajadores, para contrarrestar los efectos sociales negativos de la flexibilidad; pero también la excesiva protección de la seguridad en el puesto de trabajo.<sup>23</sup>

Asimismo, el documento instaba a fomentar el aprendizaje de por vida que permitiera al individuo mantenerse al día con respecto a las nuevas competencias solicitadas; impulsar políticas pasivas y activas de mercado de trabajo que brindaran a los desempleados e inactivos una oportunidad en dicho mercado y, por último, sugería la adecuación de las normas de seguridad social a fin de responder a las necesidades de las personas que cambiaran de empleo o abandonaran temporalmente el mercado de trabajo. Con lo anterior, se pretendía la reducción de los efectos de la segmentación del mercado de trabajo y contrarrestar los elementos “destructivos” de la flexibilidad.

Al considerar que las recomendaciones del Libro Verde resultaban ser incompletas porque se limitaban a reformas laborales que impactaban únicamente a los trabajadores fijos (en pos de una liberación del despido) y no abordaban la seguridad jurídica en el contrato y en el mercado de trabajo de los trabajadores atípicos o precarios, la Comisión y los Estados<sup>24</sup> miembros,

---

<sup>21</sup> La modernización del derecho laboral, se enmarcaba dentro del objetivo de pleno empleo, productividad y cohesión social, con miras a movilizar los recursos necesarios para promover una mano de obra preparada, formada, adaptable y unos mercados de trabajo que respondieran a los retos derivados del doble impacto de la mundialización y del envejecimiento de las sociedades europeas.

<sup>22</sup> Se abriría una consulta pública, durante cuatro meses, sobre las cuestiones planteadas en el Libro Verde.

<sup>23</sup> Para el Libro Verde, la existencia de una legislación rígida sobre protección del empleo no facilitaba la contratación, el mantenimiento y la progresión en el mercado de trabajo y tendía a reducir el dinamismo del mercado de trabajo y agravaba las perspectivas de empleo para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de edad avanzada.

<sup>24</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Documento 9633/06 del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social, sobre flexiseguridad*.

mediante consenso determinaron los componentes o pilares que entrañaría la “flexiseguridad”:<sup>25</sup>

- Disposiciones contractuales y de organización del trabajo que permitieran normas y acuerdos colectivos confiables y flexibles.
- Sistemas de aprendizajes permanentes fiables y receptivos para garantizar la adaptabilidad y empleabilidad de todos los trabajadores, en especial, de los vulnerables y, a la vez, concedieran a la empresa niveles de productividad.
- Políticas activas de mercado de trabajo para enfrentar con rapidez a los cambios, reducir el desempleo y facilitar la transición a nuevos empleos.
- Un sistema moderno de seguridad social (amplia cobertura en salud, prestaciones por desempleo y pensiones), con el objetivo de fomentar el empleo y la movilidad en el mercado de trabajo.
- Diálogo social propicio y fructífero, confianza mutua y relaciones laborales desarrolladas.

Posteriormente, siguieron una serie de documentos con miras a delinear los principios comunes de la “flexiseguridad”, los cuales fueron asumidos en el Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2007.<sup>26</sup> Tales principios servirían de marco de referencia a los Estados miembros, para la puesta en práctica de mercados de trabajo más abiertos y centros de trabajo productivos, con la debida atención a sus problemas, oportunidades y situaciones específicas, a saber:

1. Disposiciones contractuales flexibles y fiables, tanto para empleadores, trabajadores y los que están fuera del mercado de trabajo, aprendizaje permanente, políticas activas y pasivas y seguridad social moderna. Esto implica establecer modalidades de flexibilidad y seguridad enca-

---

<sup>25</sup> En similar sentido, la OCDE caracteriza a la “flexiseguridad”: legislación laboral moderada, alta participación en el aprendizaje permanente; gasto elevado en políticas del mercado (pasivas y activas), prestaciones de desempleo generosas, que equilibren derechos y deberes, sistemas de seguridad con una amplia cobertura y una importante presencia sindical.

<sup>26</sup> El 27 de junio de 2007, la Comisión aprobó los principios comunes sobre flexiseguridad, los cuales fueron revisados y hechos suyos por el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales el 5 de diciembre de 2007 y, finalmente, aprobados por el Consejo.

- minadas a aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social. Más y mejores puestos de trabajo.
2. Equilibrio entre derechos y responsabilidades de empleadores, trabajadores, solicitantes de empleo y autoridades públicas.
  3. Adaptación a las circunstancias, mercados y relaciones de trabajo de cada Estado miembro.
  4. Reducir la brecha entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él. Para los primeros, medidas a fin de preparar las transiciones de un empleo a otro. Para los segundos, mecanismos a fin de facilitar puntos de entrada al empleo que les permita el acceso al mismo y puntos de apoyo para progresar hacia modalidades contractuales estables.
  5. Promover la flexibilidad interna y externa. La primera, respecto de lugares de trabajo de calidad, organización del trabajo y mejora continua de las capacidades. La segunda, en la contratación y el despido acompañado de la seguridad en las transiciones de un empleo a otro.
  6. Igualdad de género, con el objetivo de potenciar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a empleos de calidad y ofrecer la posibilidad de conciliar la vida laboral y familiar. Igual oportunidad a emigrantes, jóvenes, personas con discapacidad y adultos mayores.
  7. Diálogo social entre los interlocutores sociales para asumir la responsabilidad del cambio.
  8. Recursos fiscales viables y sostenibles que permitan una redistribución justa de los costos y beneficios, en particular, entre las empresas, los particulares y el sujeto público (se requieren para las políticas activas y pasivas).

Las anteriores iniciativas de los diversos Consejos, son algunos ejemplos de los esfuerzos por anclar el concepto de “flexiseguridad” en las políticas económicas y sociales de la Unión Europea y su progresiva puesta en práctica en los procesos de reforma con miras a establecer normas flexibles con derechos sociales mínimos al conjunto de los individuos.<sup>27</sup> De esta forma,

---

<sup>27</sup>El Consejo determinó la conformación de una “Comisión de la flexiseguridad” cuyo objetivo era asistir a los Estados Miembros a la integración de estos principios en la Estrategia de Lisboa. Dicha Comisión tendría como tareas determinar: ¿cómo resolver el problema de la segmentación contractual?, ¿cómo desarrollar la “flexiseguridad” en el seno de la empresa y ofrecer seguridad en las transiciones? ¿cómo remediar la insuficiencia de las competencias

constituir el concepto en un pilar importante del modelo social y económico de la región.

El Consejo Europeo fue consciente de que a pesar de haber delineado los componentes y principios de la “flexiseguridad”, ésta exige un contexto amplio,<sup>28</sup> en donde se comprendan políticas macroeconómicas sólidas, financieramente sostenibles y microeconómicas eficaces; mercados de productos, servicios y capitales abiertos y competitivos para crear un entorno en el que las empresas aprovechen las oportunidades emergentes, financien nuevas ideas comerciales y creen puestos de trabajo y políticas sociales dirigidas a los vulnerables y alejados del mercado de trabajo.<sup>29</sup>

Por su parte, actores sociales como la Confederación Europea de Sindicatos, la Euro Business, organización de los empleadores y UEAPME que agrupa a las pequeñas y medianas empresas (Pymes), en 2007 mostraron su simpatía por la “flexiseguridad” a través de la suscripción de un acuerdo al respecto. Sin embargo, a la fecha el modelo no ha sido aceptado por una gran parte de los sindicatos al considerar la inexistencia de verdaderas estructuras sindicales alternativas globalizadas.<sup>30</sup>

Al margen de lo anterior, los programas llevados a cabo para el desarrollo de la “flexiseguridad” en la Unión Europea, a la fecha han sido bastante limitados y modestos, por ello, en el Consejo Europeo de marzo de 2011, se reiteró el compromiso de los Estados miembros para lograr un equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Asimismo, la Comisión Europea insistió en la adopción de medidas con el fin de conseguir que el trabajo sea más atrayente, ayudar contra la pobreza y fomentar la inclusión, invertir en la educación y la formación, reformar los sistemas de pensiones, atraer el capital privado

---

y las oportunidades de mano de obra? y ¿cómo mejorar las oportunidades sociales y de los trabajadores informales?

<sup>28</sup> Su puesta en práctica implica definir el punto de partida, (condiciones históricas e institucionales previas y el contexto macroeconómico), el objetivo y el modo de alcanzarlo (financiamiento, debilidades de los interlocutores sociales, políticas macroeconómicas sólidas y salariales eficientes, etc.).

<sup>29</sup> Además de Dinamarca y Holanda, las políticas de la “flexiseguridad” están presentes también en el sistema de Austria. El desarrollo y ritmo de aplicación del modelo ha sido distinto en cada uno de estos países, sin embargo, cabe hacer notar, que ellos han atesorado una tradición bien conocida de equilibrio entre las necesidades de flexibilidad y seguridad de los ingresos, que han dado resultados especialmente buenos en el mercado de trabajo.

<sup>30</sup> Adicionalmente, consideran que se debe profundizar esta idea para saber exactamente a qué se refiere cuando se habla de “flexiseguridad”, pues para algunos, esto podría significar la tumba de los derechos laborales y sociales.

para financiar el crecimiento, impulsar la investigación y la innovación y hacer posible un acceso a la energía con una buena relación costo-eficacia e impulsar medidas de eficiencia energética.<sup>31</sup>

#### IV. LA OIT Y LA FLEXISEGURIDAD

La OIT empezó a ocuparse del tema en el 2000, a partir de dirigir sus esfuerzos en continuar conceptualizando e implantando el trabajo decente mediante una línea de investigación dirigida a integrar el concepto de “flexiseguridad” en la Agenda de Trabajo Decente,<sup>32</sup> pero sin adoptar una definición institucional sobre dicho concepto.<sup>33</sup>

Consideró importante, promover dentro del Programa de Trabajo Decente, la combinación coherente de políticas de flexibilidad y de seguridad, como una alternativa a la desregulación pura. Desde entonces, ha señalado que es posible lograr mercados laborales flexibles con seguridad para los trabajadores si se cumplen ciertas condiciones, por ello, sugiere invertir en políticas de mercado y derechos sociales.<sup>34</sup>

En su momento, la organización señaló que en cierta forma, varios de sus convenios se refieren o confirman las finalidades de la “flexiseguridad”, a saber: Convenio 122, sobre Política de empleo; el 154, sobre Negociación colectiva; 158, sobre Terminación de la relación de trabajo; 168, sobre el Fomento del empleo y la protección contra el desempleo; 175, Trabajo a tiempo parcial; 181, sobre las Agencias de empleo privadas<sup>35</sup> y, la Recomendación No.198, sobre la Relación de trabajo.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo Europeo del 9 de diciembre de 2011*, EUCO139/1/11REV 1.

<sup>32</sup> Principalmente, hacer operativa la “flexiseguridad” en los países en vías de desarrollo.

<sup>33</sup> OIT, *Combinar flexibilidad y seguridad en la perspectiva del trabajo decente*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, GB.306/ESP/3/1, 2009.

<sup>34</sup> AUER, Peter, *Seguridad de los mercados laborales: combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*, Documento sobre los mercados económicos y laborales, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, núm. 2008/3, p. 3.

<sup>35</sup> Solicita a los países miembros, que de acuerdo con la ley y la práctica nacional, tomen las medidas necesarias para garantizar la protección adecuada a los trabajadores contratados por este tipo de agencias, con relación a la libertad sindical y la negociación colectiva, el salario mínimo, las condiciones de trabajo, los beneficios sociales y el acceso a la formación.

<sup>36</sup> Sugiere adoptar una política nacional de protección a los trabajadores que se encuentran bajo una relación de trabajo y además orienta sobre las normas para determinar la existencia

Dicha organización internacional asume que los nuevos modelos para equilibrar flexibilidad y seguridad con relación al empleo, ingreso y protección social constituyen un medio indispensable para mejorar la competitividad. Igualmente, señala que la flexibilidad tiene efectos negativos no sólo para las personas sino sobre toda la economía, por ello, un equilibrio sensato entre flexibilidad y seguridad es necesario no sólo para el mercado laboral, sino también en otros ámbitos.<sup>37</sup>

Según la OIT, con este enfoque es posible incrementar la flexibilidad porque con las políticas relacionadas con la seguridad (prestaciones de desempleo adecuadas y articuladas con políticas de activación) se infunde en los trabajadores la confianza de que contarán con ayuda para encontrar un nuevo empleo lo antes posible y se les garantizará una protección financiera para el período de transición a otro, y con ello, se reduce el temor a perder el puesto de trabajo. A su vez, esto redundará en una mejor adecuación entre la oferta y la demanda laboral y en aumento de la tasa de recolocación de los trabajadores, todo lo cual incide positivamente en la productividad laboral.<sup>38</sup>

La OIT reconoce que Dinamarca es un buen ejemplo de una política de “movilidad protegida” en el mercado de trabajo, porque dicha movilidad no se contradice con la sensación de seguridad en las personas. Con la existencia de un sistema de protección social que funcione e incluya subsidios por desempleo, la carga de ser despedido es más liviana. La protección social amortiza el efecto negativo para el trabajador cuando la empresa necesita reestructurar sus actividades, disminuir su producción o recurrir a la contratación externa.<sup>39</sup>

Con base en la evidencia empírica en países flexibles, con niveles medios de protección del empleo; pero gran protección mediante política de mercado, resalta la positiva relación entre éstos en términos de trabajo decente.<sup>40</sup>

En este sentido, la OIT ha fomentado el aumento de la conciencia sobre el enfoque de la “flexiseguridad” y, a tal efecto, en 2002 puso en marcha un

---

de una relación de trabajo, su control e implementación.

<sup>37</sup> Durante el período de 1995-2006 en Europa existió la tendencia hacia la flexibilidad de las relaciones de empleo en la región, dando origen a un crecimiento impresionante de empleo a tiempo parcial y temporal, no armonizado con una seguridad adecuada.

<sup>38</sup> OIT, *Combinar flexibilidad...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>39</sup> *Cfr.* AUER, Peter, BERGY, Janine y COULIBALY, Ibrahim, “¿Una fuerza de trabajo estable es buena para la productividad?”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 144/3, Ginebra, OIT, 2005.

<sup>40</sup> AUER, *op. cit.* p. 9.

proyecto en Europa Central y Oriental (concretamente en Bulgaria, Croacia, Hungría, Lituania y Polonia).<sup>41</sup> Dicha organización considera como elementos decisivos el diálogo social tripartito emprendido en el marco de estrategias macroeconómicas nacionales más amplias, de la negociación colectiva y del respeto de la legislación del trabajo.

La OIT cree que la promoción de las políticas de flexibilidad y seguridad son pertinentes tanto en los países desarrollados como en los de desarrollo, aunque es consciente de las diferencias y limitaciones existentes en los países en desarrollo que entorpecen la promoción de dichas políticas, a saber: escaso margen de acción fiscal y capacidad inadecuada en el ámbito institucional administrativo, diálogo social débil, políticas de mercado de trabajo inexistentes o insuficientes y aplicables a una pequeña proporción de la población,<sup>42</sup> incumplimiento de la legislación laboral y una economía informal muy extendida.

Sin embargo, señala que en dichos países las reformas se han centrado en la flexibilidad, con ausencia importante de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo y actores representativos e instituciones sólidas en el ámbito del diálogo social. Por ello, sugiere que la prioridad para los responsables de las políticas no sólo debería ser la reforma laboral sino también, el aumento de la flexibilidad y la seguridad a través de medidas eficaces e incluyentes (enfrentar el problema en paquetes y no en forma aislada). A tal efecto, propone algunas directrices:<sup>43</sup>

- Determinar políticas e instituciones del mercado de trabajo que promuevan la flexibilidad y la seguridad deben enfocarse conjuntamente, a fin de aprovechar sus complementariedades y sinergias. Ambos conceptos no se contraponen sino que son complementarios y la compensación se transforma en un proceso de complementariedad mediante el diálogo social).

---

<sup>41</sup> CAZES, S, NESPOROVÁ, A, *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2007.

<sup>42</sup> En muchos países no existe el seguro de desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo, tales como los sistemas de capacitación laboral son escasas o cuando las hay, son débiles e inadecuadas para un desarrollo de las competencias laborales pertinentes. Igualmente, los servicios públicos de empleo están insuficientemente desarrollados y son ineficaces.

<sup>43</sup> OIT, *Combinar flexibilidad...*, op. cit, pp. 15-16.



- Definir un orden secuencial para los cambios de política e institucionales con miras a buscar el equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el contexto de las restricciones fiscales y técnicas.
- Potenciar la capacidad de las instituciones y servicios públicos de empleo mediante el aumento de sus recursos financieros y técnicos a fin de mejorar la eficacia y el alcance de los regímenes de protección social y las políticas activas del mercado de trabajo.
- Asignar al diálogo y a la negociación colectiva un papel fundamental para la gobernanza en general y las políticas e instituciones del mercado de trabajo, en particular,<sup>44</sup> con miras a garantizar que el itinerario hacia la flexibilidad y seguridad sea fruto de una solución negociada a los problemas de empleo y, en un plano más general, del desarrollo que replantea cada país.<sup>45</sup>

La OIT considera que estas directrices deben servir para crear empleos decentes, promover el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la inclusión social. En este sentido, dicha organización ha incrementado su asesoría y asistencia técnica sobre la “flexiseguridad”, como una opción política importante para hacer frente a la evolución del mercado de trabajo y de la tecnología.<sup>46</sup>

A pesar de esta orientación, las representaciones de trabajadores al interior de dicha organización, específicamente, las latinoamericanas, se muestran escépticas al considerar que en sus países la “flexiseguridad” puede ser usada para lograr una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, en particular, recurriendo al empleo precario. Asimismo, señalan tratarse de una política altamente costosa por las prestaciones que implica: seguro de desempleo, políticas activas del mercado de trabajo y un sistema sólido de seguridad social mínima, por lo que sugieren que en sus países, la OIT concentre sus actividades en el establecimiento de un piso de protección social, reforzar el diálogo social, aplicar un conjunto de políticas macroeconómi-

---

<sup>44</sup> Considera que los empleadores deberían interesarse no sólo en las relaciones de empleo flexibles, sino también en las estables y, por su parte, los sindicatos no deberían temer a los mercados de trabajo más flexibles si forman parte de una estructura de “movilidad protegida” que proporcione capacitación para la “empleabilidad” a lo largo de una vida y protección de los ingresos de los trabajadores.

<sup>45</sup> OIT, *Combinar.., op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>46</sup> OIT, 82. *Reunión Regional Europea, Información sobre flexiseguridad*, Oficina Internacional del Trabajo, 2009.



cas, para promover una recuperación de los ingresos, fortalecer la inspección en el trabajo con miras a mejorar el cumplimiento de la legislación laboral y formalizar la economía informal a través de la aplicación gradual de la legislación del trabajo en ese sector.<sup>47</sup>

Lo descrito hasta aquí muestra, por un lado, que Dinamarca hasta 2002 no era consciente de que su modelo respondía a un nuevo paradigma. Por otro lado, exhibe que el concepto, emergió de una forma novedosa para el diseño de reformas laborales recientes. Igualmente, si bien el Consejo Europeo adoptó el término de “flexiseguridad” y lo definió, lo cierto es que no existe un consenso sobre su significado y a ello se unen las diferentes interpretaciones que reflejan contrastes entre posiciones ideológicas y diversas técnicas reguladoras (para algunos el concepto responde a un enfoque social-demócrata, para otros, se trata de una estrategia neoliberal), y en el ámbito jurídico no sólo no se ha definido sino que representa un desafío en el ámbito de los derechos laborales y de protección social, con miras a un trabajo digno y adecuado a la condición humana.

Lo único que queda claro, es que la flexiseguridad engloba las tentativas contemporáneas para desarrollar la protección de los trabajadores en un contexto de menor protección del puesto de trabajo, mediante una nueva relación entre flexibilidad, seguridad y protección del empleo, también con referencia a los grupos débiles que están fuera del mercado.

En este sentido, es que la OIT ha fomentado el nuevo enfoque, partiendo de que el Estado debe jugar un papel fundamental al definir las formas de flexibilidad que garanticen una seguridad básica, esto es, no se renuncia a la regulación sino se intenta modular la flexibilidad. La idea latente es avanzar en un conjunto de derechos mínimos para todos los trabajadores con independencia o no de un contrato de trabajo.

Sin embargo, para algunos, la “flexiseguridad”, en su revisión a la flexibilidad pura y dura, tiene perspectivas temporales distintas: de inmediato una mayor desregulación y como contrapartida promesas de mejoras en las carreras profesionales futuras y en la protección en el mercado y en la cobertura social, avances que de inmediato se verán a mediano o incluso a largo plazo.

---

<sup>47</sup> OIT, *Informe de la Comisión de Empleo y Política Social. Combinar flexibilidad y seguridad en la perspectiva del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, GB.306/12(REV), 306ª reunión, noviembre de 2009.

## V. EL CASO MEXICANO

El país se caracteriza por una larga historia de más de 22 años de intentos por adoptar una nueva legislación laboral y más de 300 iniciativas de reforma presentadas ante el Congreso de la Unión durante este lapso. Sin embargo, la gran mayoría de los proyectos institucionales han tenido como particularidad el “conservadurismo”, patente en los siguientes aspectos: a) en la idea de avanzar gradualmente en el cambio; b) en la preponderancia de las necesidades de las empresas y sus aliados sindicales tradicionales, interesados en sostener las bases institucionales del viejo arreglo corporativo y c) en el método para lograr el consenso respecto de la reforma.<sup>48</sup>

El último proyecto de reforma a la legislación del trabajo fue presentado en marzo de 2010 por el partido en el gobierno (Acción Nacional), con miras a adecuar el andamiaje legal a la capacidad de competir.

En la propuesta se adujeron similares argumentos a los expuestos en las reformas de los 90 en algunos países de América Latina, entre los que destacan de manera general: la rigidez de la ley actual, el desaliento para la creación de empleos, el premiar la antigüedad en el trabajo y no la formación profesional, la carencia de los conceptos de productividad y competitividad en la ley vigente, el permitir la opacidad en la vida de los sindicatos y la existencia de privilegios indebidos para las dirigencias sindicales. Asimismo, se adujo que en el índice global de competitividad México ocupaba el lugar 60 (de un total de 133 países), según el del Foro Económico Mundial; el lugar 115 en eficiencia y participación de la mujer en el mercado laboral; en el índice de negocios del Banco Mundial ocupaba el lugar 103 (de un total de 118 países), el lugar 116 en el costo por despido y el 98 en el índice de flexibilidad de los horarios laborales.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> BENSUSÁN, Graciela, “Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional”, en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 22, 2003, pp. 39-40.

<sup>49</sup> Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó en diciembre de 2010, un proyecto inicial en donde el eje eran los trabajadores, el apoyo de las empresas sin muchas innovaciones, sin agresividad patronal, respetando o incrementando derechos previos. Se refería a la productividad; pero sin vincularla con la flexibilidad. La incompreensión empresarial en torno a algunos aspectos corporativos impidió que dicho proyecto llegara a buen puerto en el 2010. A causa de ello, en marzo de 2011 se presentó una segunda propuesta totalmente diferente a la anterior, la cual contaba con el consenso de los empresarios, el partido en el gobierno y autoridades laborales. También, el partido de izquierda (de la Revolución Democrática) presentó un proyecto en abril de 2010, con diferente línea reformista.

En forma específica, la propuesta de marzo de 2010, planteó como objetivos cinco ejes rectores.<sup>50</sup> Entre ellos, la modernización del marco laboral, con el cual se pretendía: a) facilitar el acceso al mercado de trabajo y crear empleos, b) fortalecer el trabajo decente, c) impulsar la productividad de las relaciones laborales, y d) propiciar la competitividad de la economía.

En este aspecto, se proponían tres modalidades de contratación individual (a prueba, por capacitación y de temporada)<sup>51</sup> que implicaban flexibilidad para contratar y despedir; suprimir el escalafón ciego a efecto de privilegiar la productividad; incorporar la multi-habilidad obligatoria para incrementar la productividad y los ingresos de los trabajadores así como vincular la capacitación y el adiestramiento con la productividad.<sup>52</sup>

Este rubro, exhibe que la propuesta no consideraba las experiencias internacionales actuales (equilibrar flexibilidad y seguridad de los ingresos), pues se enfocaba en avanzar hacia el fortalecimiento de las relaciones individuales como medio de flexibilidad laboral sin mecanismos de protección social que permitan compartir socialmente los costos de la flexibilización, es decir, la aducida competitividad no se hacía acompañar de la cohesión social.

El proyecto de reforma ponía el acento en la reducción de los costos laborales, restricción de los derechos individuales, institucionalización de la subcontratación; empero sin tomar en cuenta las características del mercado de trabajo mexicano (un gran porcentaje de los ocupados laboran en condiciones de informalidad, sea porque trabajan en empresas informales o bien, en las formales no se respetan los derechos laborales).

A dos décadas de las reformas laborales en algunos países de América Latina y de sus consecuencias sociales (poco empleo, baja calidad del mismo y mayor desprotección social), en México se intentaba institucionalizar el

---

<sup>50</sup> Los otros cuatro eran: promover la equidad de género, la inclusión, la no discriminación en las relaciones laborales, y la protección de derechos; fortalecer la procuración e impartición de justicia laboral; la transparencia y la democracia sindical y las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo, que entre todos comprenden 40 aspectos.

<sup>51</sup> De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en el tercer trimestre de 2010, eran más de 47 millones, las personas en edad de trabajar; 2.8 millones, carecía de empleo; más de 4 millones estaban subocupados, más de 12 millones en la sector informal.

<sup>52</sup> En materia colectiva aumentaba los candados para la estructura sindical y mantenía la estructura de la justicia laboral.

mismo riesgo.<sup>53</sup> En efecto, los diseños de reforma laboral se ubican, al menos en América Latina, en el marco de una flexibilización laboral, que genera relaciones laborales y formas de empleo atípicas, con el objeto de lograr eficiencia económica en el mercado e incremento del empleo. Sin embargo, el resultado ha sido la reducción o eliminación de condiciones laborales favorables a los trabajadores, porque según los argumentos esgrimidos para justificar su eliminación, representaban un costo laboral que atentaba contra la competitividad de las empresas y la creación de empleos.

Las reformas flexibilizadoras, en la región, no han sido acompañadas, salvo excepciones, de instrumentos o mecanismos compensatorios en materia laboral y de protección social, a pesar de su necesidad, porque las modalidades contractuales, tienden a generar períodos más frecuentes de entrada y salida del trabajo, lo que dificulta la obtención de seguridad social y pensiones.

En este marco, el proyecto de reforma que se pretendía introducir en el país, estaba muy alejado de conciliar flexibilización con protección social.<sup>54</sup> Se inscribía en una perspectiva conservadora (restauradora y parcial), por una parte, porque tendía a privilegiar las necesidades de la empresa, en detrimento de las prerrogativas de los trabajadores y, por otra, por su desvinculación con la preocupación por el individuo, las reformas en el mercado de trabajo (fragilidad de las políticas activas y pasivas), de las instituciones de seguridad social y el olvido del seguro de desempleo.

No hay duda sobre el desfase entre el marco jurídico y la realidad del mundo laboral mexicano (la protección del trabajador está subordinada a criterios objetivos y exclusión de los trabajadores por cuenta propia y los no asalariados; reglas rígidas en materia de estabilidad laboral y contra los despidos injustificados, el despido colectivo, protección centrada en el puesto de trabajo más que en el individuo)<sup>55</sup> y tampoco sobre la imperiosa ne-

---

<sup>53</sup> Lo cierto es que, en la vía de los hechos opera una flexibilidad laboral, construida a través de prácticas informales, el corporativismo y los arreglos políticos satisfactorios para todos sus beneficiarios. Bensusán, señala que se busca la reforma laboral, ante el peligro de un gobierno de izquierda o cualquier otro que esté dispuesto a hacer cumplir las reglas.

<sup>54</sup> El gobierno y el sector empresarial buscan llevar la flexibilidad a la ley, pero preservando el arreglo corporativo-estatista. *Cfr.* BENSUSÁN, *Oportunidades y restricciones para la flexiseguridad laboral México*, CEPAL, Seminario Mercados de Trabajo: La protección de los trabajadores y aprendizaje de por vida en una economía global. Las experiencias de América Latina, 2008.

<sup>55</sup> *Idem.*

cesidad de adecuar las instituciones del mercado laboral para enfrentar los desafíos de la globalización sin arriesgar la competitividad productiva; pero ello exige afrontar el reto de conciliar estos cambios con una protección social adecuada.

En efecto, se requieren mecanismos de protección alternativos, apropiados a las nuevas circunstancias económicas y sociales verdaderamente efectivos. Si bien el modelo de mercado de trabajo danés internacionalmente es visto con buenos ojos, no sería posible su implantación en México dadas las características del mercado propio (segmentado, con insuficiente generación de empleos, tendencia a la precarización de las condiciones de trabajo, desempleo e informalidad) el sistema de arreglos corporativos (empresas y sindicalismo oficial) y la débil institucionalidad.

También es cierto que no existe un modelo o alternativa única que permita adaptarse a todas las circunstancias y a todos los países. Sin embargo, queda claro que cualquier vía que se busque debe hacer posible la competitividad y productividad conjuntamente con la seguridad del empleo, los ingresos y la protección social. En este marco, se hace evidente y urgente avanzar en diferentes aspectos:

- a) Hacia un conjunto de derechos mínimos exigibles para todos los individuos, con independencia o no de un contrato de trabajo, ello en razón, de que en el mercado laboral segmentado, sólo algunos tienen la posibilidad de acceder a trabajos de calidad, en tanto el resto enfrenta procesos de precarización tanto laboral como de seguridad social, porque no se les garantizan niveles de bienestar mínimos a lo largo del ciclo de vida). Promover la inclusión social y la cobertura universal de aquellos que en la actualidad están desprotegidos, los pobres y los más vulnerables de la población: implica otorgar un ingreso mínimo, salud y pensiones. La OIT sugiere como garantías básicas de un piso de protección social: niveles mínimos de ingreso en la niñez, durante la vida activa y la vejez y atención de la salud. Para hacer posible esto es necesario su vinculación con políticas de empleo, social y económicas.<sup>56</sup>
- b) Sistemas fiables y adaptables de formación y educación a lo largo de toda la vida para garantizar la capacidad de adaptación y empleabilidad de las personas. Esta medida tendrá que abarcar dos ámbitos: el de la

---

<sup>56</sup> OIT, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, No. 101, 2012.

transición escuela-trabajo, en donde se invierta en la población joven a través de programas de capacitación y adiestramiento en el trabajo, con una vinculación de las instituciones de educación, que tome en cuenta la trayectoria personal y el ciclo de vida; y el de la formación y capacitación complementaria, adicionada con servicios eficaces de información y colocación en el empleo o de apoyo al autoempleo, esto es, un giro fundamental en la actuación de los servicios de empleo para tener un rol más activo que aporte a la persona herramientas para su inserción laboral.<sup>57</sup>

- c) Reformular los servicios públicos de empleo, porque los existentes han resultado ser insuficientes. Hasta ahora, se han realizado a través de la estrategia de permanencia y colocación del empleo promovido por el Servicio Nacional de Empleo, mediante sus programas de Vinculación Laboral,<sup>58</sup> Apoyo al Empleo<sup>59</sup> y el Programa de Becas de Capacitación (Becate).<sup>60</sup>
- d) Rediseñar la protección social que comprenda un seguro de salud universal,<sup>61</sup> compensaciones, pensiones no contributivas para la prevención a la pobreza en la vejez, desvinculadas del estatus del mercado de trabajo y financiadas mediante impuestos generales (a fin de terminar con los programas sociales parciales y descoordinados entre sí, creados para tal efecto)<sup>62</sup> y el seguro de desempleo.

---

<sup>57</sup> De acuerdo con la OIT, según datos de 2007, México asignaba cantidades insignificativas a las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo. Cfr. *Combinar flexibilidad... op. cit.*, p. 12.

<sup>58</sup> Comprende la bolsa de trabajo, ferias del empleo, talleres para buscadores de empleo, chambatel, chambanet, centros de intermediación laboral, programa para discapacitados (abriendo espacios y el observatorio laboral).

<sup>59</sup> Se orienta hacia los puestos vacantes, auxilia a las empresas a cubrir sus necesidades de personal y realiza actividades de orientación y capacitación a los desempleados.

<sup>60</sup> Alienta la inserción de las personas mediante el fortalecimiento de su empleabilidad, a través de una etapa formativa de corta duración y otra de práctica laboral.

<sup>61</sup> Lo que implica hacer realidad la Recomendación Núm. 69, emitida por la OIT en 1944, cuyo principio rector pugnó por amparar a todos los miembros de la comunidad, desempleados o no un trabajo lucrativo, incluidas las personas que trabajan en el sector informal de la economía.

<sup>62</sup> Es el caso del programa de pensiones mínimas dirigidas a la población abierta de la tercera edad en condiciones de pobreza extrema a través del Programa Oportunidades; la pensión básica no contributiva para los adultos mayores de 70 años en localidades rurales y la pensión alimentaria para adultos mayores con residencia en el Distrito Federal.

Lo anterior, exige un verdadero diálogo entre gobierno, empleadores y trabajadores, que lleve a buen fin una reforma integral (fiscal y de protección social) no sólo laboral. La reforma a la Ley Federal del Trabajo, por sí sola no permitirá conseguir tanto el desarrollo económico como el social.

Se trata de diseñar valores y principios de acción y gobernanza que combinen la competitividad económica<sup>63</sup> con la justicia social, ello implica la adecuación o un nuevo enfoque de los Derechos del Trabajo y de la Seguridad Social así como la creación de nuevos derechos, más entrelazados con políticas sociales, con las instituciones sociales y el mercado de trabajo, con el propósito de crear un piso mínimo de derechos para un trabajo digno y adecuado a la dimensión humana. Este es el camino que los actores sociales (gobierno, empleadores y organizaciones sindicales) tendrán que caminar para conciliar tales objetivos.

En este marco, el Derecho del Trabajo deberá evolucionar para incorporar a las personas que se encuentren en el mercado laboral (temporales, atípicos e informales quienes padecen inseguridad, inestabilidad y precariedad), y como nuevos derechos deberán incorporarse el de la formación a lo largo de la vida (con el objetivo de aumentar la empleabilidad), el de la vida familiar y el de ejercer un empleo.

Por su parte, la seguridad social deberá adecuarse a las transformaciones con base en un sistema universal de salud y pensiones y el seguro de desempleo, como elementos mínimos.

Con estos derechos sociales se incrementaría la protección de los individuos, la igualdad de género y la flexibilidad de la empresa para adaptarse a los cambios en el mercado.

---

<sup>63</sup> Enrique de la Garza señala que la productividad puede aumentarse basándose en cambios en la organización, tecnología y con mano de obra calificada, sin flexibilidad extrema, conservando importantes protecciones para la mano de obra. En tanto, la competitividad puede mejorarse con: a) mayor productividad sin bajar salarios; tecnología de punta; b) factores extraproductivos, desde macroeconómicos hasta políticos e institucionales como aranceles, subsidios, tasa de cambio (por ejemplo, favorable a las exportaciones), o c) tecnológicamente. Indica que las tres variables: competitividad, productividad y flexibilidad son complejas y dependen de otras al interior y exterior de la empresa.



## VI. CONCLUSIONES

La “flexiseguridad” se presenta como un camino intermedio o una tercera vía entre la flexibilidad que ha implicado desregulación y precariedad (sin redes de seguridad, en donde se erosionan los derechos de los trabajadores, su estabilidad y seguridad de ingresos) y la legislación laboral tradicional a la que se cuestiona su rigidez al no asegurar la continuidad de empleos y dificultar la creación de los mismos y el dinamismo empresarial.

Como estrategia política, pretende lograr simultáneamente mayor flexibilidad de los mercados de trabajo, la organización y las relaciones laborales e incrementar la seguridad del empleo y protección social de los trabajadores más desprotegidos.

En este marco, acepta la flexibilidad laboral acompañada de medidas compensatorias como condiciones abiertas que permitan la regulación del trabajo temporal, el tiempo parcial u otras formas de trabajo atípicos o mecanismos de reducción de personal.<sup>64</sup>

A cambio de menor protección del puesto de trabajo, por un lado, pretende mayor seguridad del curso profesional,<sup>65</sup> protección de los trabajadores atípicos, de los de empleos breves y poco calificados, políticas activas de mercado que ofrezcan oportunidades de empleo, sistemas más flexibles de protección social que atiendan a las necesidades de las personas que cambian de empleo o dejan el mercado temporalmente (pero que no desanimen la vuelta al trabajo). En suma, se trata de una estrategia integral.

En este marco, el Derecho del Trabajo tendrá que adaptarse a los métodos, herramientas teóricas y analíticas, a los nuevos conceptos y estrategias, para continuar siendo instrumento fundamental que asegure trabajo digno con derechos, empleo sostenible y cohesión social y, por otro, la protección social deberá incluir la visión del ciclo de la vida, compensaciones, una línea de pobreza que determine el nivel de transferencias necesario para mantener el ingreso mínimo.

---

<sup>64</sup> Reconoce como derecho y obligación de los desempleados encontrar un nuevo empleo y adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo.

<sup>65</sup> Permitir transiciones no traumáticas mediante una protección social más flexible y generosa.



## VII. BIBLOGRAFÍA

AUER, Peter, BERGY, Janine y COULIBALY, Ibrahim, “¿Una fuerza de trabajo estable es buena para la productividad?”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 144/3, Ginebra, OIT, 2005.

AUER, Peter, *Seguridad de los mercados laborales: combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*, Ginebra, OIT, 2008.

BENSUSÁN, Graciela, “Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional, *Perfiles latinoamericanos*, núm., 22, 2003.

\_\_\_\_\_, *Oportunidades y restricciones para la “flexiguridad” laboral en México*, Seminario “Mercado de trabajo: La protección de los trabajadores y aprendizaje de por vida en una economía global. Las experiencias de América Latina, Santiago, 2008.

CAZES, Sandrine, *Flexiguridad en Europa. Apuntes para el futuro*, Comunicación para el Diálogo tripartito de alto nivel sobre el Modelo Social europeo en el contexto de la globalización, Turín, OIT, 2008.

\_\_\_\_\_, y NESPOROVÁ, A., *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2007.

CEPAL, *Mercados de trabajos flexibles, Protección de los trabajadores y formación “de por vida” de la fuerza de trabajo en una economía global; experiencia y perspectivas de la América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2008.

COCKX, Bart y Van Der Linden, Bruno, “Flexiseguridad” en Bélgica Una propuesta de reforma basada en principios económicos, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129, núm., 2, 2010.

COMISIÓN EUROPEA, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, 9 de diciembre de 2011, EUCO/139/1/11 Rev. 1.

\_\_\_\_\_, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, 24-25 de marzo de 2011.

\_\_\_\_\_, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de 23-24 de marzo de 2000.

\_\_\_\_\_, *El Libro Verde. Modernizar el Derecho del Trabajo para afrontar los retos del siglo XXI*, COM (2006) 708 final.

\_\_\_\_\_, *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, COM (2007) 359 final, Bruselas, el 27 de junio de 2007.

\_\_\_\_\_, *Directrices de empleo 2005-2008* (Decisión del Consejo 12 de julio de 2005, 2005/600/CE).

\_\_\_\_\_, Documento 9633/06 del Comité de Empleo y del Comité de Protección social, sobre flexiseguridad.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique, *Los proyectos de reforma laboral a mayo de 2011*, ponencia presentada en el VI Seminario de Economía del Trabajo y la Tecnología, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2011.

MIGUELEZ LOBO, Faustino, “Flexiseguridad, bienestar y cohesión social”, en *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. Extra 1, 2007.

OIT, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 101, 2012.

\_\_\_\_\_, *Combinar flexibilidad y seguridad en la perspectiva del trabajo decente*, Ginebra, 2009. GB.306/ESP/3/1.

\_\_\_\_\_, *Combinar flexibilidad y seguridad en la perspectiva del trabajo decente*, Informe de la Comisión de Empleo y Política Social, Oficina Internacional del Trabajo, 2009. GB.306/12.

\_\_\_\_\_, 95ª Conferencia Internacional del Trabajo, “Equilibrar flexibilidad y seguridad en el mercado laboral de los Balcanes,” 2006.

\_\_\_\_\_, 8ª. *Reunión Regional Europea. Información sobre la flexiguridad*, Oficina Internacional del Trabajo, 2009.

\_\_\_\_\_, *Flexiguridad y trabajo decente: Un enfoque en base a políticas del mercado laboral*, [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS\\_093922/lan](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_093922/lan).

\_\_\_\_\_, *¿Qué es mejor para la economía: estabilidad laboral o flexibilidad del empleo?*, Disponible en: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS\\_067240/lan](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_067240/lan)

\_\_\_\_\_, *Recomendación Núm. 69 Sobre la Asistencia Médica*.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN), *Iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, presentada por el grupo parlamentario del PAN a la Cámara de Diputados en marzo de 2010.

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, Miguel, “Flexiseguridad\_ el debate europeo en curso, *Aportaciones al debate comunitario sobre “Flexiseguridad”*, Madrid, La ley, 2007

\_\_\_\_\_, “El debate de la flexiseguridad en la UE”, *Revista Crítica de Teoría y Práctica*, núm. 10, 2010.

RUIZ DURÁN, Clemente, “México: las dimensiones de la flexiseguridad laboral,” en CEPAL, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, No. 83, 2009.

TOKMAN, Víctor, “Flexiseguridad con informalidad: opciones y restricciones”, en CEPAL, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, No. 70, Chile, 2008.

VANDERBERG, Paul, “¿Está adoptando Asia la “flexiseguridad?””, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129, núm., 1, 2010.