Igualdad salarial: reto del Estado en materia de justicia social

Salary equality: the State's challenge in the area of social justice

*Dr. Enrique Cruz Martínez**

Resumen

La desigualdad salarial es uno de los grandes temas pendientes desde el punto de vista de la justicia social, pues las mujeres han sido el grupo poblacional más afectado desde el siglo pasado Las necesidades económicas, así como muchas otras que se deben sortear para lograr su desarrollo, permitieron replantear su rol dentro de la sociedad.

En esta época ya no es posible considerar a la mujer como ajena a las actividades que tradicionalmente estaban ligadas, por cuestión de género, de manera exclusiva a los hombres. El camino no ha sido fácil, y la consolidación plena de esta evolución social y cultural aún no se concreta; además, existen tareas pendientes en los planos económico y jurídico.

Específicamente para esta investigación, es indispensable considerar cómo se vislumbra la desigualdad salarial en esta época de grandes retos para el Estado.

Palabras clave: salario, igualdad, desigualdad, gestión pública, mujeres.

Abstract

Salary equality is one the major issues pending from de point of view of social justice, where the female sector has been the most affected population group since the las century. The economic needs, as well as many others that must be overcome to achieve their development, allowed us to rethink their role within society.

At this time, it is no longer possible to consider women, as strange to activities that were traditionally linked by gender, exclusively to men. The road has not been easy, and the full consolidations of this social and cultural evolutions is not yet concrete, and there are pending tasks in the economic and legal field.

Specifically, for this research, it is essential to consider how wage inequality can be seen in this era of great challenges for the State.

Keywords: *Salary, Equality, Inequality, Public Management, Women.*

* Dr. en Derecho Público por la Université Paris II Panthéon Assas. Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Introducción

Durante los últimos ocho años, en México, gracias a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, en foros académicos y gubernamentales se han venido analizando con mayor profundidad las diversas dimensiones de la relación que existe entre la sociedad y el Estado. A partir de ello, aparecen temas que, en ocasiones, no son nuevos, pero que han impactado decisivamente en la forma de vida de la población y que, de alguna manera, han quedado pendientes de resolver en la agenda gubernamental, el tema de la desigualdad salarial es uno de ellos, y en este caso aparece como prioritario en un contexto en donde la sociedad ha transformado su estructura tradicional, por ejemplo, el rol que desempeña la mujer o el hombre en una era en que es fundamental replantear la condición de los individuos, que se desenvuelven en un inmenso espacio social, con características y cualidades diversas. Por este motivo, el documento de investigación que se desarrolla pretende identificar las razones por las que este fenómeno debe ser tratado como prioritario en este siglo XXI, así como el por qué es un fenómeno que causa tensión en tres vertientes: desde el punto de vista social, desde el terreno de la gestión gubernamental y dentro del sistema normativo.

Es imprescindible determinar cuáles son los retos que aparecen para el sistema jurídico mexicano si es que los hay, o a nivel local, por lo que tomamos como ejemplo al Estado de México, para, a partir de ello, poder determinar los desafíos que, desde la perspectiva gubernamental, emergen frente a las mujeres. En este sentido, partimos de la hipótesis de que las condiciones cualitativas generacionales, así como los contextos económicos global y local han generado situaciones adversas de desarrollo socioeconómico, en donde el problema de la desigualdad salarial no puede resolverse de manera simple, basándonos únicamente en una perspectiva de vulnerabilidad por género. Si bien este es un argumento muy amplio y válidamente aceptado,

no es el único que debe ponderarse en un tema tan complejo. Esta es precisamente una de las principales virtudes de esta investigación, pues pretende explorar otras alternativas para focalizar las debilidades jurídicas y de gestión pública frente a la sociedad; gracias a ello será posible encontrar espacios de oportunidad críticos pero propios de nuestro tiempo.

Si hacemos una revisión temporal de la desigualdad salarial, el tema se había considerado como una prioridad a nivel mundial desde el siglo pasado, esto coincidió con la construcción de un sistema normativo que llegó a reconocerlo como un tema sensible y que, incluso a 100 años de la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es considerado como prioritario.

Debido a la relevancia que representa la igualdad salarial en las condiciones de desarrollo social, es indispensable mirar los diversos fenómenos que inciden directa o indirectamente en la brecha que se ha gestado históricamente entre hombres y mujeres. Una pregunta central que debemos formularnos es ¿por qué continúa siendo un tema que debemos analizar en esta época?

De igual manera, la dimensión de la problemática nos sugiere entender si realmente la igualdad salarial puede ser una prioridad gubernamental, si es que lo ha sido, y, en todo caso, cómo entender su injerencia, desde el punto de vista económico y jurídico, en el diseño de las sociedades contemporáneas.

Desde luego que las posturas respecto a la manera de enfrentar el problema pueden no ser compartidas, sino divididas, ya que la dificultad del tema es que replantea una concepción diferente de la forma en que fueron diseñados los sistemas de producción y generación de riqueza a lo largo de la historia, en otras palabras, consiste en criticar un orden o modelo en desplazamiento que no logra equilibrar el desarrollo homogéneo de todos los individuos. Por ello, uno de los cuestionamientos más difíciles de responder es ¿realmente los gobiernos han

tenido la voluntad de atender las disparidades salariales, o es un fenómeno que no podemos resolver de manera contundente, a pesar de la injerencia del Estado, por medio de la acción pública? Este debate abre la posibilidad a diversos argumentos, y, desde la postura jurídica, aparece una visión que incluye a los derechos laborales como un instrumento de justicia social, fortalecido por la perspectiva de los derechos humanos, que debe incidir en el funcionamiento gubernamental, así como en la construcción de un sistema normativo mexicano adecuado frente a esta necesidad colectiva.

Por otro lado, tenemos también una argumentación basada en una postura económica[1] que pondera la reducción de costos y la maximización de beneficios, en donde la desigualdad salarial, para los grupos poblacionales, se explica simplemente por la diversidad de capacidades de quienes intervienen en determinado sector de producción dentro del mercado laboral. Bajo estas dos vertientes, es conveniente identificar por qué la desigualdad salarial es un problema de nuestro tiempo que no se ha podido eliminar, sobre todo porque hablar de ello implica reflexionar sobre el trabajo como un medio que permite alcanzar el desarrollo de los individuos.

Para lograr los fines previstos en esta investigación, se desarrollan cuatro apartados que, desde el punto de vista metodológico, permiten un acercamiento al fenómeno a partir de un contexto general en nuestra época para entender la gravedad del problema de la desigualdad salarial. Posteriormente, se explica cómo una de las principales acciones gubernamentales privilegiadas para contener dicha situación ha sido la utilización del salario mínimo. En el tercer apartado ubicamos el tema, de manera concreta, dentro del sistema normativo para dimensionar, entre otras cosas, sus alcances en el contexto de los derechos humanos. Gracias a estos apartados es

1 Esta idea se basa, particularmente, en el modelo de producción capitalista; sin embargo, el elemento detonador es el liberalismo económico. Con ello se puede observar cómo el Estado no necesariamente interviene para regular más.

posible vincular la temática de manera transversal con lo que ocurre, a manera de ejemplo, en una entidad federativa como el Estado de México.

La metodología empleada para la realización de esta investigación consiste en una interpretación analítica comparativa de la información en los ámbitos jurídico y socioeconómico con la finalidad de poder argumentar claramente cómo el fenómeno de la desigualdad salarial, por sus características, escapa al dominio de lo plenamente jurídico o de lo puramente social cuando una variable crucial a ponderar es el contexto que nos ofrece la realidad económica respecto de las relaciones humanas que emanan dentro de los procesos de producción. Gracias a esta forma de observar el tema de la igualdad salarial, es posible determinar por qué es un reto para el Estado en materia de justicia social, sobre todo para poder corregir o fortalecer los mecanismos para procurar alcanzarla.

La desigualdad salarial como un problema del siglo xxi

En primer lugar, es indispensable señalar que la desigualdad salarial puede definirse como la diferencia que existe entre la remuneración o retribución por concepto laboral entre hombres y mujeres. A partir de esta definición podemos formular una interrogante inicial que consiste en saber ¿por qué socialmente constituye un aspecto tan delicado esa diferenciación de trato económico entre dos o más personas? La respuesta a esta pregunta tiene un origen histórico, pues, desde el origen de las civilizaciones, no fue sino hasta el siglo xx cuando la mujer logró consolidar su presencia en el mercado laboral al incursionar en los sectores público y privado (Fukuyama, 2000). Su incorporación fue en aumento como un fenómeno que, a nivel mundial, permitió gestar nuevos esquemas sociales en donde el rol de la mujer tuvo que replantearse. Desde luego que siempre había desempeñado un papel fundamental en el desarrollo social; sin embargo; en el siglo

pasado se lograron grandes conquistas jurídicas que transformaron la vida económica de las naciones. No hay que olvidar que el cambio de paradigma que tuvo para los sistemas jurídicos la participación directa de la mujer en el sector productivo fue producto, en gran medida, de una evolución en términos de industrialización en la mayor parte de naciones avanzadas (Andersen, 2008: 19). En América Latina, en contraste, este aspecto ha sido uno de muchos, pues los índices de pobreza o de marginación han sido también determinantes y han contribuido a acelerar su incorporación al mercado laboral. En Europa los datos demuestran que aún persiste este problema, pues, en general, las mujeres tienen salarios inferiores, 16% menos a los de los hombres (Observatoire des inegalités, 2019). De igual manera, hay diferencia entre los países, tal y como lo señala el Observatorio sobre desigualdades, que reporta que el porcentaje cambia entre 23 países objeto de su análisis. Paradójicamente, Alemania, que es uno de los países más respetados en el ámbito internacional, apenas alcanza 21%, frente a otros como Rumania, en donde, a la inversa, se registra 3.5%.

Debido a la relevancia del tema a nivel mundial, en el marco de las actividades de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 25 de septiembre de 2015, 193 países acordaron que era fundamental inscribir, en la Agenda 2030, la prioridad de realizar gestiones para asegurar condiciones de igualdad.[2] En este sentido, el aspecto laboral incide determinantemente para que haya acciones incluyentes mediante las cuales la mujer pueda consolidar su desarrollo.

La desigualdad salarial, en primer término, se presenta porque es visible la existencia de distintas fuerzas productivas en un sistema económico en donde ya no es únicamente el hombre el que aparece en el centro del modelo productivo, por lo que, históricamente, es en el siglo XX cuando la mujer afianza esa posición y comienza una nue-

2 Los temas de interés que se recogen en la denominada Agenda 2030 son la atención a la pobreza, la desigualdad, la injusticia y el cambio climático.

va etapa para alcanzar un reconocimiento en los esquemas jurídicos (Fukuyama, 2000: 151).

Eventos de distinta naturaleza, como las grandes guerras mundiales, las crisis económicas, la aceleración en la concepción y la implementación de tecnología como generadora de riqueza a escala mundial, así como la apertura de los mercados internacionales por medio de la ruptura de fronteras aduaneras, aceleraron el proceso de incorporación de la mujer como elemento clave en los procesos económicos. También es importante mencionar que todos estos fenómenos contribuyeron al trato diferenciado entre los individuos, pues es posible observar cómo, desde el siglo xx, algunos pueden acceder al mercado laboral, por lo que generan derechos debido a la formalidad, y es evidente la brecha salarial, pues se dinamiza el trabajo informal. En algunos sectores hay personas que no pueden tener acceso cuando hay carencias en formación educativa, habilidades, o conocimientos técnicos especializados.

Si bien es cierto que hubo una aceleración en la participación de la mujer dentro de la fuerza laboral en una era de masificación de la producción, también lo es que las carencias evidenciaron la necesidad de corregirse para acceder a un plano de igualdad y competir frente a individuos que, sistemáticamente, han permanecido en el centro de las decisiones económicas y jurídicas. Podemos decir que en el siglo xxi es más fácil identificar la forma en que se presenta la desigualdad salarial, pues las mujeres, además de contar con derechos plenamente reconocidos, también disponen de más instrumentos de denuncia para exigir su cumplimiento. Asimismo, desde el punto de vista de lo público, esto ha servido como elemento catalizador de inconformidad debido a la injusticia que, se percibe, se comete en contra del sector femenino. Esto nos lleva a realizar una interpretación de la problemática, que tiene que ver con la forma en que intervienen las autoridades para asegurar un derecho que funge como instrumento de justicia social. En este caso, lejos de las invenciones jurídicas, esta-

mos en una órbita de gestión que, regularmente, apunta hacia el fortalecimiento de acciones tendentes a disminuir la brecha salarial. Por ello, las preguntas que persisten son ¿qué pasa con la desigualdad?, ¿cómo, por medio de la acción pública, es posible corregir la forma de remuneración? Estas acciones especialmente tienen que ver con la implementación de políticas públicas perfectamente definidas y enfocadas en atender los distintos rubros de necesidad que permiten eliminar los elementos determinantes de la desigualdad, por mencionar algunos ejemplos, la capacitación técnica, la educación, premios de productividad, etc.

En este siglo en particular, es claro que la naturaleza de los trabajos ha segmentado radicalmente a la población en función de las capacidades con las que cuentan las personas para acceder al mercado laboral, por lo que hay quienes sí podrán disponer de los medios necesarios para competir y quienes sólo podrán mantenerse al margen, en fuentes de trabajo, regularmente en el sector informal, en donde no hay ninguna garantía de que se protejan sus derechos laborales. De hecho, la noción de la informalidad aparece en los años 70 y es identificada como una actividad fuera de la norma, como lo señalan Cota Yañez y Navarro Alvarado (2016). Esto es un indicador del paralelismo que siguió a la formalidad el acceso de la mujer a los espacios laborales, con derechos plenamente reconocidos, pero también un espacio de segmentación y de exclusión para quienes no pudieron o no pueden acceder al empleo formal.

De alguna manera, la conquista que pudo tener el sector femenino al incursionar en el mercado laboral formal el siglo pasado ahora enfrenta un nuevo reto que, en este primer cuarto de siglo, se torna indispensable satisfacer, pues se debe a la necesidad de incorporar más herramientas para competir en mejores condiciones en el sector productivo.

La realidad es difícil, ya que las grandes transformaciones económicas en el mundo están generalizando condiciones laborales

cada vez más precarias para los trabajadores en prácticamente todos los sectores de producción, esto es evidente en los sectores público y privado, no es exclusivo de uno de los dos. Si bien es cierto que las jornadas laborales formales no se han modificado mucho, pues dependen del tipo de empleo, también lo es que ahora hay exigencia de más resultados con menos personal y sin un aumento equivalente en salario.

Por otra parte, en los sectores en donde se utiliza la tecnología hay más restricción en la contratación de personal, por lo que en esta época nos encontramos en una disyuntiva mayor, pues aún no se han garantizado condiciones de igualdad laboral entre hombres y mujeres, cuando ahora el desempleo masivo limita las expectativas para mejorar la condición de vida de la población, lo que deja de lado la efectividad del propio sistema jurídico. En otras palabras, pareciera que el marco normativo ha sido sobrepasado y, por ello, es indispensable reforzarlo para construir un modelo social justo y equilibrado entre los derechos de las personas y las necesidades del mercado laboral.

En la evolución de la civilización, la incorporación de herramientas tecnológicas permitió hacer eficientes los procesos productivos, donde una de las intenciones era dejar de depender de la fuerza laboral humana (Rifkin, 1997). Las máquinas y los sistemas financieros están desempeñando un papel central en la competencia por el crecimiento económico, además de la natural transformación que esto tiene en la organización social, pues tanto hombres como mujeres ya no solo compiten, en un mercado más feroz, por demostrar quién puede realizar determinado trabajo en condiciones de precariedad, sino por quién puede reemplazar, con su destreza, la implementación de más mano de obra, que es igual a ser competente para realizar el trabajo que regularmente harían diversas personas; con ello entramos en un proceso de mercantilización de las relaciones humanas, donde todo es susceptible de intercambiarse mediante un

costo (Rifkin, 2000: 128). En estos términos, lo que estamos presenciando es que, ante la poca estabilidad laboral, hay una masificación del desempleo, sin agregar que los periodos de crisis económica, a nivel mundial, generan tensión en todos los ámbitos sociales. La oferta y la demanda no son estables, sino, al contrario, existen periodos muy largos de fragilidad (Stiglitz, 2012: 140 y 141), por lo que el terreno ganado, en términos de derechos laborales, se desvanece en un contexto delicado. Llama la atención, entonces, cómo en el siglo xxi se configuran nuevas formas de entender, en el campo laboral, la concepción de la remuneración. Con todos estos rasgos socioeconómicos, la alternativa jurídica para asegurar un equilibrio entre las condiciones laborales representa un desafío sumamente complejo, tan es así que las propias naciones avanzadas aún enfrentan este reto. En América Latina por lo menos es posible observar la integración cada vez más acelerada de la mujer al campo laboral (Argaillot, 2019: 148), lo que contribuye, determinantemente, a romper un estereotipo mediante el cual la asignación de funciones había estado limitada prácticamente al quehacer del hogar y al cuidado de los niños.

En esta época también estamos experimentando el trabajo en casa como un recurso que permite hacer eficiente el trabajo, reducir los costos para los empleadores, pues no hay necesidad de rentar o establecer oficinas con amplias dimensiones, y disminuir servicios de electricidad, agua, o mobiliario, incluso hasta medios electrónicos como el servicio de Internet, etc. Pero la pregunta es ¿todo ello le permite acceder a la mujer a un salario óptimo? No hay que olvidar, de igual manera, el contexto familiar en el que se encuentran muchas personas, toda vez que la igualdad salarial constituye una aspiración que, desde el punto de vista de la justicia social, conforma un aspecto medular que puede mejorar la condición de las familias. Es necesario advertir que, en este contexto, la mujer enfrenta diversos retos que no necesariamente afronta el hombre, pues depende de su condición personal, de si es casada o soltera, madre soltera, —si es el caso, el

número de hijos—, del tipo de integración familiar respecto a padres y hermanos (si trabajan o no), de si renta o tiene casa propia, además de si recibió alguna formación especial o estudios profesionales. Este entorno es determinante en su desarrollo personal.

Bajo esa realidad, todo indica que uno de los instrumentos de remuneración que, desde el punto de vista de la acción pública, puede amortiguar dichas condiciones tiene que ver con la implementación del salario mínimo, en primer lugar, debido a que es la forma en que el Estado asegura que quienes acceden al trabajo formal tengan derecho a percibir un salario base perfectamente establecido, que no puede o no debería poder manipular el empleador, en segundo lugar, porque garantiza que la realización de las tareas asignadas en un trabajo tenga un parámetro de valoración salarial definido, pues forma parte de las obligaciones que aparecen en un contrato laboral formal.

Por otra parte, tenemos que observar el rezago que México tiene frente a otros países a nivel internacional, por ejemplo, en comparación con los demás miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ocupa el último lugar en términos de mejora de salario mínimo, lo que equivale a decir que el resto de los países ha hecho esfuerzos para hacer crecer la remuneración de su población (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, 2019). Por esta razón es fundamental interpretar por qué el salario mínimo es un instrumento privilegiado por el Estado para procurar la igualdad social.

El salario mínimo: un instrumento privilegiado por el Estado para alcanzar la igualdad social

En el contexto que acabamos de referir, uno de los mecanismos utilizado por los gobiernos para procurar evitar que se agrave el problema de desigualdad salarial es el aseguramiento de una remuneración mínima legalmente establecida para que alcance el criterio de obliga-

toriedad en el mercado laboral. Sin embargo, una de las dificultades para considerar al salario mínimo como un ingreso que permite el acceso a satisfactores de primera necesidad, pues ese es el parámetro para establecerlo, es que puede estimarse demasiado bajo en relación con el costo promedio de vida.

Las estadísticas son elocuentes de la situación en que las mujeres son proporcionalmente más afectadas al tener ingresos de hasta un salario mínimo frente a los hombres, quienes son afectados en menor proporción (Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], 2016). En este sentido, surge una interrogante fundamental: ¿por qué para las autoridades es tan importante hablar del salario mínimo si no logran resolver el problema de la desigualdad salarial? Para responder a esta pregunta, deben considerase dos cuestiones: por un lado, la imagen de buena voluntad gubernamental que refleja atender el problema de desigualdad social de manera frontal; por otro lado, los alcances que tiene contar con los ingresos suficientes para alcanzar la satisfacción de otro tipo de derechos. Por ello se observan los satisfactores más importantes a cubrir en la vida de la población, como la alimentación, la vivienda, los servicios de salud, el vestido, etc., que, en principio, coinciden con los elementos necesarios para poder sobrevivir en esta época de grandes carencias.

El salario mínimo debe, en principio, permitir acceder a una cierta condición de vida, aunque ésta, por lo menos en México, no coincida con un criterio de calidad o, mejor aún, de dignidad.

La CNDH, en su Recomendación General 34/2018, argumentó que el salario mínimo permite alcanzar la dignidad de las trabajadoras, al mismo tiempo que resalta que es fundamental considerar que los ingresos obtenidos por esta vía no necesariamente son acordes con el poder adquisitivo que podría asegurar la plenitud de las mujeres —una de las razones está asociada al costo de los bienes necesarios para vivir y a la forma en que está constituido el núcleo familiar—. También señaló que la línea de bienestar, en 2018, se ubicaba

en $3000.17 pesos mensuales para zonas urbanas, mientras que el salario mínimo, con valor de $88.36 pesos diarios, permitía alcanzar un máximo de $2650.8 pesos mensuales; en otras palabras, los ingresos no eran suficientes para alcanzar a cubrir los satisfactores básicos, por ejemplo, alimentación y vivienda.

Es cierto que en 2019 el salario mínimo aumentó, para ubicarse en los $102.68 pesos en casi todo el país, salvo en la zona fronteriza, en donde es de $176.72 pero, a pesar de estos aumentos, la remuneración no logró modificar de manera importante la desigualdad social. Es evidente que no es posible tener un efecto significativo, comparativamente hablando respecto a otros países, si la diferencia en los salarios es tan radical y México ocupa el último lugar de los países que integran la OCDE (Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 2019). ¿Cómo esperar que la condición de la mujer, por medio de un salario igualitario, sea una prioridad cuando el entorno económico ejerce presión en la toma de decisiones gubernamentales internas, en donde avanzar en una revalorización sobre la remuneración del trabajo no constituye el mejor instrumento para dinamizar el empleo?

Es una realidad que el aumento en el costo del salario mínimo trae aparejada una nueva forma de cumplimiento de obligaciones jurídicas, tanto para el trabajador como para los empleadores. De esta manera, aumentan las retenciones que, por vía de Aportaciones de Seguridad Social, deben cubrirse, al mismo tiempo que el impuesto sobre la renta puede expandir su aplicación sobre los ingresos de los patrones y de los trabajadores de acuerdo con las particularidades determinadas en la legislación fiscal,[3] o bien, a nivel local es posible recaudar más en materia del impuesto sobre nóminas, pues, de manera automática, se actualizarían los supuestos normativos que permiten su aplicación.

3 En este caso, deben quedar excluidos quienes, por el monto de su salario benefician, incluso del subsidio, al empleo, para no afectar su condición económica, pues los ingresos son modestos y en nada contribuiría una medida fiscal que les impacte negativamente.

Es decir, desde el punto de vista jurídico y económico, el salario mínimo desempeña un papel muy importante en la vida económica nacional y local, pues contribuye a impulsar la productividad, determina la capacidad de acceso a bienes y servicios de los ciudadanos por medio del poder adquisitivo; bajo la perspectiva de la justicia social, esto es medular en la construcción de la sociedad, pues contribuye a la reducción de brechas sociales. Frente a ello, aparece otra realidad basada en el contexto puramente económico dentro del modelo de producción, por lo que existe mucha precaución sobre las consecuencias que puede tener a corto y largo plazo, así como sobre los desequilibrios que puede generar en los procesos productivos, más que en lo social, debido a que, bajo un esquema de productividad y maximización de resultados, no es positivo que aumenten los gastos que deben asumir los propietarios de los medios de producción, pues son quienes detonan la inversión. Partamos de dos simples cuestionamientos: ¿qué empleador aceptaría, sin discutir, un aumento en las cuotas que debe cubrir por seguridad social en favor de sus trabajadores?, y ¿quién va a aceptar que haya una disminución de sus ingresos por el aumento del salario de sus trabajadores? Esta ponderación de intereses definitivamente tiene una solución, que recae en el valor final de bienes y servicios, para amortiguar los costos de producción. Por este motivo, la desigualdad salarial es un tema criticado con cierta precaución, pero no se discute abiertamente para no generar más polémica.

Todo indica que, desde las autoridades o de los empleadores, no se ha procurado tomar el riesgo que implica reconsiderar la aplicación de incrementos salariales equivalentes al costo promedio de vida mínima de los mexicanos en aras de crear condiciones suficientes para una forma de vida digna. No es sino en 2019 que el salario mínimo incrementó y tomó como referente solo dos tipos para desa-

parecer la clasificación por área geográfica.[4] Actualmente, en la zona libre de la frontera norte es de $176.72 pesos diarios, mientras que, de manera general, en el resto del territorio, es de $102.68 pesos diarios (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 2018). Una consideración adicional que, bajo este panorama, tenemos que hacer es si esos valores salariales inciden en las líneas de bienestar para que haya congruencia entre la aspiración que el Estado tiene en materia económica y la dignidad de las personas (art. 25 constitucional).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019), al medir la pobreza, se utilizan dos líneas de ingreso: la primera es la *línea de bienestar mínimo,* que considera la capacidad que tiene una persona para adquirir la canasta básica durante un mes; la segunda, únicamente denominada *línea de bienestar,* permite la posibilidad de adquirir la canasta básica y la canasta no alimentaria por mes. En otras palabras, la asignación salarial debe incidir en esas líneas de bienestar no sólo por cuestión de supervivencia, sino por el aspecto de desarrollo pleno del ser humano en otras esferas de derechos.

Las reflexiones que hemos realizado sobre el salario ilustran, de manera general, una de las dificultades que aparece en la toma de decisiones en el ámbito gubernamental a nivel federal, pues, desde el punto de vista jurídico, a partir de la valoración económica que se hace, y por el contexto social, se actualiza el valor del salario mínimo. Pero ¿qué ocurre entonces con la diferencia salarial que aparece entre hombres y mujeres cuando realizan actividades similares, y la remuneración no logra establecer un parámetro de igualdad? El salario mínimo, como bien podemos deducir, no tiene esa orientación, pues no está configurado con el propósito de disminuir ese tipo de

4 Hemos tenido diversas formas de organizar las áreas geográficas o regiones para la asignación del salario mínimo, por ejemplo, hasta 2012 existían A, B y C. En 2015 se tenían únicamente A y B, y, posteriormente, en 2016, se generalizó a una sola región.

desigualdad, sino con el fin de garantizar los medios económicos suficientes a la población para costear los gastos diarios. Podríamos, incluso, tomar el riesgo de considerar que la disminución de la brecha económica entre hombres y mujeres no desaparece por el hecho de aumentar el costo del salario mínimo; esto, con toda precisión, es evidente por la diversidad de medios que dispone los hombres para potencializar sus fuentes de subsistencia.

Si bien el salario mínimo representa una garantía de remuneración a la que pueden acceder las personas dentro del mercado laboral formal, es necesario considerar la forma en que repercute de manera directa en el aumento del costo de bienes y servicios, argumento que ya habíamos señalado.

Como puede observarse, la problemática es tan amplia que, justamente por ello, constituye un reto permanente en cualquier tipo de sociedad, tan es así que es indispensable ponderar otros factores que contribuyen profundamente a la desigualdad salarial y que tienen que ver con la forma en que está integrada la sociedad. En particular, en países como México hay regiones que tienen un perfil de productividad muy variado, por ejemplo, zonas rurales que están quedando sin habitantes[5] o zonas urbanas que incrementan su índice poblacional de manera permanente, conformando las grandes megalópolis. Debido a esta situación, es difícil que haya posibilidades para aspirar al mismo tipo de proyecto de vida o de desarrollo; además, hay que considerar el factor de edad en esta clasificación, esto se observa porque en tanto que hay quienes aspiran a la igualdad salarial como al reconocimiento justo de la misma valoración del trabajo entre un hombre y una mujer, existen quienes no cuentan con las destrezas requeridas en el mercado laboral, por lo que el proyecto de vida no se plantea en los mismos términos, sino, inicialmente, como

5 El problema que se relaciona directamente con esto es el de la migración, pues se ha acelerado al interior del país los últimos años.

un medio que permite la subsistencia mínima. ¿En dónde queda, entonces, la calidad de vida como un proyecto de progreso humano que determina el éxito de una nación bajo esquemas de igualdad entre hombres y mujeres? ¿Acaso la igualdad salarial no constituye parte de esa aspiración que forma parte de la dignidad humana? Estos cuestionamientos abren la discusión respecto a la forma en que debe entenderse el sistema normativo y cómo actúan las autoridades, lo que, definitivamente, antes de 2011, no necesariamente era una prioridad gubernamental por medio de políticas públicas que incorporaran derechos humanos como parte de sus objetivos (Flores, 2010: 204).

Perspectiva jurídica del fenómeno de la desigualdad salarial

La problemática que hemos planteado, sin duda alguna, tiene matices muy particulares, especialmente porque, desde el punto de vista jurídico, aparece una forma distinta de entender la igualdad salarial. En este sentido, la concepción que se encuentra en la legislación sirve de argumento para contrastar la realidad salarial de la mujer en esta época, en donde aparentemente no existe esa desigualdad.

Si se revisa la Ley Federal del Trabajo —artículo 82—, el salario se define como la "…retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo" (Congreso de la Unión, 1970), asimismo, se integra por diversos elementos, mas no por una cantidad específica. Es decir, regularmente se entiende que es suficiente con la retribución directa de un monto determinado; sin embargo, dicha ley señala, de manera precisa, que se trata de "…los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador" (artículo 84).En su artículo 86, la Ley Federal del Trabajo indica que la igualdad salarial opera cuando se realiza un trabajo con un desempeño, una jornada y condiciones igualitarios;

esto es, si existe alguna diferencia entre esos elementos, entonces no puede tener cabida la igualdad salarial, porque es posible que se esté considerando otro tipo de acuerdo laboral por el tipo de trabajo realizado. De alguna manera, esta inspiración aparece también en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que, en su artículo 33, fracción IV, establece como objetivo de la política nacional para el fortalecimiento de la igualdad el "Establecimiento de medidas para fortalecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres" (Congreso de la Unión, 2006). Aunque no especifica cuáles son esas medidas, al ser indicativa de manera general, deja abierta la posibilidad para que, dentro de la gestión, se pueda innovar en dicha materia. La redacción de estas disposiciones normativas justifica plenamente la necesidad de analizar la desigualdad salarial como una disyuntiva que emana del sistema jurídico frente a la realidad que plantea el sistema económico, especialmente porque las medidas a las que alude van en el sentido de identificar qué hacen las autoridades cuando el sistema normativo parece perfecto y la desigualdad salarial no debería tener cabida en la práctica laboral.

La situación es alarmante, pues el índice de desempleo y de trabajo informal permite justificar la intervención normativa y económica del Estado, por medio de política social (Merrien, 2008: 321 y 322), para generar condiciones de igualdad, que, aparentemente, no pueden existir más debido a los efectos económicos del entorno nacional o internacional. En este sentido, hay personas que están dispuestas a *hacer más por menos* en términos de trabajo, es decir, a generar más resultados por menor retribución salarial.

Precisamente, la interpretación jurídica de la igualdad salarial se entiende a partir de la valoración de un criterio constitucional y reglamentario, el cual es declarativo y portador de condiciones de igualdad formal, aunque no necesariamente sustantivas. Esto apare-

ce como fundamental, pues, a la luz del sistema normativo, parecería que la intención es anular cualquier elemento de desigualdad mediante la descripción enunciativa de la intención del Estado; sin embargo, en la práctica, son las acciones las que permiten materializar los conceptos jurídicos, las que determinan la eficiencia y la eficacia tanto de su contenido como el de la gestión pública.[6] En este sentido, la Secretaría de Gobernación (Segob) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) publicaron un Catálogo de medidas para la igualdad, el cual, si bien no se enfoca en la desigualdad salarial, considera la igualdad a partir de lo que ocurre en sentido formal y el sustantivo (Del Pino, 2015).

Por otra parte, debemos señalar que, desde el punto de vista material, el entorno económico y las prácticas socioculturales son los que atentan contra la igualdad en la remuneración de las mujeres. La efectividad del sistema normativo, desde este punto de vista, no depende de si incluye una noción correcta de la igualdad salarial, sino de las prácticas que justifican la intervención de las autoridades en muchas áreas con la finalidad de equilibrar las condiciones socioeconómicas.

Actualmente, la gestión pública se orienta bajo acciones con perspectiva de género, lo que le permite diversificar su injerencia hacia otras vertientes que no necesariamente tienen que ver con el salario de manera directa. Si se considera el contenido del artículo 25 constitucional, podemos observar cómo la gestión pública, en materia económica, pretende asegurar el desarrollo nacional por medio del crecimiento sostenido, del empleo y de la redistribución de la riqueza con la intención de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad. Es decir, desde la postura normativa, para el Estado, la condicionante económica debe atenderse como fundamental si la intención es lograr la dignidad de las personas; desde el punto de vis-

6 La igualdad sustantiva consiste en articular todos los medios necesarios, que van desde el presupuesto público hasta programas o acciones para poder alcanzarla; en otras palabras, equivale a decir que no basta con que sea enunciativo del sistema normativo.

ta de la redistribución de la riqueza, queda justificada la intervención pública ante los desequilibrios socioeconómicos, es por ello que la desigualdad salarial se convierte en un área de oportunidad gubernamental, que legitima las decisiones y las acciones puestas en marcha. Esto ha venido ocurriendo sin importar la orientación política de los gobiernos, lo que llama la atención es que no se haga la apuesta para implementar mecanismos que directamente ataquen la desigualdad salarial entre hombres y mujeres en todos los niveles y sectores de productividad, incluyendo el sector informal.

Todo indica que la intención no es regular de manera agresiva para transformar el contexto salarial, sino encontrar los espacios de oportunidad para justificar la acción pública respecto a las brechas que emergen de manera natural en los procesos económicos y que motivan la desigualdad social. Un ejemplo de esta situación es la descentralización del gasto público por medio del ramo 33, mediante el cual se transfieren recursos a las entidades federativas y a los municipios, especialmente dirigidos a zonas con altos índices de pobreza y marginación, para fortalecer su desarrollo en áreas específicas como educación, salud, infraestructura, etc., (Cordera, 2017). Es decir, la desigualdad, bajo esta noción, es un instrumento muy atractivo de injerencia política.

No se puede negar la existencia del trabajo informal ni su alcance, en términos salariales, en la población. Es algo que debe atenderse, toda vez que no va a desaparecer a corto plazo; es necesario que la postura gubernamental se enfoque también en crear condiciones de igualdad salarial en ese ámbito. Incluso en la discusión que se llevó a cabo para la aprobación del salario mínimo para 2019, la cual quedó plasmada en la *Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión de Nacional de los Salarios Mínimos,* se expuso que en el tercer trimestre de 2018 los datos reportados indicaban que todas las modalidades de trabajo informal alcanzaron 30.6 millones de personas, que, respecto al mismo periodo, en 2017 hubo un incremento de 2.2%

(*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2018), esto es delicado, pues el trabajo en condiciones de informalidad deja abierta la posibilidad a muchas arbitrariedades, y, por las condiciones económicas actuales a nivel nacional y regional, un gran sector de población que no puede absorber el mercado laboral formal se siente atraído por un universo en donde no hay ninguna garantía jurídica.

Respecto al fenómeno de la desigualdad salarial, consideramos que el Estado no puede mantenerse ajeno ni fingir que no es visible, sino, al contrario, que está perfectamente identificado con todas las características materiales y humanas. Puede parecer aventurada esta opinión, incluso alarmante, pero las soluciones que se implementen siempre deben focalizarse en aquello que puede regularse, es decir, en lo formal; esto contrasta con la generalidad de las acciones del Estado, pues una cultura de salario igualitario debe ser realmente inclusiva de todos los sectores poblacionales, aun cuando se trate del sector informal. Es curioso, pero, por ejemplo, la política social se dirige, en gran medida, a estos grupos poblacionales, por lo que, si se reconocen plenamente su existencia y sus condiciones socioeconómicas, las más de las veces precarias, entonces sí son visibles cuantitativa y cualitativamente para las autoridades.

Para poder entender mejor el problema, es indispensable enfocar este estudio en el marco normativo relativo a los derechos humanos para identificar cómo se concibe la igualdad salarial, especialmente porque las nuevas rutas de acción pública procuran justificar su aplicación y pertinencia frente a estos requerimientos internacionales y nacionales.

El problema de la igualdad salarial en el marco de los derechos humanos

La igualdad salarial, bajo el enfoque de derechos humanos, parte del reconocimiento expreso que hay en los documentos internacionales

como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que, en su artículo 23, establece que "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo" (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1948), continuando en el sentido de reconocer que "Toda persona tiene derecho sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual" (ONU, 1948).

Otro documento de orden internacional que se debe mencionar es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al cual México se adhirió el 23 de marzo de 1981, que dispone, en su artículo 7, que los Estados reconozcan el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le permitan acceder a una remuneración. En este caso, se considera que el salario debe ser "...equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual" (ONU, 1966). En el mismo sentido, aparece otro documento trascendente: el Protocolo de San Salvador del 17 de noviembre de 1988, que dispone, en su artículo 7, que los Estados partes deben considerar sobre el trabajo "...que toda persona goce del mismo en condición es justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos estados garantizarán en sus legislaciones nacionales..." (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1988.

La descripción que recogen los instrumentos internacionales anteriores es de suma relevancia, pues, al persistir en esta época la desigualdad salarial, el planteamiento queda expuesto hacia las autoridades, toda vez que deben crear condiciones para que este marco normativo, reconocido como válido en el sistema jurídico interno, motive las adecuaciones necesarias en la política gubernamental para lograr una concordancia con esta aspiración humana de igualdad formal y sustantiva.

Pero ¿por qué la sigualdad salarial es un problema que se inscribe en el marco de los derechos humanos?

En primer lugar, es importante señalar que el problema no radica en el reconocimiento pleno que se hace en el ámbito de los derechos humanos, sino en lo complejo que resulta aplicarlo materialmente, debido a que los sistemas jurídico, social y económico se desplazan a velocidades diferentes y su interacción, motivada por intereses que pueden ser divergentes, dificulta garantizarlo plenamente.

Hay tantas realidades internas en el país, como sociedades existen en el mundo, y tantos contextos normativos y culturales que el grado de cumplimiento y la capacidad de acción pueden ser mayores o menores, esto nos permite hacer una segunda consideración, que tiene que ver con el interés y los medios —presupuestales, técnicos y de recursos humanos— que disponemos en los diferentes órdenes de gobierno en México. En este sentido, el problema consiste en determinar cómo establecer una dimensión correcta de funcionamiento a partir de la gestión que pueden hacer unos y otros.

Si bien la reforma del 10 de junio de 2011 obliga a las autoridades de todos los niveles a garantizar la protección de los derechos humanos, es preciso señalar que no todas las autoridades disponen de los mismos medios para llevar a cabo esa función. Esto no es todo, sino, además, hay que considerar el grado de desarrollo de las regiones, donde no solo podemos hablar del tema de la igualdad salarial, sino, incluso, de otro tipo de problemáticas que trascienden y no permiten el funcionamiento del Estado, por mencionar un ejemplo, el impacto que tiene la situación de violencia o de inseguridad a nivel regional, que no permite detonar el desarrollo local. Por lo que, si se evalúan, las tasas de desempleo, la falta de inversión, la falta de formación o de capacitación enfocada en el sector femenino, son condicionantes que dificultan el aseguramiento de los derechos humanos en distintas vertientes, pero que, al incidir en el aspecto económico territorial, afectan directamente la situación laboral y salarial de las personas.

La desigualdad salarial en el Estado de México como reto gubernamental permanente

Es inobjetable que la desigualdad salarial crea condiciones de precariedad en la población, pero, sobre todo, un sentimiento de injusticia que no solo se percibe en una región, sino en todas. Sin embargo, es importante realizar algunas reflexiones en relación con lo que ocurre en la entidad federativa más poblada a nivel nacional, pues, por su posición geográfica y sus características territoriales, se pueden encontrar elementos interesantes dentro de la estructura salarial y, por la forma en que está integrada su población, así como su tipo de necesidades económicas, aparecen condiciones particulares de desarrollo que inciden en la demanda de determinado tipo de fuerza laboral. Asimismo, es fundamental hacer una valoración económica de las carencias en la región. Ambas circunstancias influyen en el tipo de oferta laboral y en el tipo de salario al que pueden acceder las trabajadoras y los trabajadores.

La lectura del fenómeno bajo esa perspectiva es fundamental para comprender la gravedad del problema, pues todos esos aspectos contribuyen a la determinación del verdadero monto del salario en las entidades federativas,[7] que, asociado a las especificidades del tipo de empleo y los requerimientos en habilidades y conocimientos por parte del trabajador, provoca un sistema de competencia, y de exclusión, entre unos y otros para acceder a las fuentes laborales. De alguna manera, ocupar algún escalafón salarial implica que ha habido una selección de entre una amplia oferta de mano de obra calificada y no calificada.

7 Es necesario considerar que, en el mercado laboral, los empleadores no necesariamente revisan los valores oficiales para asignar una remuneración, sino que se guían por la práctica común del costo de esos servicios en la región, determinado por sus propios criterios, por ejemplo, el salario de una mujer que trabaja en una cocina, como mesera, o que atiende algún negocio, etc.

Cuando se considera el número de habitantes por zona geográfica, se incursiona en otra vertiente de análisis, en donde el grado de necesidad económica y el número de habitantes son condiciones que permiten disponer de mano de obra prácticamente ilimitada, por lo que es menos complicado encontrar remplazo de fuerza laboral y mantener salarios bajos, pues eso facilita la rotación de las personas, quienes no objetarán condiciones laborales precarias.

Dentro del mercado laboral encontramos el trabajo informal, el trabajo independiente y el trabajo subordinado. Los dos primeros desempeñan un papel importante a largo plazo en la condición de vida de las mujeres, pues, al no existir el reconocimiento formal de la actividad productiva remunerada, no se generan derechos. En este sentido, se puede observar que, justamente bajo esa condición existen mayores márgenes de libertad para asignar un salario, pues, al no haber una regulación por una relación contractual, no existen mecanismos para asegurar condiciones equitativas de salario.

Como pudo observarse, el acceso de las mujeres a la educación constituye un elemento que se debe impulsar para mejorar sus condiciones de desarrollo. En este caso, al ponderar el porcentaje de población que no accede a una formación educativa, desde la básica hasta la técnica o la universitaria, se crean circunstancias adversas que impulsan la aceptación de fuentes laborales en donde las mujeres no necesariamente tienen las mismas posibilidades de acceso a salarios que las de los hombres; pero, además de ello, la brecha salarial profundiza la desigualdad respecto a quienes disponen de medios de formación educativa (Piketty, 2013: 334). No hay que perder de vista que en esta época están emergiendo *sociedades del aprendizaje,* en donde la creatividad, producto de la capacitación, genera espacios de oportunidad basados en ventajas cualitativas, pues es característica fundamental para la adaptación de los individuos a las necesidades de su entorno (Stiglitz, 2015: 89). Esto es muy importante, pues, para la mujer, tiene consecuencias directas cuando pretende

insertarse con mejores instrumentos al mercado laboral; además de ello, hay que ver que la principal fuente de ingresos para las mujeres es el salario, ya que los hombres, logran diversificar fácilmente sus formas para procurarse recursos económicos; de alguna manera, esta situación se traduce en un mayor grado de autonomía, pues no hay dependencia directa hacia alguien. En el caso de las mujeres, este elemento constituye una limitante a su desarrollo toda vez que profundiza la disparidad de género, que visiblemente se pretende atender como una de las prioridades de la acción pública.

Otra cuestión que parece alarmante es que, si las predicciones resultan verdaderas, estamos aún muy lejos de lograr una verdadera igualdad toda vez que, por más de 20 siglos, la posición de la mujer en la sociedad se limitó a determinadas funciones, y su rol no era valorado dentro de la construcción de las sociedades, desde el punto de vista decisional, económico, y cultural. En os últimos años se ha venido fortaleciendo y replanteando su papel, por lo que, en menos de un siglo, tanto para las autoridades, para el sistema jurídico, para el modelo social, así como para el sistema económico, se plantean nuevos desafíos, máxime cuando, poblacionalmente hablando, ahora hay más mujeres que hombres.

De acuerdo con el Foro Económico Mundial, estamos a 217 años de reducir la brecha en la participación económica y las oportunidades (International Monetary Fund, 2018: 7. Es alarmante pensar que estamos a casi dos siglos de poder equilibrar la situación de la mujer, cuando, en menos de 20 años, en una buena parte de la población mexicana, el criterio de edad creará nuevas necesidades laborales. Sin duda alguna, el declive en la productividad masculina por la edad, aunado al aumento generacional y de la población femenina, constituirá alguna de las vías para un reposicionamiento acelerado en el mercado laboral y, con ello, su situación socioeconómica se reequilibrará permanentemente en los próximos años.

Bajo el panorama expuesto en esta investigación, aparecen grandes retos que, localmente, se deben atender mediante esquemas de gestión pública. Particularmente en el Estado de México, las acciones tendentes a garantizar un equilibrio en la remuneración entre la mujer y el hombre no han sido del todo perfectamente focalizadas, pues, por un lado, son una tarea que no puede alcanzarse a corto plazo y, por otro, bajo la dimensión de las políticas de igualdad de género, el aspecto salarial es apenas uno de los elementos condicionantes para mejorar la situación de la mujer. Esto quiere decir que, desde el punto de vista de la gestión pública, se atiende la situación de la mujer a partir de las diferentes formas de desigualdad para procurar generar acciones que, en principio, parecen enfocarse de manera integral en el problema. Lo difícil, entonces, es que, al no constituir esto el elemento medular de la desigualdad salarial, la acción gubernamental procura tratarlo como un aspecto dentro de la brecha salarial; en otras palabras, esto equivale a decir que se aplican instrumentos cuya finalidad es evitar que haya una degradación mayor en la condición socioeconómica de las mujeres, pero que no se focalizan en romper estigmas que favorecen un trato desigual entre hombres y mujeres por medio del salario.

Es interesante ver la magnitud del problema, pues, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015), en el Estado de México hay poco más de 16 millones de habitantes, de los cuales 8.3 millones son mujeres, que representan 51.6% de la población, y 7.8 millones de hombres, que representan 48.4% de la población. Este dato es revelador de lo trascendente que resulta atender las condiciones laborales, incluida la salarial, para las mujeres, sobre todo porque la entidad ha tenido un crecimiento poblacional sostenido y porque la esperanza de vida de la mujer también ha aumentado frente a la de los hombres.[8] La población femenina, como puede

8 De acuerdo con los datos del Inegi, la esperanza de vida de las mujeres, actualmente, es de 77.9 años, frente a la de los hombres, que se ubica en 73 años.

observarse, es mayoritaria, por lo que es normal que muchos de los esfuerzos gubernamentales, en los últimos años, atiendan la diversidad de necesidades que presentan.

De igual manera, otro aspecto que debe mencionarse es la posición geográfica que la entidad tiene respecto a la Ciudad de México, que, de alguna forma, permite que municipios como Nezahualcóyotl o Ecatepec concentren un alto porcentaje de la población económicamente activa; de alguna forma, impide que haya una concentración de toda la presión del mercado laboral, estrictamente en el Estado de México, propicia que exista la posibilidad de integración regional con otras zonas económicas.

Si bien los factores económicos y territoriales que se mencionaron nos aportan una cara del problema, es indispensable considerar jurídicamente la posición que ocupa la mujer en la sociedad por medio de los derechos humanos, pues estos, definitivamente, han coadyuvado a dirigir la acción gubernamental hacia nuevos senderos. Podemos decir que, moralmente, la finalidad de muchos de los programas sociales ha permitido justificar la toma de decisiones que aparecen como cuestiones centrales para la gestión pública; por lo que también podemos observar su instrumentalización dentro de la plataforma política de algunos actores que pretenden acceder o acceden, a cargos de representación popular. Esto se debe a que el argumento intenta demostrar que es posible alcanzar parte de la justicia redistributiva por medio de la decisión pública (Kandil, 2012: 37).

La mejor forma de identificar la materialización de ese interés es por medio de acciones que regularmente constituyen políticas públicas.

¿Existe una política pública perfectamente definida en materia de igualdad salarial en el Estado de México?

Desde el punto de vista normativo, por medio políticas públicas se formaliza la acción pública como obligatoria para los operadores jurídicos, pues, al pretender alcanzarla, se logra establecer una relación entre todos los factores que intervienen en la condición socioeconómica de la mujer y las posibles soluciones, por lo que la protección de derechos humanos, aun de manera inesperada,[9] aparece asociada a la voluntad gubernamental de focalizar los esfuerzos institucionales para que, de manera congruente, quede justificado plenamente el ejercicio del poder público.

Justamente, gracias al estudio de la política pública puede entenderse el tipo de problema que la autoridad atiende en un contexto amplio. De esta manera, se puede identificar la pertinencia de la acción pública desde el punto de vista temporal, material y personal, por lo que, simultáneamente, se hace evidente qué es lo que hacen las autoridades para atender esa situación; asimismo, es posible establecer de manera concreta el tipo de individuos que intervienen como destinatarios, así como los responsables en sus diferentes áreas o dependencias de gobierno. Todo ello permite vincular el mecanismo empleado con los fines para determinar los logros que pueden alcanzarse. Cuando se analizan en conjunto las acciones implementadas, es importante ver si tienen continuidad o la misma importancia, ya que la efectividad de la medida puede estar condicionada, en parte, por estos aspectos. De esta manera, el diagnóstico que se

9 Históricamente, las autoridades han implementado políticas sociales que, en algunos casos, al incluir directamente alguna de las necesidades de las mujeres, coinciden con el aseguramiento de alguno de sus derechos humanos. En este caso, no es que se haya ponderado la necesidad jurídica que indica un derecho humano, sino a la inversa, la realidad forza la implementación de algún mecanismo de gestión —política pública— que incide en derechos existentes dentro del universo normativo.

produce a partir del problema y de las acciones implementadas puede requerir de ajustes o de mecanismos adicionales para fortalecer la acción gubernamental.

La igualdad salarial, en ese sentido, debe formar parte de un conjunto de acciones en favor de la mujer desde la postura gubernamental, y, precisamente por esta razón es que, desde la perspectiva de la justicia social, aparece como un tema pendiente dentro de la agenda pública. Incluso, la concepción del acceso a la justicia, aparece para integrar todas las necesidades de la mujer; no debe entenderse esta noción como los medios para acceder a la administración y la impartición de justicia en sentido judicial, sino como la valoración de todo el conjunto de vías por medio de las cuales se asegura el desarrollo social de las mujeres en su plenitud.

Desde la perspectiva de la desigualdad salarial, es evidente que los factores que contribuyen a su determinación hacen que no se pueda resolver fácilmente, por lo que la acción pública tiene injerencia como un instrumento que hace posible el equilibrio de las condiciones de desarrollo económico y social de la mujer, en donde lo adverso motiva la intervención gubernamental. Por este motivo, y atendiendo estas particularidades, se construyen y se justifican los programas que tienden, desde la equidad de género, a contribuir a la búsqueda de soluciones para coadyuvar intentando crear diferentes escenarios que puedan ser favorables para la mujer.

Las principales acciones realizadas a nivel estatal que se pueden identificar son las siguientes:

1. Incorporación en el Plan Estatal de Desarrollo como un fenómeno transversal que incide en otros aspectos y en derechos de las mujeres.
2. Diseño del programa integral para la igualdad de trato y oportunidad entre mujeres y hombres y para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres del

Estado de México (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2018).

Como puede advertirse, con estas acciones, que son sólo algunas de las emprendidas en diferentes periodos de gobierno en el Estado de México, hay el propósito de lograr cierto grado de mejoría en el desarrollo de la situación de las mujeres; sin embargo, es indispensable considerar, desde una postura crítica, la información que reportan los documentos oficiales gubernamentales que contienen dichas acciones con la intención de determinar si, desde la óptica de la justicia social, realmente el tema de la igualdad salarial ha sido prioritario.

Para identificar el sentido que tiene la acción pública en la entidad federativa, nos enfocamos en los planes estatales de desarrollo, particularmente en los dos últimos (administraciones 2011-2017 y 2017-2023), en donde el tema de la igualdad salarial no se aborda de manera frontal, pues las medidas implementadas para las mujeres se han construido con una orientación que tiende a procurar el desarrollo social en general. Cuando la atención está focalizada de manera directa en las mujeres, se hace bajo la consideración de género, especialmente como un tema transversal, en ello destaca la atención que se presta a la violencia en sus diversas modalidades. También aparecen la capacitación por medio del impulso a la educación, la situación de pobreza y las acciones para mejorar la economía de la mujer, en particular sobre este aspecto, el mecanismo es la aplicación de programas de capacitación, incluso para generar el autoempleo, o bien, para acceder a estrategias de financiamiento por medio del crédito.

De igual manera, llama la atención que haya un reconocimiento de que existe discriminación laboral y salarial de las mujeres, pero, de manera contundente, que no exista una acción que genere certeza de que hay una injerencia directa para transformar el contexto en que se

dan las relaciones laborales en sentido amplio. En este caso, las líneas de acción se centran en "Incrementar la difusión sobre la igualdad y los derechos de las mujeres", así como en "Impulsar la participación de las mujeres [...] [en la] capacitación..." (objetivo 5.2 del Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023).

En otras palabras, todo indica que, para las autoridades, basta tratar el problema de la desigualdad salarial dentro de las múltiples formas de acción que previamente habíamos referido, es decir, en cuanto a los elementos para reducir la brecha salarial, lo que no es correcto, pues el fenómeno de la desigualdad de manera directa no es la principal prioridad de la gestión gubernamental. Esto da pauta para la formulación de una interrogante: ¿el tema de la desigualdad salarial está ligado únicamente a la falta de capacitación de las mujeres para realizar determinadas actividades? Desde luego que la respuesta es que no, toda vez que este es apenas uno de los elementos que las propias autoridades reconocen para poder acceder a un empleo que demande cierto grado de preparación o capacitación. Asimismo, si se considera el número de mujeres que realiza actividades no remuneradas frente a los hombres, los datos estadísticos, para el Estado de México, son preocupantes, pues mientras que para los hombres es de 2.9%, para las mujeres es de 6.3%, de acuerdo con la información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2018), de la Cámara de Diputados.

En la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018, encontramos que, en el mercado laboral informal, los porcentajes son 1.1% para los hombres y 5.9% de las mujeres. Cuando se trata de trabajo formal independiente, la tasa de ocupación, para el sector masculino, ronda 5.5%, y para el sector femenino, 4.8% Como puede observarse, estos datos son contrastantes de una realidad en donde la mujer se encuentra en rangos desfavorables. Esto nos permite destacar que, desde la percepción de la justicia social, es un reto permanente para el Estado intervenir bajo esquemas de gestión que permitan fortale-

cer aún más las acciones que se han implementado, pues no han sido suficientes. Esto nos coloca en una disyuntiva de gran trascendencia, pues si ha aumentado la tasa de desempleo, y por lo menos se pretende asegurar la apertura de fuentes de trabajo, ¿no es mejor contar con una diferenciación de salario entre las personas? Este es uno de los cuestionamientos más importantes de los últimos 30 años, que, definitivamente, no ha sido resuelto.

Como puede advertirse, de la revisión de los principales documentos que pueden recoger las grandes líneas de acción gubernamental mediante la política pública se demuestra que no hay una de manera exclusiva enfocada en el tema central que nos atrae en este documento. De tal suerte que las posibilidades para poner en marcha un programa de gestión pública que recoja una nueva forma de concebir la remuneración de la mujer no necesariamente son prioritarias porque el aspecto económico se entiende desde una esfera completamente diferente a la del aseguramiento de un derecho que procure concebirse en el marco de la dignidad humana. Es de destacarse que en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, —en su apartado correspondiente a los ejes transversales—, en el eje 1, sobre la igualdad de género, apenas considera como una actividad necesaria realizar un padrón para identificar la condición socioeconómica de las mujeres, para evaluar la forma en que impacta la acción pública y, con ello, poder disminuir las desventajas de quienes se encuentran en situación de pobreza (Gobierno del Estado de México, 2018). Esta etapa es necesaria antes de implementar acciones, pero no es suficiente cuando hay una desventaja evidente de la mujer en la región desde hace décadas.

De igual manera, en materia de política pública, el 10 de diciembre de 2018 se publicó, en la gaceta oficial de la entidad, el *Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de México,* el cual establece, entre otras

estrategias, la 1.3, relativa a "Impulsar el empoderamiento económico de las mujeres", acompañada de ocho líneas de acción estructuradas de la siguiente manera:

1. Brindar a las mujeres en situación de violencia capacitación para el trabajo no estereotipado, encaminada al logro de un empoderamiento económico.
2. Promover la generación de proyectos productivos para las mujeres.
3. Implementar acciones que favorezcan el acceso a financiamiento de créditos a mujeres.
4. Brindar apoyo económico a mujeres jefas de familia, con la finalidad de propiciar el empoderamiento económico.
5. Realizar talleres de capacitación para mujeres con discapacidad, indígenas, madres solteras, madres adolescentes, así como adultas mayores a efecto de lograr la inclusión laboral.
6. Consolidar acciones que favorezcan la comercialización justa de los productos agropecuarios generados por mujeres, especialmente en las zonas rurales.
7. Brindar apoyo económico [...] a mujeres que realizan actividades del campo.
8. Brindar incentivos económicos y capacitación a mujeres menores de 20 años que estén embarazadas o tengan hijas e hijos, con la finalidad de apoyar a su empoderamiento económico (Sistema Estatal para la Igualdad de Trato entre Mujeres y Hombres del Estado de México, 2018).

Como podemos apreciar, estas ocho líneas de acción promueven la intervención de las autoridades para proporcionar recursos económicos y servicios que contribuyan al mejoramiento de la situación económica de las mujeres. Sin embargo, llama la atención que no existe una propuesta de gestión enfocada en atender la revalo-

ración económica desde la igualdad salarial. Incluso, más adelante, cuando se alude a la estrategia VI.3, sobre el monitoreo de las acciones de gobierno, en las líneas de acción b y c, refiere el rediseño y la evaluación de las políticas públicas enfocadas en la igualdad de trato de oportunidades entre hombres y mujeres y la eliminación de la violencia contra la mujer. Tampoco en este sentido se plantea el tema de la igualdad salarial como una vía que, aunada a las acciones implementadas, de manera transversal contribuiría profundamente al fortalecimiento de la posición económica, así como cultural de la mujer en un plano que, desde la justicia social, demuestre que la igualdad es una práctica que se materializa plenamente y que no es una aspiración o únicamente la fundamentación de la acción pública.

Es importante señalar que muchos de los criterios con los que se crean las políticas públicas en este tema tan complejo procuran, de cierta manera, coincidir con parte de la justicia distributiva, pensando en el momento en que se proporcionan recursos económicos directos; también en un criterio que coincide con el reconocimiento de la mujer como sector poblacional que ocupa un espacio determinante en el diseño del estado, ya que es un ente representativo de la población. Con ello, efectivamente se puede procurar alcanzar un grado de autonomía amplio.

Vale la pena preguntarnos si acaso el derecho a una igualdad salarial, como derecho de las mujeres, no es una dimensión que se opone a la realidad socioeconómica de la región, o bien, qué es lo que hace falta por hacer para lograr asegurarlo. En un interesante diagnóstico elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en 2018, se señala con toda pertinencia que uno de los grandes problemas que las autoridades deben resolver los próximos años tiene que ver con los mecanismos de inspección laboral; se destacan el hecho de no contar con recursos humanos y la deficiencia en los sistemas de sanción. Esto, sin duda, es una herramienta muy importante que, si bien no resuelve el problema, sí es

posible vincularla con el tema de la igualdad salarial, pues mediante estos instrumentos se puede vigilar, de manera certera, lo que ocurre en el mundo laboral con las mujeres y el trato que empleadores o empleadoras tienen ya no solamente en cuestión salarial, sino en un trato digno que asegure su integridad y su desarrollo permanente.

Conclusiones

Una de las principales conclusiones a las que hemos podido llegar después de analizar el tema de la desigualdad salarial como reto para el Estado es que no hay una forma de resolver el problema de manera inmediata, esto se debe, entre otras cosas, a los factores que intervienen y, además de ello, aún hace falta homogeneizar y desarrollar el potencial de todas las mujeres para que puedan valerse de instrumentos para competir en todos los ámbitos frente a los hombres.

Desde la postura de la justicia social, la desigualdad legitima la acción del Estado para la implementación de mecanismos de gestión que justifican la toma de decisiones, sin embargo, esto no necesariamente quiere decir que permitirá resolver el problema de fondo a corto plazo, pues es probable que haya interés para que el fenómeno sea instrumentalizado en momentos específicos en los ámbitos político, social, económico y jurídico.

Asimismo, dentro de la justicia social, la acción pública tiende a asegurar los medios necesarios para devolver o reintegrar a las mujeres, derechos que, por diversas prácticas socioculturales, a lo largo de los años, les han limitado su desarrollo integral en todos los aspectos. De tal manera que debe mantenerse como un reto gubernamental sobre el que se deposita la responsabilidad de fortalecer el espacio que ocupan los individuos, en donde, en principio, todos somos iguales y aseguramos nuestra libertad por medio de instituciones que garantizan la protección de nuestros derechos como ciudadanos.

El esfuerzo realizado para priorizar la igualdad salarial, desde la postura del sistema jurídico y los derechos humanos, es parcial, por ello, el siguiente paso es la implementación de mecanismos de vigilancia para determinar si, efectivamente, se pretende construir una sociedad igualitaria. Esto es, los instrumentos, si es que son una voluntad social y gubernamental, no pueden estar únicamente enfocados en procurar medios que complementen económicamente el sustento de la mujer, sino en garantizar el pago correspondiente, al igual que su contraparte masculina.

El planteamiento hecho al inicio de esta investigación, respecto a la diversidad de aspectos que inciden en la condición salarial de las mujeres, debe valorarse en conjunto con las características que el modelo económico requiere de las generaciones. Es algo que no podemos evitar, pero que debe considerarse, pues el problema mayor que pudimos identificar es que hay características generacionales en la población que van a determinar su adaptabilidad a los procesos de evolución socioeconómica dentro del mercado laboral. El paradigma mayor que, en el marco del Estado de derecho y de los derechos humanos, enfrentamos es que esta circunstancia no se reconoce toda vez que su contenido postula valores en un plano de igualdad, sin importar la región o el tipo de sociedad. De tal suerte que la solución, tal y como se planteó en la investigación, recae en los instrumentos de gestión pública de control, aplicados en los ámbito público y privado para que se pueda producir un efecto inmediato sobre la percepción que tienen los empleadores de la igualdad salarial. Por este motivo, en tanto no se articule una solución práctica, la igualdad salarial continuará figurando como un desafío para el Estado en materia de justicia social.

Fuentes consultadas

Andersen Gosta, E. (2008), *Trois leçons sur l´Etat-providence,* Paris, Seuil.

Argaillot, J. (2019), "Femmes et emploi dans l´Amerique latine contemporaine: stéréotypes, politiques et identité", *Travail et genre,* 9 (2)..

Atkinson, A. (2016), *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?,* México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Castro, D., Luis Huesca (2007), "Desigualdad salarial en México: una revisión", *Papeles de Población,* núm. 54, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018), Caracterización del Mercado Laboral en México. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE-Primer trimestre 2017 y2018, Estado de México.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos2018), Recomendación General Número 34/2018, sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad de las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, y su relación con el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos,

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2019), "México el país con peor desempeño y a la zaga salarial de los integrantes de la ocdc", https://www.gob.mx/conasami/prensa/mexico-el-pais-con-peor-desempeno-y-a-la-zaga-salarial-de-los-integrantes-de-la-ocde

_____ (2018), Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos general y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 2019, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 26 de diciembre de 2018.

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018), Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018, http://webdrp.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf

Congreso de la Unión (1970), Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 1 de abril de 1970, última reforma: 2 de julio de 2019.

_____(2006), Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 2 de agosto de 2006, última reforma: 14 de junio de 2018.

Cordera, R. (2017), *La perenne desigualdad,* México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Cota Yañez, R., y Alberto Navarro (2016), "Análisis del concepto de empleo informal en México", *Análisis económico,* (XXXI) (78), México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM),

Del Pino Pacheco, M. (2015), *Catálogo de medidas para la igualdad,* México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

Díaz Andrade, E. (2015), Cuaderno de investigación núm. 55 "La desigualdad salarial entre hombres y mujeres. Alcances y limitaciones de la ley No 20.348 para avanzar en justicia de género", Santiago de Chile, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo.

Flores, J. (2010), "Aproximaciones metodológicas para la construcción de un índice de evaluación e impacto de políticas públicas sobre los Derechos Humanos en México", *Políticas Públicas y Derechos Humanos en México,* México, EGAP.

Fukuyama, F. (2003), *Le grand bouleversement. La nature humaine et la reconstruction de l´ordre social,* Paris, La table ronde.

Gobierno del Estado de México (2018), Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.

International Monetary Fund (2018), *Pursuing Women's Economic Empowerment.*

Kandil, F. (2012), *Fondements de la Justice,* Francia, PUF.

Lindert, P. (2011), *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente,* México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Merrien, F. (2008), *Du neoliberalisme á la nouvelle gouvernance libérale,* en Giraud Olivier et Warin Philippe, *Politiques Publiques et démocratie,* Francia, La Découverte.

Observatoire des inégalités (2019), « Lés inégalités de salaire entre les femmes et les hommes en Europe », https://www.inegalites.fr/Les-inegalites-de-salaire-entre-les-femmes-et-les-hommes-en-Europe?id_theme=23

OEA (Organización de los Estados Americanos), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador".

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1948), Declaración Universal de Derechos Humanos.

_____(1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Organisation International du Travail (2017), Rapport mondial sur les salaires 2016/2017. Les inégalités salariales au travail.

Piketty, T. (2013), *El capital en el siglo xxi,* México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Policar, Al. (2006), *La Justice Sociale. Les enjeux du pluralisme,* Francia, Armand Colin.

Rifkin, J. (1997), *La fin du travail,* Paris, La Découverte.

_____(2000), *L'âge de l´accès. La nouvelle culture du capitalisme,* Paris, La découverte.

Sánchez Vellvé, F. (2017), "Política de Salarios Mínimos: influencia sobre la desigualdad económica en la Unión Europea", *Investigación económica,* LXXVI (302), México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Sistema Estatal para la Igualdad de Trato entre Mujeres y Hombres del Estado de México (2018) (2018), Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 10 de diciembre de 2018.

Stiglitz, J. (2015), *La creación de una sociedad del aprendizaje. Un nuevo enfoque hacia el crecimiento, el desarrollo y el progreso social,* México, Crítica.

_____(2012), *Le prix de l´inégalité,* New York, Babel.