
POBLACIÓN, TRABAJO Y DESARROLLO

La necesaria generación de empleos

*Brígida García Guzmán**

Hacia finales del siglo XX la situación que presenta el mercado de trabajo mexicano continúa siendo inquietante. Aunque el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) se ha recuperado parcialmente después de la última crisis de 1995, no se ha observado un mejoramiento sustantivo de la situación laboral. El desempleo abierto es bajo porque los mexicanos y mexicanas más necesitados no poseen seguro de desempleo y aceptan o crean ellos mismos ocupaciones muy precarias. El principal problema que permanece es la insuficiente creación de empleos adecuadamente remunerados para una población activa en aumento.

Según los datos de las últimas encuestas nacionales de empleo, más del 70% de las nuevas ocupaciones que se crearon entre 1991 y 1997 han sido ocupaciones no asalariadas o en muy pequeños establecimientos (micronegocios o pequeños predios agrícolas de hasta 5 trabajadores). Esta cifra es elocuente porque indica de manera clara el carácter excluyente de la estrategia de desarrollo neoliberal que ha seguido el país en los últimos lustros. Un número cada vez más importante de mexicanos trabaja de manera independiente o forma parte de pequeños negocios (de prestación de servicios como preparación de alimentos, reparación, limpieza, transporte, o de intercambio comercial en pequeña escala). En los años noventa la presencia de trabajadores en el comercio al por menor ha llegado a ser tan importante que su volumen se asemeja al conjunto de los trabajadores industriales (en 1995, 16% de la fuerza de trabajo se ocupaba en la industria y también 16% en el comercio al por menor; en 1997 las cifras correspondientes son 17 y 14% respectivamente).¹

Además de la creciente importancia de los trabajadores no asalariados y en pequeños establecimientos, es importante señalar que las condiciones de trabajo continúan siendo muy precarias para el conjunto de la mano de obra del país. En 1997, 65% de la población activa (asalariada y no asalariada) recibía como máximo 2 salarios mínimos o no recibía ingresos. Además, 57% de los asalariados no contaba con ninguna forma de prestación social y 46% sólo tenía un contrato de trabajo verbal (datos de la ENE, 1997).

El panorama descrito es ciertamente preocupante, y es probable que lo sea aún más en los años por venir, debido al incremento de la población activa. Se estima que en el año 2030 México tendrá una población activa de más de 63 millones de personas, volumen que se atribuye fundamentalmente al incremento de la población en edad de trabajar.² Considerando este desafío y la magnitud de los problemas que ya arrastramos, ¿cuál es la política de empleo con la que hoy se enfrentan en el país los problemas laborales? ¿En qué aspectos se hace hincapié, cuáles son sus alcances y dónde están sus limitaciones? ¿Cuáles son los horizontes alternativos?

Durante las décadas en que estuvo vigente en México el modelo económico de sustitución de importaciones, la política de empleo implícita era la de protección a las empresas que generaban puestos de trabajo, y comprendía también la promoción de actividades productivas de pequeña escala y algunas intervenciones esporádicas para crear y defender fuentes de trabajo. En cambio, desde principios de los ochenta se han puesto en marcha las denominadas

políticas activas de mercado de trabajo, mediante las cuales la acción del Estado cambia de orientación y busca elevar las capacidades y la movilidad de la mano de obra para lograr un mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

De conformidad con estos planteamientos, especialmente en las últimas dos administraciones gubernamentales se han puesto en marcha programas para: i) facilitar la intermediación entre oferta y demanda de mano de obra mediante los servicios nacionales y estatales de empleo; ii) otorgar becas a desempleados con el fin de elevar sus competencias y facilitar su inserción o reincorporación al empleo (en 1998 se otorgaron poco más de 500 mil becas a desempleados con un promedio de tres meses de duración); iii) proporcionar asistencia técnica y capacitación a los trabajadores en pequeñas y medianas empresas (un número similar de trabajadores fue beneficiado con este programa y el anterior el año pasado); iv) certificar las habilidades y competencias de los trabajadores ya existentes y promover iniciativas de empleo comunitarias a nivel local y regional.³ En breve, se trata de una política de empleo que principalmente busca mejorar y adaptar algunos de los recursos humanos con que cuenta el país a las exigencias de las nuevas condiciones productivas. En cuanto al urgente problema de *generar más y mejores empleos*, se considera que esto básicamente se logra mediante la recuperación del crecimiento económico, la estabilidad financiera y la flexibilización

* Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

¹ Véanse las Encuestas Nacionales de Empleo (ENE) de 1991, 1993, 1995, 1996 y 1997 (STPS e INEGI).

² Véase, Virgilio Partida, "La población económicamente activa futura. Proyección de la demanda futura", *Demos* 8, 1995, pp. 21-22.

³ Véase, Ibarra, Agustín, "Políticas activas de mercado de trabajo: evaluación del programa de becas de capacitación para desempleados", en René Zenteno (coordinador), *Población, desarrollo y globalización*, Tijuana, Sociedad Mexicana de Demografía y El Colegio de la Frontera Norte, 1998, pp. 383-409.

de los mercados de trabajo. La intervención gubernamental directa o indirecta se juzga como ineficiente, inflacionaria y desencadenante de mayores distorsiones de las que ya existen.

Estas son las tendencias recientes y estas son las políticas actuales. Los problemas ocupacionales del país persisten y son de gran magnitud, y las políticas puestas en marcha son limitadas en su alcance y concepción. Resulta pues imperioso intensificar el debate y las propuestas para ampliar y reorientar los programas existentes, así como para diseñar y poner en práctica esfuerzos alternativos. Un primer paso en esta dirección es la identificación de consensos sobre políticas de empleo en el nivel internacional, así como el señalamiento de áreas o ámbitos que permanecen en discusión y en las cuales es posible innovar o modificar el curso de acción trazado.⁴

Muchos están de acuerdo en que el crecimiento económico es necesario pero no suficiente para generar más empleos, así como en el reconocimiento del papel clave que juega la inversión en educación y capacitación. Sin embargo, las experiencias y los puntos de vista difieren en al menos dos aspectos relevantes que atañen a la situación que se vive en México hoy en día: i) el papel que juegan la reducción de los costos laborales y la flexibilización del mercado de trabajo en la creación de mayores empleos, y ii) la necesidad o no de diseñar políticas que eleven los ingresos en el sector informal o no estructurado de la economía.

Para algunos, la *reducción de los costos laborales* (salarios, recargos a las nóminas, indemnizaciones por despido y otros) continúan siendo la clave para lograr mayor competitividad y generar más empleo. Quienes discuten la validez y eficacia de este planteamiento indican en primer lugar los bajos niveles ya alcanzados por los costos laborales en México y América Latina (considerando tanto los salarios como las otras cargas laborales). Asimismo, señalan la necesidad de centrar la discusión más bien en los bajos niveles de productividad característicos de nuestra región, y en los diferentes caminos que existen para lograrla, como serían los cambios tecnológicos, las modificacio-

nes en la organización del trabajo y el diseño de productos (además de la reducción en los costos laborales).

Otra área en discusión son las *políticas dirigidas a elevar el nivel de ingresos en el sector informal (trabajo no asalariado y en pequeñas empresas)*. Hasta el presente, el debate sobre estas políticas no ha alcanzado en México el lugar que merece, si se tiene en cuenta el importante y creciente papel que juega dicho sector en el panorama laboral. En este caso no sólo se trata del fomento directo a este tipo de actividades económicas, sino también de propuestas más acordes con los tiempos que vivimos de reconocimiento de los informales como ciudadanos económicos plenos con derechos y

obligaciones. Se argumenta que más allá de acciones que intenten incorporarlos al sistema tributario, los informales tienen derecho a que se revise el ambiente regulatorio que los enmarca y a que se les allane el camino hacia el crédito y los canales de comercialización.

En suma, la exposición anterior indica que pueden existir opciones alternativas a las ya puestas en marcha en el caso de México en lo que respecta a la política laboral. Resulta cada vez más imperativo que la generación de empleos y la elevación del nivel de ingresos ocupe un lugar central en la política gubernamental y no sólo un producto esperado del crecimiento y la estabilidad macroeconómicas. **DemOS**



⁴ Para una discusión amplia en este sentido, véase, Víctor Tokman, "Generación de empleo y reformas laborales", *Anuario social y político de América Latina y El Caribe*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1997, pp. 151-158.