

LA POBLACIÓN EN MÉXICO, UN ENFOQUE DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO SOCIAL

Patricia KURCZYN*

César ARENAS**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las leyes generales de población y su contexto socioeconómico*. III. *Breve referencia sobre la situación socioeconómica actual*. IV. *Los derechos humanos y el fenómeno migratorio*. V. *Proyecciones de la población y los retos para el derecho social*. VI. *Bibliografía*. VII. *Páginas electrónicas*.

I. INTRODUCCIÓN

Bajo la hipótesis de la interrelación e influencia entre la dinámica poblacional y el derecho social de nuestro país, a partir de la revolución de 1910 hasta nuestros días, hacemos referencias interdisciplinarias con el propósito de evitar una visión parcial en el tema que abordamos; con ello se muestran las complejas realidades, la multiplicidad de estructuras y los nexos que conforman la problemática poblacional, cuya solución puede dilucidarse mejor tras la convergencia y síntesis de las diversas aportaciones disciplinarias (derecho, historia, sociología y economía, principalmente, aunque sin relegar la antropología).

El sistema jurídico debe adecuarse, en principio, a la realidad social imperante para tutelar con eficiencia el disfrute de los derechos humanos, incluidos los laborales; para ello se enfrentan diversas dificultades, como el paralelismo y la dinámica que debe haber entre el derecho y la propia rea-

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

lidad. El derecho positivo no siempre camina con la misma rapidez que las relaciones sociales, y es en este punto en el que debe ponerse especial atención, si se quiere que la norma sea eficaz.

Por otra parte, la futura dinámica poblacional exige que nuestro sistema jurídico trascienda de manera prospectiva en la realidad histórica social de manera más efectiva y, en cuestión de migración, requiere la cooperación y el entendimiento de los países con los cuales se dan las corrientes migratorias. En este asunto, los principales escollos a los que se enfrenta la protección efectiva de los derechos humanos, sobre todo en el caso de los trabajadores y sus familiares, se conduce actualmente a crear un sistema jurídico de alcance internacional capaz de escapar a los intereses “soberanos”.

II. LAS LEYES GENERALES DE POBLACIÓN Y SU CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

1. *La Ley General de Población de 1936*

En 1930, la población venía recuperándose de la disminución generada durante el periodo de la Revolución mexicana (-0.5%), al presentar una tasa decrecimiento media de 1.7% durante el periodo de 1921 a 1930. La población alcanzaba un total de 16'552,722 personas (8'119,004 hombres y 8'433,718 mujeres); de las cuales, el 33.5% se encontraba en alguna localidad urbana y el 66.5% en zonas rurales. Por estructura ocupacional, en la agricultura se encontraba el 73.2% de la PEA; seguida por la incipiente industria, con el 15%; al final, en el sector terciario se ubicaba el restante 11.8% de la población.

En diciembre de 1934, cuando Lázaro Cárdenas toma posesión a la Presidencia de la República, la economía se encontraba en una etapa ascendente después de los años económicos difíciles. Durante su gestión, importantes cambios y reformas en materia jurídica, económica y social fueron efectuadas: la expropiación petrolera, los grandes repartos agrarios, la nacionalización de ferrocarriles, la reforma educativa, la creación de importantes instituciones públicas, entre muchas otras cosas, que permiten recordar a su gobierno como nacionalista¹ por antonomasia. Desde el punto de

¹ El sexenio cardenista también ha sido tildado despectivamente como “populista”, por considerar que el gasto público, financiado con impuestos y/o deuda, estuvo dirigido a sec-

vista político, Cárdenas inicia el primer mandato sexenal de gobierno y bajo las pautas contenidas en el Plan Sexenal de Gobierno, sus políticas públicas constituyeron un esfuerzo por cumplir con los objetivos y fines consagrados en la Constitución Política de 1917 que hasta entonces no habían podido hacerse realidad, a pesar de que se establecieron las bases para erigir una nueva realidad social y las facultades explícitas que el Estado debía desempeñar para asegurar el espíritu de dichos preceptos.

Durante el mandato cardenista, fue promulgada la primera Ley General de Población el 24 agosto de 1936,² la cual reconoció como “*problemas demográficos fundamentales*”: I. El aumento de la población; II. Su racional distribución dentro del territorio; III. La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; IV. El acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros; V. La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias; VI. La preparación de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico; y VII. La protección general, conservación y mejoramiento de la especie, dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señala esta Ley (artículo 1o.).

Para conseguir los objetivos de la primera fracción, se fomentaría el crecimiento natural de la población nacional, su repatriación y la inmigración (artículo 4o.); aumentando la tasa natalidad, mejorando los servicios de salud y alimentación de la infancia, la higienización de las habitaciones, de los centros de trabajo y lugares poblados, y en general elevando el tipo medio de subsistencia (artículo 5o.). A nivel institucional, se crearía la Dirección General de Población (DGP) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (artículo 8o.), la cual debía encargarse, entre otras cosas, de la formulación de proyectos, la ejecución de resoluciones y del estudio de las condiciones del país en lo referente a la densidad y los elementos de riqueza del territorio nacional, con el fin de obtener una me-

tores desprotegidos, de baja productividad o a simpatizantes políticos. Sin embargo, Enrique Cárdenas y Aleida Guerrero coinciden en señalar que, a pesar de los efectos negativos en las variables macroeconómicas, las políticas económicas fueron manejadas con éxito en beneficio del empleo, el crecimiento económico y el bienestar social. Véase Cárdenas, Enrique, *La política económica en la época de Cárdenas*, México, Universidad de las Américas-Puebla, 1992, y Guerrero, Aleida, *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias, 1821-2000*, México, Trillas, 2005.

² *Diario Oficial de la Federación* del 29 de agosto de 1936.

por distribución de los habitantes (artículo 26) y, en su caso, sugerir nuevos centros de población (artículo 27). Asimismo, en auxilio de la DGP, se prevé la creación del Consejo Consultivo de Población (CCP), integrado por un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Economía Nacional, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Educación Pública, de Salubridad Pública, de Trabajo, Agraria y Asuntos Indígenas (artículo 19).

Para 1936, fecha de expedición de la Ley de Población ya se había promulgado, cinco años antes, la primera Ley Federal del Trabajo (1931), obedeciendo las inquietudes políticas de garantizar condiciones laborales iguales para todo el territorio mexicano cuya base mínima y máxima quedaron plasmados en la Constitución de 1917 (garantías sociales), como igual se consagró el derecho y la libertad individual del trabajo (garantías individuales). Esta Ley, sin embargo, no consideró el trabajo de mexicanos en el extranjero, pero sí limitó el trabajo de los extranjeros en territorio mexicano, para la protección de los nacionales, en el sentido de lo que hoy se llamaría una acción afirmativa.

2. La Ley General de Población de 1947

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) provocó un sinnúmero de cambios en lo económico, político y social en todo el orbe, de los que México no escapó. La conflagración había logrado impulsar a las manufacturas mexicanas, absorbiendo mano de obra; sin embargo, como parte de los cambios y ajustes provocados, en 1942 los presidentes Manuel Ávila Camacho y F. Roosevelt instituyen el “Programa Bracero” para que millones de trabajadores mexicanos atendieran la creciente demanda laboral de los campos de Estados Unidos.³

Desde el punto de vista demográfico, durante el periodo de 1930-1940 la población crecía a una tasa promedio anual de 1.8%, lo que permitió alcanzar para 1940, una población total de 19.7 millones de personas (9'695,787 hombres y 9'957,768 mujeres). La mayor parte de la población se mantuvo en alguna localidad rural (64.9%), aunque se presenta un ligero crecimiento de la urbana (35.1%), respecto a tasa presentada en la década anterior. Desde el punto de vista laboral, la PEA representaba el 42% de la

³ Los cuales serían convertidos, con mano de obra mexicana, en los más productivos a nivel mundial.

población y se ocupaba principalmente en el sector primario (67.3%), aunque se observan pequeños incrementos en los sectores no primarios: 13.1% en el secundario y el 19.6% en servicios.

Bajo este somero contexto fue publicada la segunda Ley General de Población en 1947,⁴ al inicio del mandato presidencial de Miguel Alemán Valdés. En esta Ley, los “problemas demográficos fundamentales” no sufren ninguna variación sustancial (artículo 2o.), tampoco la política poblacionista, ni sus formas de consecución (artículos 4o. y 5o.). Desde el punto de vista institucional, aunque desaparece la DGP, las funciones relativas al estudio de los problemas demográficos y de ejecución de resoluciones, se mantienen en el Consejo Consultivo de Población, integrado por un representante de las secretarías de Gobernación, Economía, Relaciones Exteriores, Agricultura, Educación, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social (artículo 9o.).

Cabe mencionar que en este mismo periodo, la seguridad social queda fundada en el artículo 123 de la Constitución Política tanto al obligar a los patrones a responsabilizarse por los riesgos de trabajo que sufran sus trabajadores, como por el texto de la fracción XXIX que explícitamente determina la institucionalización del seguro social; mismo que cristaliza hasta 1943, entre otras razones por la necesidad política de enfrentar problemas nacionales como fue la nacionalización del petróleo. La creación del sistema nacional del seguro social con el Instituto Mexicano del Seguro Social marca una etapa de suma relevancia en el desarrollo del país y en la evolución social que implica un avance para la protección y el bienestar de los trabajadores y de sus familias.

3. *La Ley General de Población de 1974*

En 1970, la población alcanzaba un total de 48'225,238 (24'065,614 hombres y 24'159,624 mujeres). La PEA representaba el 43.5% de la población y derivado del modelo de desarrollo que había sido operado durante los años previos, se observan cambios importantes en la distribución de ocupación por sector económico, al aumentar el porcentaje de la población ocupada en los sectores industrial (24.4%) y terciario (33.8%) y disminuir en el primario (41.8%). Sin embargo, el objetivo de la economía consistía en fortalecer la competitividad, que había surgido por la sobreprotección

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1947.

otorgada a las empresas y la ineficiencia económica, que se había generado por mantener una economía deficitaria y endeudada. Junto a los problemas económicos, se añadían en esta época los de la escasez de tierras, la demanda de empleos, la inequitativa distribución del ingreso, la generalización de la pobreza y, por primera vez, se señala al *crecimiento demográfico* como parte de ellos.⁵

En efecto, durante el periodo de 1960-1970 se había alcanzado la mayor tasa de crecimiento poblacional y se consideraba que el empobrecimiento y la dificultad para mejorar los niveles de bienestar social (salud, educación, vivienda, alimentación, empleo, seguridad social, etcétera) se debían principalmente a la falta de control de natalidad y planificación familiar.

De este modo, la Ley General de Población de 1974 (en adelante LGP)⁶ estableció como objetivo primordial: “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social...” (artículo 1o.). En ella, la política poblacionista es proscrita y cambia diametralmente a una política de corte restrictiva, al tener como propósito disminuir los niveles de fecundidad mediante programas de planeación familiar, sistemas educativos, salud pública, integración de la mujer al proceso educativo y económico, entre otras cosas (artículo 3o.). Institucionalmente, se crea el Consejo Nacional de Población (Conapo) para encargarse de la observancia, cumplimiento de los objetivos, la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social (artículo 5o.).

En este periodo histórico acontecen otras reformas en la estructura legal y política del país. Desde el punto de vista laboral, en 1968 estaba preparado un anteproyecto de la LFT redactado por una comisión que presidió Mario de la Cueva, maestro, profesor y tratadista en derecho constitucional y del trabajo, integrada por otras personalidades de gran experiencia y reconocido prestigio, como fue la ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Cristina Salmorán de Tamayo y el presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Ramiro Lozano, así como Alfonso López Aparicio.

⁵ Reynolds, Clark, “Por qué el ‘desarrollo estabilizador’ de México fue en realidad desestabilizador”, *El Trimestre Económico*, México, núm. 176, 1977, pp. 997-1011.

⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 7 de enero de 1974.

Este proyecto se convirtió en la segunda LFT y entró en vigor el 1o. de mayo de 1970; la cual, proyectada desde dos años antes debió esperar su vigencia ante los graves problemas políticos que se dieron en 1968 con el movimiento estudiantil. Entre las novedades más sobresalientes que se correlacionan con el tema demográfico está la inclusión de un capítulo para trabajadores del campo dentro del título de “Trabajadores especiales”, disposiciones que pretendían regular relaciones de trabajo que se distinguirán por algunas peculiaridades; tal fue el caso de los trabajadores en aeronaves, buques, ferrocarriles, agentes de comercio, deportistas profesionales, artistas, etcétera. Sin embargo, en el caso del capítulo de trabajadores agrícolas su regulación, además de ser deficiente es incumplida como regla general, a título de ejemplo.

La nueva ley laboral suponía una renovación con modernidad para iniciar su vigencia con una nueva administración pública que pregonaba una conducción de política socialista que para muchos fue más una política de populismo. Sin embargo, la LFT aparentemente modernizada surge cuando en Europa ya se habían modificado temas esenciales, como el de la flexibilización laboral. Amortigua ese desfase el que las relaciones internacionales no se sujetaban al ritmo que actualmente marca la globalización junto con la tecnología y la informática, pero no pueden hacerse de lado las apreciaciones de vinculación entre el problema demográfico y el laboral; el crecimiento poblacional se multiplicó mayormente que el económico y el desfase entre el desarrollo económico y el social fue también paralelo. Frente a estas circunstancias que resultan en un alto índice de desempleo, están los cuestionamientos de la falta de capacitación y la desigualdad del género. La estructura familiar y la segregación de las mujeres de la vida económicamente activa, remunerada y de la vida política —hasta 1950— fueron determinantes para la marginación y la feminización de la pobreza.

En nuestra LGP vigente, los tópicos relacionados con la política poblacional se encuentran regulados únicamente en los primeros seis artículos y el resto son dedicados a sistematizar legalmente las calidades migratorias, derechos, obligaciones, sanciones, procedimientos, etcétera, así como las condiciones de los mexicanos que salgan a trabajar al extranjero, que coincide con las disposiciones de la LFT —artículo 28 y demás relativos—, lo cual implica que ésta recoge de la LGP los parámetros legales.

Ahora bien, haciendo una recapitulación de lo aquí expuesto, podemos advertir que el fenómeno poblacional y la forma de regularlo ha estado su-

peditado al contexto socioeconómico del país (interna y externamente) y responde a un proyecto de desarrollo esgrimido frente al mismo. En el siglo XX, pasamos de una ley que priorizaba el aumento de la población por considerarse necesario para el desarrollo nacional y la defensa de la soberanía, a otra que lo señalaba como un grave problema a resolver porque se le consideraba el catalizador de la pobreza. En efecto, mientras que las leyes de 1936 y 1947 partían de la existencia de una economía basada en la explotación de sus recursos naturales que requería necesariamente de abundante mano de obra, nuestra Ley vigente se encontró con una economía con problemas estructurales, desigual y sumamente endeudada, que le impedía absorber económicamente a la creciente fuerza de trabajo, lo cual aumentaba el nivel de marginación y pobreza en el país, como se apunta antes. Esto nos lleva a una clara conclusión, la migración laboral, en el caso de México, tiene razones económicas, a diferencia de otros países, en otras épocas que huían de regímenes totalitarios o por cuestiones políticas.

La segunda LFT, aparentemente de vanguardia, nació sin atender los reclamos que la realidad europea ya expresaba, con la proyección del gran fantasma de la flexibilidad y otros fenómenos económicos que sin duda influyeron en las relaciones laborales, en su desempeño, estabilidad y en su remuneración. La movilidad de la fuerza laboral en Europa se acrecentaba y en México ocurría algo similar con la migración principalmente a Estados Unidos, pero sin acuerdos de los países protagonistas, con excepción del de “los braceros” en 1942, ya citado.

La LFT de 1970, a diferencia de la de 1931, que sólo se refería a los menores de 16 años que trabajan en el extranjero, durante su residencia o a su paso, en cuanto a la autorización de sus contratos, a falta de padres o tutores, regula el trabajo de los mexicanos en el extranjero; sin embargo, es evidente que ese no es el problema laboral que importa sino el de la migración laboral irregular, sobre lo que hay ausencia total de normas.

III. BREVE REFERENCIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA ACTUAL

Desde el punto de vista demográfico, y de acuerdo con los resultados preliminares del II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI, la población total actualizada alcanzó los 103.1 millones de habitantes (hom-

bres: 50.1 millones y mujeres: 53.0 millones);⁷ sin embargo, resulta importante destacar que la tasa de crecimiento anual ha ido disminuyendo, desde el 1.8% alcanzado en el periodo de 1990-2000, hasta el 1.0% en 2005.

De acuerdo con la distribución urbano-rural, el 74.6% de la población se encontraba en alguna localidad urbana y el 25.4% en una rural; proceso urbanizador que ha traído consigo una reconfiguración en la distribución ocupacional en las actividades económicas; cambios en la geografía del país, en la dinámica poblacional (migración) y en las condiciones laborales de la población⁸, entre otros efectos.

Desde la perspectiva laboral, al inicio del siglo XXI, la PEA representaba el 49.3% de la población y se encontraba ocupada principalmente en el sector servicios (55.0%), seguido del industrial (20.7%) y en menor proporción (16.3%) en el primario. En efecto, la inserción laboral por sector de actividad sigue el patrón de terciarización de la economía, de tal suerte que el porcentaje de mujeres se ha venido incrementando con el paso del tiempo; por ejemplo, en 1970 seis de cada 10 mujeres encontraban ocupación en dicho sector, mientras que en 2005 la proporción fue de tres de cada cuatro; en términos porcentuales se puede decir que la proporción pasó de 59.9 a 75.7%. Sin embargo, la tasa de desocupación nacional (1.6% durante el segundo trimestre de 2000) afectaba más a las mujeres (1.8%) que a los hombres (1.5%).⁹ En el rubro de asalariados encontramos que el 49% recibía hasta 2 salarios mínimos (45.7% hombres y 55.3% mujeres), el 18.2% trabajaba menos de 35 horas a la semana (13.8% hombres y 26.9% mujeres) y que el 60.6% recibía prestaciones sociales (57.7% hombres y 66.2% mujeres). Al analizar únicamente los niveles de ingreso del sector primario el problema se agrava, ya que el 23.6% de los trabajadores no reciben ingresos; el 21.9%, recibe hasta 1 salario mínimo; el 30.5%, recibe entre 1 y 2 salarios mínimos; mientras que el 2.1%, recibe entre 5 y 10 salarios míni-

⁷ Consultada en <http://www.inegi.gob.mx/lib/predescarga.asp?pag=/est/contenidos/espanol/proyectos/>

⁸ Lo que en gran parte explica que los temas en boga sean precisamente los relacionados con los servicios como la flexibilización, el teletrabajo y la discriminación por género; los cuales adquieren, además, un matiz distinto por el nivel de la tecnología y las comunicaciones actualmente alcanzadas. Véase Kurczyn, Patricia, *Nuevas relaciones de trabajo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

⁹ Se recuerda que para el INEGI, la tasa de desempleo es entendida como aquella población en edad de trabajar, pero que en un periodo de tiempo determinado: a) se encuentran sin empleo, b) están disponibles para trabajar, y c) en la búsqueda de un empleo.

mos; y el 0.8%, más de 10 salarios. Lo anterior nos demuestra la precariedad de las condiciones laborales y la terrible desigualdad en el ingreso, que puede agregarse a la segregación ocupacional.

No desconocemos el hecho de que existen múltiples razones por las que la gente emigra (pobreza, guerra, represión, intolerancia religiosa o étnica, mejores servicios públicos como salud, vivienda, educación, etcétera); no obstante, supondremos que la razón más común e importante en nuestro país, como referimos antes, es la laboral por constituir el principal medio de subsistencia y mejoramiento de los niveles de vida de la mayor parte de la población.

IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL FENÓMENO MIGRATORIO

Hasta aquí hemos hecho referencia a la realidad social sobre la relación población-trabajo. Ahora abordaremos esta realidad desde las normas que han sido creadas para intentar regularla y determinar el deber ser jurídico capaz de responder a los problemas de su presente histórico como a los de su futuro próximo.

El reconocimiento de los principales escollos a los que se enfrenta la protección de los derechos humanos, en este caso de los trabajadores migrantes y sus familiares, ha conducido a crear un sistema jurídico de alcance internacional capaz de escapar a los intereses “soberanos” que pretenden atentar en contra del respeto a la dignidad y al valor humano de los hombres y mujeres de todo el mundo. En efecto, nuestra Constitución Política reforzada por instrumentos internacionales cumple la función de establecer los derechos humanos, individuales y socialmente considerados, y los deberes del Estado para garantizarlos y protegerlos.

Los instrumentos jurídicos sobre la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes pueden ser catalogados de manera didáctica, en tres rubros:

1. *A nivel internacional*

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1994).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convenio de Viena sobre las Relaciones Consulares (1963).

Organización Internacional del Trabajo

- Convenio sobre la Protección del Salario (número 95 de 1949).
- Convenio relativo a los Trabajadores Migrantes (número 97 de 1949).
- Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (número 143 de 1975).
- Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes (número 151 de 1975).
- Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (número 111 de 1958).
- Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y Femenina por un Trabajo de Igual Valor (número 100 de 1951).
- Convenio sobre la Seguridad Social (número 102 de 1951).
- Convenio relativo a la Igualdad de Trato entre los Trabajadores Extranjeros y Nacionales en materia de Indemnización (número 19 de 1925).
- Convenio relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso (número 105 de 1957).
- Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (número 182 de 1999).
- Convenio sobre la Protección de la Maternidad (número 183 de 2000).

- Convenio sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura (número 184 de 2001).

2. *A nivel regional*

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (1969).
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (1994).

3. *A nivel nacional*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Población.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.¹⁰

Conviene recordar que el sistema jurídico debe adaptarse, en principio, a la realidad social imperante para tutelar con eficiencia el disfrute de los derechos mínimos de cualquier trabajador migrante; esto significa que los conceptos laborales clásicos deben admitir cierta flexibilidad —no así los principios— para dar viabilidad a la aplicación normativa. Un ejemplo puede ser la esencia de la propia relación laboral cuando la subordinación se desdibuja y da paso a la llamada “parasubordinación”.

¹⁰ Debe considerarse el Proyecto de Ley para la Protección a Migrantes y sus Familias, que se quedó en la etapa de discusión en la Cámara de Diputados al cierre de su gestión y que se espera sea retomada, para su aprobación, por la nueva legislatura.

El siguiente paso sería vigilar su cumplimiento; esto es, *proteger efectivamente* los derechos tutelados y trasladarse de una protección formal a una real, en aras de construir una verdadera conciencia social que pondere la dignidad de los trabajadores migrantes de ambos sexos, de cualquier edad y condición y origen y en cualquier nación en la que se encuentren.

Recientemente, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas exhortó a todos los Estados a reconocer el carácter de “grupo vulnerable” que poseen los migrantes, promover y proteger efectivamente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual sea su estatus en materia de inmigración, especialmente los de las mujeres y los niños;¹¹ lo cual contribuye a la creación de una nueva cultura que amplía los caminos a la justicia social, con el respeto a los derechos de los trabajadores migrantes que estamos obligados a reconocer universalmente.

Sin lugar a dudas, el hecho de que la mayor parte de los trabajadores migrantes mexicanos se encuentren en una situación irregular en los Estados Unidos de América ha generado una reiterada violación a sus derechos humanos y a las normas fundamentales de trabajo; la discriminación y la desigualdad no sólo laboral, sino también las que trascienden a la violación de derechos fundamentales como la educación y la salud, no han podido resolverse a pesar de contar con instrumentos jurídicos internacionales, lo que en parte se debe, formalmente, a que no son ratificados por los países receptores de los migrantes, como el citado y que políticamente se traduce como falta de voluntad y protección de sus intereses económicos.

Las cuestiones por resolver son muchas; corresponden tanto al orden sociológico, económico y, por supuesto, al jurídico. En este último, con un abanico también amplio, destaca la tutela de los derechos de las mujeres migrantes en la vida productiva, en especial las trabajadoras del servicio doméstico ya que figuran entre las más vulnerables.

Por otra parte, la portabilidad de los derechos laborales y de seguridad social, es otro de los temas en la mesa de atención. El mantenimiento de los derechos adquiridos de los trabajadores que trasladen su residencia a otro país o el aseguramiento de las prestaciones adquiridas en el extranjero cuando regresen a su país de origen, resultan de suma importancia; circunstancia vinculada a la movilidad geográfica de los trabajadores. Este asunto

¹¹ Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/60/169, del 7 de marzo de 2006.

ha sido abordado satisfactoriamente en la Unión Europea¹² aun antes del Tratado de Maastricht. En América está en práctica entre Chile y Perú,¹³ pero ha sido relegado por los gobiernos de México y Estados Unidos, lo cual, si bien no es justo, sabemos que es un tema accesorio del principal que es la regulación migratoria laboral; sin embargo, es importante mantenerla en el índice de los pendientes. Al respecto están los antecedentes del antiguo Programa Bracero.

Por ahora, conforme a la Ley del Seguro Social, la única ventaja de seguridad social que pueden aprovechar los emigrantes, regularizados o no en el país de destino, es la de afiliarse al régimen del seguro social voluntario para que su familia residente en territorio nacional sea derechohabiente, o para ellos mismos en tanto se encuentren en el mismo.

Este seguro permitiría a los hijos menores de 16 años, o a los mayores hasta 25 cuando se encuentren estudiando en instituciones del sistema nacional de educación, contar con seguro médico y, en su caso, con el de pensión de orfandad.

Sin duda, con las recientes manifestaciones efectuadas el pasado 1o. de mayo, Día Internacional del Trabajo, en pro de los derechos de los migrantes residentes en los Estados Unidos, los instrumentos jurídicos deberán ser respaldados por una nueva conciencia social que exige cambios inmediatos. Para Samuel Huntington, la inmigración mexicana es una amenaza para la seguridad societal (*sic*) de los Estados Unidos, porque los mexicanos no se asimilan, porque mantienen su identidad y siguen siendo un silencioso enemigo interior;¹⁴ no obstante, para Mauricio Tenorio, “lo del profesor [Huntington] es cercano a la logofobia: miedo al lenguaje, amor irracional al monolingüismo... ya que la ronaldinha retórica no puede ocultar la cifra: 90% de la segunda generación de inmigrantes mexicanos hablan inglés...”.¹⁵

¹² Cfr. http://Europa.Eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/es_pension-reportes.pdf.

¹³ Cfr. Convenio de Seguridad Social del 23 de agosto de 2002 suscrito por los gobiernos de las repúblicas de Chile y del Perú.

¹⁴ Escalante Gonzalbo, Fernando, “The Sound and the Fury”, en Escalante Gonzalbo, Fernando (coord.), *Otro sueño americano. En torno a ¿Quiénes somos? de Samuel P. Huntington*, Barcelona, Paidós, 2004, p. 69.

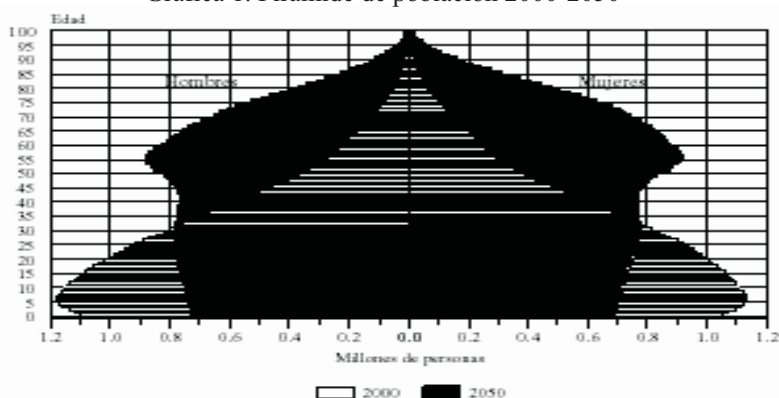
¹⁵ Tenorio, Mauricio, “Ronaldinhas identitarias, lindas pero peligrosas”, en Escalante Gonzalbo, Fernando (coord.), *Otro sueño americano...*, cit. nota anterior, p. 58.

V. PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN Y LOS RETOS PARA EL DERECHO SOCIAL

En el Informe sobre el Desarrollo Humano 2005, se proyecta que en 2015, nuestro país alcanzará una población total de 119.1 millones de habitantes, creciendo a una tasa promedio anual de 1.1% a partir de 2003. Asimismo, la población urbana continuará con una tendencia de crecimiento, al pasar de 75.5 a 78.8%, durante el mismo periodo.

En cuanto al cambio de la estructura poblacional por edades, se estima una reducción del 32.1 al 25.5% de la población de 0-15 años durante el periodo 2003-2015; mientras que aumentará la población de 65 años en adelante, del 4.2 y 7.1%.¹⁶ Por su parte, el Conapo coincide con las proyecciones de cambios por edades al describir un proceso en el que, por un lado, descenderá la población de los niños y adolescentes (0 a 14 años); y por otro, aumentará la participación de la población en edades de trabajar (15 a 59 años) de 59.8% en 2000 a 62.3% en 2005 y 64.5% en 2010; y la de adultos mayores (véase la gráfica 1), pero también aumentará la presión en los servicios educativos a nivel medio y superior. A este fenómeno poblacional en el que la razón de dependencia de la población económica inactiva

Gráfica 1. Pirámide de población 2000-2050



FUENTE: Consejo Nacional de Población.

¹⁶ Consultada en: http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_HDI.pdf, 18 de mayo de 2006.

es inferior con respecto a la población económicamente activa, se le conoce como bono demográfico.

En estas condiciones, se propiciará que el bono demográfico se extienda por un periodo relativamente largo:

...el periodo de 22 años (2006 a 2028) durante el cual la razón de dependencia se encuentra por debajo de 60 por ciento, que aun cuando se demandarán mayores cantidades de alimentos, servicios educativos a nivel superior, salud, trabajo, etcétera; de ser adecuada y racionalmente aprovechada ayudaría a fomentar el ahorro y la inversión que podrían contribuir a detonar el crecimiento económico de nuestro país, permitiendo además sentar las bases para enfrentar el envejecimiento más agudo que tendría lugar después de 2030...¹⁷

La fórmula enfocada en las variables de fecundidad y mortalidad de la actual LGP, logró el objetivo de afectar positivamente el volumen poblacional al disminuir la tasa de crecimiento, pero los niveles de marginación económica y social no ha mejorado en lo absoluto, lo cual nos obliga a reflexionar sobre el tipo de beneficio obtenido, es decir, si la política poblacional consistía en extirpar (mediante el control de la natalidad como medio para evitar la generalización de la pobreza) o erradicar los problemas sociales derivados de la explosión demográfica. En el actual proceso socioeconómico, el Estado ha sido ineficiente para atender la problemática de la migración como una de las principales variables demográficas; fenómeno que ha cobrado tal importancia que se ha creado a su alrededor todo un sistema jurídico protector de los derechos humanos.

De este modo, resulta evidente que las preocupaciones poblacionales históricamente comunes (provisión de alimentos, el acceso a los servicios de salud, educación y al mercado laboral, sustentabilidad del medio ambiente y el respeto de los derechos humanos, entre otros) tendrán que replantearse en aras de asegurar el empleo óptimo de los futuros recursos humanos de modo tal, que nos permita asegurar una mejor calidad en el desarrollo humano en el país.

De acuerdo con el artículo 25, relacionado con el 123 y el 27 fracción XX de la Constitución Política, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el cual tendrá como propósito fomentar el crecimiento económico, generar empleos dignos y socialmente útiles y una justa distribu-

¹⁷ Consultada en <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/0nacional.pdf> del 18 de mayo de 2006.

ción del ingreso y la riqueza, que permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. En tales circunstancias consideramos que una de las funciones del Estado habrá de consistir en la creación de oportunidades reales de trabajo en el país (trabajo decente), especialmente en el lugar de origen de la población, para garantizar el derecho al trabajo y el cumplimiento de su deber social que marcan tanto la Constitución Política como la Ley Federal del Trabajo; ello sin desatender las necesidades de los grupos poblacionales vulnerables: mujeres, menores de edad, personas con capacidades diferentes, adultos mayores, indígenas y ahora los migrantes, que también ocupan y desempeñan un lugar importante en la sociedad. En otras palabras, el Estado deberá asegurar un desarrollo integral que evite la exclusión de los diferentes grupos sociales, con su inclusión en el mundo del trabajo digno, o decente como lo llama la OIT, en las ocupaciones socialmente valoradas, en el acceso a la capacitación, a un salario remunerador, y a la protección social (previsión y seguridad), preámbulo de la justicia social.

Además, será menester diferenciar las condiciones laborales según el nivel educativo, el género, la edad, el sector económico, las horas trabajadas, el nivel de remuneración y los sistemas de protección, previsión y seguridad social. Lo anterior resulta importante si deseamos confeccionar para el corto, mediano y largo plazo, un marco jurídico de las relaciones laborales propias para la productividad y la competitividad, pero sin perder el signo protector acorde con los principios de la justicia social y la declaración de los derechos sociales.¹⁸

Por otra parte, es importante atender el crecimiento poblacional por género, advertir la incorporación de jóvenes y de mujeres al mercado laboral asalariado para tener la visión futura de demanda y oferta de mano de obra y la misma seguridad social, en particular en lo relativo al capítulo de las pensiones y el soporte financiero de los trabajadores activos por pensionado, condición que cambiará, sin lugar a dudas, al ritmo que se maneje el envejecimiento poblacional. A propósito de éste, habrá que considerar el impacto en la participación en la riqueza nacional, los cambios que tendrán la

¹⁸ Kurczyn, Patricia, “Análisis sobre la propuesta de reforma de la Ley Federal del Trabajo”, en Ochoa Camposeco, Víctor Manuel (coord.), *Análisis del “proyecto Abascal” de reforma de la Ley Federal del Trabajo*, grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2003, p. 62.

morbilidad y la mortalidad (enfermedades de mayor incidencia, por ejemplo) y la expectativa de años de vida.

Actualmente se considera que el impacto del trabajo doméstico de las mujeres alcanza un 17% que no se incluye en presupuestos. A la vez, habrá que analizar cuál podrá ser el impacto para elevar los índices de desarrollo humano y de género, que de acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Humano nuestro país presenta índices de 0.814 y 0.804, respectivamente.¹⁹

En su momento, las leyes generales de población intentaron contribuir a la solución de estos problemas, prueba de ello es que la Ley de 1936 estableció “procurar la ayuda económica a las familias prolíficas, y que los padres y madres de familia que lo necesiten obtengan preferentemente trabajo” (artículo 25). Otro ejemplo sería la Ley de 1947, con el establecimiento de las garantías mínimas que debía tener todo mexicano para salir a trabajar a otro país (artículo 87),²⁰ disposición que sirvió de antecedente para el actual e incumplido artículo 79 de la Ley General de Población, que aparecen también en la legislación del trabajo.²¹ No obstante lo anterior, en los sectores no primarios, la futura dinámica de población provocará mayores cambios económicos y sociales que impactarán los sistemas de relaciones laborales de los principales actores (empresas, sindicatos, trabajadores y Estado) y sus respectivos modelos de regulación (política laboral, contratación colectiva, convenios individuales, así como sus hábitos y costumbres entre otros) con todo lo que ello implica respecto a las futuras condiciones de trabajo, ocupación y salarios.

A nivel rural, resulta indispensable la presencia y la acción del Estado, con políticas públicas que impulsen la inversión, el crédito, el empleo tanto en el sector primario como en el industrial y de servicios, entre muchas otras cosas. Sabemos que ninguna de las instituciones en general escapan de dificultades en su operación, eficiencia y cobertura, pero los retos siempre existen y hay que enfrentarlos, precisamente para ello el derecho, la ley en concreto, es un instrumento de operatividad y se convierte en una medio de defensa para encontrar los objetivos que se marquen. Es decir, la necesi-

¹⁹ Consultada en http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_HDI.pdf, del 18 de mayo de 2006.

²⁰ Lo cual es comprensiblemente si recordamos el objeto y vigencia del Programa Bracero.

²¹ Véase *supra* apartado II “Las leyes Generales de Población y su contexto socioeconómico”.

dad de cambiar y/o ajustar todos aquellos aspectos que le resten eficacia a nuestras instituciones y marco jurídico, ya no sólo son necesarias para resolver cuestiones puntuales de actualidad, sino también para edificar un sistema jurídico como parte de un nuevo proceso social al que regule de acuerdo a la nueva cuestión social, condición particular de fines del siglo XX y principios del XXI.²² De no ser así, cabe imaginar la hipótesis o el riesgo de dejar pasar la oportunidad histórica para mejorar las condiciones socioeconómicas del país que significa elevar el nivel de vida de los mexicanos.

Las referencias a los temas de seguridad social, parte importante del bienestar del individuo, son convenientes por su liga a los problemas demográficos, por su vinculación con la migración laboral y para hacer conciencia de que en tanto la mano de obra mexicana es aprovechada para aumentar la productividad de los países receptores de la misma, se discrimina al trabajador(a) para el goce de sus derechos fundamentales, entre ellos el de la salud, al negarles la atención médica tanto a ellos como a sus familias, cuando con su productividad coopera, día con día, en el fortalecimiento de la estructura de seguridad social del país de los empleadores.

Los derechos fundamentales²³ son parte de la esencia humana, no puede haber justificación alguna para que sean transgredidos o violados. El derecho al trabajo, la libertad misma de trabajar son premisa del derecho a la vida. Quienes no cuentan con posibilidades de tener un trabajo digno, socialmente útil como lo dice la carta principal en su artículo 123, tienen el derecho a buscarlo. Ciertamente es que nadie tiene el privilegio de violar normas poblacionales; frente a este incumplimiento, no puede alegarse derecho alguno y las consecuencias legales son válidas; la sanción que corresponda puede y debe aplicarse. Lo que no tiene secuencia lógica es el sancionar reprimiendo otros derechos, como el de la seguridad e integridad personal, o bien, el de discriminar en el pago, en las condiciones de trabajo y en general en las prestaciones laborales y de seguridad social, como con frecuencia se sabe que ocurre en los Estados Unidos, sobre todo cuando los trabajado-

²² Como referencia a este tema recomendamos la consulta de Buen, Néstor de, "La Constitución y la nueva cuestión social", en el primer número de la *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, julio-diciembre de 2005.

²³ Véase Lyon-Caen, Antoine y Lokiec, Pascal *et al.*, *Droits fondamentaux et droit social*, París, Institut International de Paris-La Défense y el Institut de Recherche Juridique sur l'entreprise et les Relations Professions, Dalloz, 2005.

res intentan ejercer el derecho de sindicalización. Tal es el tema del que conoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos que mereció una resolución a favor del empleado despedido, cuya irregular situación migratoria “fue descubierta” por el empleador, una compañía de importancia productiva, muchos años después de que el trabajador prestaba sus servicios a la misma, justo cuando empezaba a organizar a sus compañeros de trabajo para formar un sindicato. La sanción no era sólo el despido —injustificado por cierto—, sino la supresión de sus derechos económicos que había ganado con un trabajo lícito.

Finalmente, y para una mayor ilustración, hacemos un resumen del conflicto a que se hace referencia:

1. El señor Castro ingresó a trabajar a la empresa *Hoffman Plastic Compounds Inc.*, aparentemente hasta 1989 no se registró ningún conflicto lo que hace suponer que se trataba de un buen trabajador. Sin embargo, al iniciar la organización de un sindicato, fue despedido. La reclamación se presentó a la Junta Nacional de Relaciones Laborales (*National Labor Relations Board*), que en 1992 determinó que se trataba de un despido ilegal y en consecuencia debían pagarse los salarios caídos. El asunto se ventiló en los juzgados administrativos conforme a las regulaciones de la ley americana. En 1993, después de que el trabajador declaró estar ilegalmente en el país, el juez le negó el cumplimiento de sus derechos laborales por haber contravenido la Ley de Control y Reforma de Migración (*Immigration Control and Reform Act*), que prohíbe la contratación de trabajadores indocumentados. Lo curioso en este punto es que si el empleador infringe una ley, no resulta sancionado por el juez administrativo, sino que se aplica la sanción al trabajador.
2. En 1998, la *National Labor Relations Board* revocó la sentencia del juzgado administrativo, por lo que la empresa afectada decide acudir a la corte de apelación, misma que niega la solicitud de revisión presentada. En 2002, la Suprema Corte consideró el caso y anuló el pago que se debía realizar al trabajador, argumentando que de permitir lo contrario, se perjudicarían las prohibiciones estatutarias fundamentales para la política federal de inmigración, perdonaría las violaciones que se realicen a las leyes de inmigración y fomentaría futuras infracciones.

3. La decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos hizo que el trabajador recurriera a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que emitió la opinión consultiva OC-18/03, que en esencia estableció:

- La obligación general de los Estados, de respetar y garantizar los derechos fundamentales; adoptar medidas positivas y suprimir las medidas y prácticas que los restrinjan o vulneren.
- Los principios de igualdad y no discriminación poseen un carácter general y fundamental en el derecho interno e internacional, ingresando al dominio *jus cogens*; por lo tanto, es aplicable a todo Estado y acarrea obligaciones *erga omnes* de protección, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional.
- El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su estatus migratorio.
- Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del país receptor y a éste es al que corresponde tomar las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.
- Los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que éstas sean, incluidas las de carácter migratorio.

La última conclusión, referida en varios puntos y convertida en propuesta, se puede desglosar de la siguiente manera:

a) Jurídicamente deben difundirse el contenido de los convenios internacionales ratificados y su debida aplicación.

b) Políticamente, debe gestionarse con tenacidad, la regularización del flujo laboral migratorio con el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, con la portabilidad de sus derechos de seguridad social.

c) Económicamente, colocándola en primer lugar como premisa de las acciones y programas jurídicos y políticos, es la de cumplir con el mandato de los artículos 25 y 123 constitucionales. Respecto al primero, ejerciendo la rectoría económica con eficiencia y pulcritud y en el segundo, para crear

las estructuras necesarias que ofrezcan a los mexicanos en general, las oportunidades de empleos dignos.

La globalización ha conseguido que el mundo se mantenga en comunicación constante; las relaciones se han multiplicado de manera extraordinaria y se han dado cambios económicos de importancia, ello implica que las relaciones sociales y los presupuestos sociales se modifiquen también, como hasta ahora ha ocurrido. En el contexto laboral se ha globalizado el mercado de trabajo, la legislación internacional del trabajo ha cobrado verdadera importancia como un hecho insoslayable, además de necesario, circunstancias que evidencian la necesidad de regular el traslado de la mano de obra mediante acuerdos que favorezcan a los trabajadores en primer lugar y a los empleadores en segundo, con repercusión de beneficios en las economías de los países de origen y de destino con lo cual la balanza de la justicia debe equilibrarse. Pero sobre todo, debe considerarse que la regularización del trabajo de migrantes dará lugar al respeto de sus derechos fundamentales, entre ellos, acaso el máspreciado junto con la libertad, la vida.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BUEN, Néstor de, “La Constitución y la nueva cuestión social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 1, julio-diciembre de 2005.
- CÁRDENAS, Enrique, *La política económica en la época de Cárdenas*, México, UDLA-Puebla, 1992.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS y CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-18/03*, México, 2004.
- DIETERLEN, Paulette, *Ensayos sobre justicia distributiva*, México, Fontamara, 1996.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (coord.), *Otro sueño americano. En torno a ¿Quiénes somos? de Samuel P. Huntington*, Barcelona, Paidós, 2004.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Temas de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos. Votos particulares*, México, UIA-México, UIA-Puebla, ITESO, Universidad de Guanajuato, 2005.

- GUERRERO, Aleida, *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias, 1821-2000*, México, Trillas, 2005.
- INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 1985-2004*, México, INEGI.
- INEGI, *Resultados preliminares del II Censo de Población y Vivienda 2005*, México, INEGI.
- INEGI, *Población rural y ampliada en México*, México, INEGI, 2000.
- KURCZYN, Patricia, *Las nuevas relaciones de trabajo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- LYON-CAEN, Antoine y LOKIEC, Pascal *et al.*, *Droits fondamentaux et droit social*, Institut International de Paris-La Défense y el Institut de Recherche Juridique sur l'Entreprise et les Relations Professions, París, Dalloz, 2005.
- OCHOA CAMPOSECO, Víctor Manuel (coord.), *Análisis del "proyecto Abascal" de reforma de la Ley Federal del Trabajo*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados/LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, 2003.
- REYNOLDS, Clark, "Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador", *El Trimestre Económico*, México, núm. 176, 1977.
- VALDÉS, Luz María (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

VII. PÁGINAS ELECTRÓNICAS

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.conapo.gob.mx>

<http://hdr.undp.org>

<http://europa.eu>

<http://www.ilo.org>