

- Lordon, Frédéric (s.f.) "Théorie de la régulation et politique économique", en R. Boyer e Y. Saillard. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. París: La Découverte, pp. 198-206.
- Leborgne, Danielle y Alain Lipetz (1992) "Flexibilité offensive, flexibilité défensive: deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espacios económicos," en G. Benko y A. Lipietz. *Les régions qui gagnent*. París: PUF, páginas 347-377.
- Lee, Joon-Koo (1989) "Why are Koreans not happy about their own state of distribution?", en *Seoul Journal of Economics*, núm 4, vol. 2, pp. 367-381.
- Lipietz, Alain (1986) *Mirages et miracles. Problèmes d'industrialisation dans le tiers monde*. París: La Découverte.
- OCDE (1995) *México, 1995. Estudios económicos de la OCDE*. París: OECD
- (1996) *Korea, 1996. OECD Economic Surveys*. París: OECD.
- Román, Ignacio (1994) "Vision des périodes du rapport salarial mexicain en fonction de l'intervention étatique". Tesis de Doctorado en Economía, París. Universidad de París VII.
- Valencia Lomelí, Enrique (1996), "Deux ajustements, deux trajectoires: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique (1979-1992)". Tesis de Doctorado, París. Universidad de París VII.
- (1997a), "El salario mínimo, ¿un indicador prescindible?", en E. Valencia (coord.). *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*. Guadalajara: Red Observatorio Social, pp. 117-143.
- (1997b), "Ganadores y perdedores: ¿una sola alternativa? Corea del Sur y México: 1962-1995", *Espiral*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara (en prensa).
- Zedillo, Ernesto (1996) *Segundo informe de gobierno. Anexo. México: Poder Ejecutivo Federal*.

El desempleo y subempleo ante el modelo económico y la política social

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

Introducción

El trabajo humano se define por la transformación consciente de la naturaleza. El empleo es aquella parte de dicho trabajo susceptible de ser cuantificada en la riqueza nacional, particularmente en el producto interno bruto (PIB), por lo que constituye la fuente generadora de riqueza para el desarrollo de cualquier sociedad y, por ende, la base de su bienestar material.

Pero el empleo no es sólo *generador* de riqueza, sino también su principal mecanismo de *distribución*. Los ingresos que genera, sea por la vía de salarios, ganancias empresariales, autoempleo, ingresos familiares o comunitarios, condicionan los niveles y formas de vida de los diversos grupos poblacionales.

En otros términos, el empleo es la variable central para lograr el aprovechamiento de las capacidades tecnológicas y permitir que éstas se reviertan en beneficio de la mayor parte de la población o se concentren en grupos privilegiados de poder.

El objetivo de este artículo es presentar un esbozo de la problemática ocupacional que enfrenta México y de las políticas aplicadas al respecto.

En la primera parte expondremos algunos fundamentos teóricos que rigen las principales políticas de empleo; en la segunda, los conceptos básicos para su análisis en términos estadísticos; en la tercera, las políticas de empleo aplicada en México desde 1982, y en la última, una serie de ideas alternativas.

1. Bases teóricas: si la teoría no se corresponde con la realidad, es problema de ésta

Según la concepción más elemental sobre el mercado de trabajo, un aumento de salarios provoca i) una reducción en la demanda de trabajo, porque se encarecen los costos laborales y ii) un aumento en la oferta, porque la gente está más dispuesta a trabajar si gana más. Como la demanda disminuye, parte de los trabajadores que antes se encontraban ocupados pierden su empleo y como la oferta se incrementa, es más difícil que encuentren trabajo quienes comienzan a buscarlo. La diferencia entre los puestos de trabajo existentes con una menor demanda y el número de personas que quieren trabajar por mayores ingresos constituye el desempleo. Por consiguiente, éste es consecuencia de la rigidez de los salarios a la baja. Ello puede deberse —según esta concepción— a múltiples factores, como la presencia de reglamentaciones laborales que entorpecen el mercado (como el salario mínimo, el seguro social, las garantías a la estabilidad en el empleo o las prestaciones en general) y la presión de los sindicatos.

Independientemente de la sucesión de debates y aportes sobre el esquema que acabamos de presentar, su principio básico de racionalidad individual permanece en las interpretaciones neoclásicas.¹ Sin embargo, existen dos elementos que dificultan la capacidad explicativa y predictiva del modelo para el caso de una economía como la mexicana.

Por una parte, el planteamiento subyacente presupone que todo el empleo existente en la sociedad es de carácter asalariado, lo cual coincide, por definición, con la gran mayoría de los modelos de mercado de trabajo. Tal supuesto se aproxima al funcionamiento de las economías altamente industrializadas, pero no al caso mexicano. En 1995, sólo 50.9%

1. Entre éstas, la más recurrente en la actualidad es la interpretación de comportamientos de expectativas racionales en la curva de Phillips-Phelps, de donde se concluye la inutilidad de la participación del Estado para aumentar el empleo y los efectos inflacionarios provocados en el intento.

de la población ocupada era asalariada (ENE-95, Tab. 43) y de los trabajadores asalariados y a destajo, 14.0% percibían ingresos inferiores al salario mínimo (ENE-95, Tab. Esp. Nr. 11). En otras palabras, más de la mitad de los trabajadores ocupados no labora bajo la lógica del mercado de trabajo sino que se incorpora a la economía bajo otras formas, como el trabajo no remunerado para apoyar el ingreso familiar y el trabajo por su cuenta. Su empleo se traduce directamente en la generación y el mercado de bienes y servicios, sin pasar por el mercado de trabajo.

Por otra parte, la demanda de trabajo no sólo depende de variables internas al propio mercado, como el número de trabajadores y los salarios demandados por los obreros, sino por el conjunto de variables que determinan la actividad económica, su composición y los niveles de productividad.

La racionalidad de los trabajadores para incorporarse a un empleo es distinta a la planteada en el modelo expuesto: mientras que éste supone que frente a una baja de salarios disminuye la oferta de trabajo, en México esta última aumenta más en los períodos de crisis. En la década de los setenta, la proporción de la PEA en relación con la población en edad de trabajar (doce años y más) pasó de 46.7 a 47.5%, en cambio, en la "década perdida" subió hasta 53.6%. En 1995, llegó a 55.6% y en 1996 se estabilizó en 55.4%. En otras palabras, no es por una baja en el "precio del trabajo" que se reduce la presión por el lado de la oferta. Por el contrario, al pasar de una racionalidad individual, como la de los modelos, a una gregaria, como la de los hogares, los comportamientos se invierten: una baja en los ingresos de los trabajadores ocupados produce la incorporación de nuevos miembros del hogar, con objeto de compensar la pérdida de los ingresos individuales. Lo anterior genera una presión más fuerte por parte de la oferta de trabajo y conduce a una baja mayor en el poder de compra de los trabajadores.

En otro tipo de esquema, como el keynesiano, aun dentro de una lógica de empleo circunscrita exclusivamente a mecanismos de mercado, el desempleo puede derivarse de causas independientes al nivel de salarios. Por consiguiente, un ajus-

te salarial a la baja reduciría el desempleo porque algunos trabajadores dejarían de seguir buscando trabajo, pero no porque aumentara el número de contrataciones.

Si bien esta lógica no permite explicar elementos centrales de la economía contemporánea, al menos ofrece, a diferencia del esquema neoclásico, una explicación articulada entre lo que ocurre con los mercados de trabajo y de bienes.

Cuando sólo existe un comprador de trabajo (monopsonio) y trabajadores sin posibilidades de organizarse en defensa de sus derechos laborales, como los indocumentados en Estados Unidos o los jornaleros agrícolas al interior del país, el mercado opera de manera distinta a ambos esquemas. En éste, la demanda puede disminuir porque para atraer nuevos trabajadores se deben aumentar salarios, lo que repercute no sólo sobre los nuevos, sino sobre los que ya estaban trabajando, lo que ocasiona un menor nivel de empleo.

La productividad que ofrecen los trabajadores contratados daría lugar a un salario más alto que el de equilibrio. Sin embargo, a ese nivel habría una enorme cantidad de trabajadores que desearían emplearse. Pero como el empleador sólo requiere una cantidad menor al salario que es inferior al de equilibrio. Por consiguiente, cuando sólo existe un empleador o los empleadores están organizados en una posición única y los trabajadores no, el resultado es de menos empleos y menos salario por trabajador empleado.

Si el monopsonio en el mercado de trabajo se combina con uno de bienes monopolizado, las posibilidades de empleo son aún menores y quienes lo obtienen lo hacen a costa de salarios más bajos.

Así, mientras más concentrado esté en los empleadores el poder de mercado (tanto de trabajo como de bienes), menos eficientes será éste para dar lugar a un nivel adecuado de empleo y a una remuneración a los trabajadores correspondiente con su productividad. Sin embargo, el modelo económico se sigue planteando como si no existieran disparidades en el poder relativo de empresarios y trabajadores en el mercado de trabajo.

Ahora, más allá de las modelizaciones en términos exclusivos de mercado, se requieren abordar en términos concretos los problemas de desempleo y subempleo que enfrenta México.

2. ¿Quiénes son los desempleados y subempleados?

El término *empleo* y, en consecuencia, los de *desempleo* y *subempleo* tienen connotaciones distintas en la formulación de estadísticas y en la mayor parte de la teoría económica.

La base de la que parte toda estadística general sobre empleo es la de población total. Generalmente ésta se obtiene de los resultados de los Censos Generales de Población y Vivienda. No obstante, dado que la unidad de referencia es la vivienda, resulta difícil captar a gran parte de población que no cuenta con hogar y, por consiguiente, no se tiene la información ocupacional completa sobre esta población.

La siguiente categoría es la de población en edad de trabajar (PET), que contabiliza a los mayores de cierta edad, la que se fija con base en las aptitudes físicas necesarias para que una persona trabaje y en la probabilidad de encontrar gente que a cierta edad lo haga (lo cual no necesariamente coincide con la mínima legal para contar con un contrato de trabajo). La edad mínima de referencia es significativamente mayor en los países con alto nivel de desarrollo. Para el caso mexicano se consideran los doce años, aun cuando la Ley Federal de Trabajo prohíbe la contratación de menores de catorce.

La fijación del rango de edad que comprende la PET excluye a los trabajadores menores a la edad mínima de referencia, puesto que su inclusión implicaría aplicar los cuestionarios de empleo a universos de población significativamente mayores. El encarecimiento de las encuestas sería tal que obstaculizaría la ampliación, o aun el mantenimiento, de la cobertura estadística. No obstante, algunas encuestas de baja periodicidad como la Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEGI) y la Nacional de Micronegocios (INEGI/STPS),

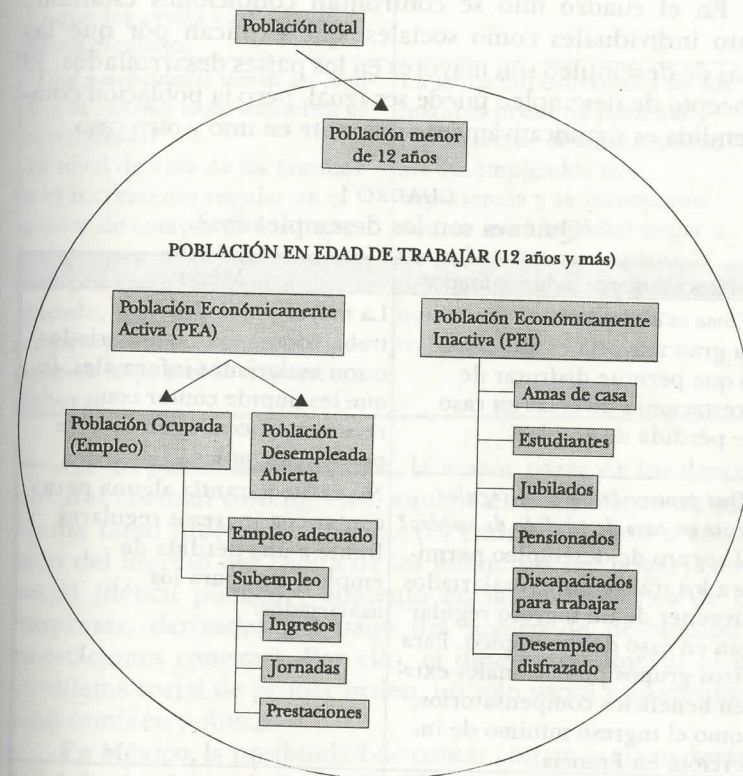
permiten captar alguna información acerca de los trabajadores menores de doce años.

De la PET se desprenden dos grandes subconjuntos: la población económicamente inactiva (PEI) y económicamente la activa. En el primer grupo se encuentra toda la que no ejerce actividades cuantificables en el PIB. Un ama de casa que además es estudiante, puede trabajar mucho más que una persona que sólo labora unas cuantas horas a la semana en un comercio informal. Sin embargo, el ama de casa será considerada inactiva en un sentido económico, ya que su trabajo no se traduce en generación de PIB. En este caso, el criterio económico asume un carácter peyorativo ante el trabajo doméstico, pero no es entonces la estadística de empleo, sino el conjunto de la información económica la que queda en tela de juicio. Otros grupos que se consideran como PEI son los jubilados y pensionados, discapacitados y aquellos que aun estando disponibles para trabajar y no tener trabajo, no se encuentran buscando. A estos últimos también se les llama *inactivos disponibles o desempleados disfrazados*.

La definición de la PEI también sirve para desligar el concepto de empleo del hecho de percibir un ingreso. Los jubilados y pensionados son perceptores debido, en la mayor parte de los casos, a su contribución (o a la de un familiar) al PIB de un período previo, pero no al correspondiente a la percepción de la remuneración.

La población económicamente activa (PEA) es el principal denominador de toda estadística sobre empleo y comprende a la PET que cuenta con trabajo o se dedica a buscarlo. Para estimar las magnitudes de empleo y desempleo, se considera como ocupado al que haya laborado al menos una hora en una semana con el fin de obtener ingresos o contribuir a un ingreso colectivo, aunque individualmente no lo obtenga de manera directa (como los trabajadores familiares no remunerados). Este criterio ha sido en sumo grado cuestionado en México, pero se trata básicamente del mismo que se emplea en todo el mundo para cuantificar la población que participa en la generación de la riqueza económica.

GRÁFICA 1
Las categorías ocupacionales en el universo
de la población total



El desempleo

El concepto de desempleo procura definir la ausencia total de empleo. En general, se refiere a la PET que: i) no trabajó en la semana de referencia (la semana anterior a la encuesta), ii) estaba disponible para trabajar y iii) estaba buscando activamente empleo (en los dos meses previos a la encuesta). La

principal diferencia en las tasas mexicanas con respecto a las de los países desarrollados no proviene de distinciones conceptuales, al contrario, de utilizar conceptos iguales en contextos radicalmente diferentes.

En el cuadro uno se confrontan condiciones estándar, tanto individuales como sociales, que explican por qué las tasas de desempleo son mayores en los países desarrollados. El concepto de desempleo puede ser igual, pero la población comprendida es significativamente diferente en uno y otro caso.

CUADRO 1
¿Quiénes son los desempleados?

Píses altamente industrializados	México
<p><i>¿Cómo es el empleo?</i> La gran mayoría es asalariado, lo que permite disfrutar de prestaciones diversas en caso de pérdida de empleo.</p>	<p>La mayor parte de los trabajadores son no asalariados o son asalariados informales, lo que les impide contar con recursos especiales en caso de perder su empleo.</p>
<p><i>¿Qué protección social y regular existe en caso de pérdida de empleo?</i> El seguro de desempleo permite a los trabajadores asalariados disponer de un ingreso regular aun en caso de desempleo. Para otros grupos poblacionales existen beneficios compensatorios, como el ingreso mínimo de inserción, en Francia.</p>	<p>No existe garantía alguna para contar con ingresos regulares frente a una pérdida de empleo, aun para los asalariados.</p>
<p><i>¿Cuáles son las circunstancias individuales del trabajador al quedar desempleado?</i> En la mayor parte de los casos el trabajador cuenta con un nivel de ingresos que le permite acceder, al menos mínimamente, al ahorro y le garantiza una protección adicional en caso de pérdida de empleo.</p>	<p>El nivel tan exiguo de ingresos de la mayor parte de los trabajadores le impide disponer de ahorros para contingencias.</p>

<p><i>¿Qué fuentes de financiamiento privado existen ante el desempleo?</i> El nivel de vida de los hogares permite a parte de los desempleados ser sujetos de crédito, lo que les ayuda a dedicarse a buscar trabajo.</p>	<p>La mayor parte de los trabajadores no son sujetos de crédito bancario, máxime si están desempleados.</p>
<p><i>¿Qué posibilidades tienen las familias de sostener económicamente al desempleado?</i> El nivel de vida de las familias y el incremento regular en el poder de compra de los ingresos permite a los hogares sostener por mayor tiempo al desempleado, sea porque busca reincorporarse al trabajo o porque no haya tenido experiencia laboral.</p>	<p>La situación económica de los hogares presiona para que rápidamente se reincorporen los desempleados con experiencia y se incorporen nuevos miembros del hogar a un trabajo (que compense la pérdida de poder de compra de quienes ya se encuentran trabajando).</p>

En los países desarrollados, la mayor parte de los desempleados cuentan con ingresos, aunque esto signifique un problema tanto individual (desahorro, endeudamiento o reducción del ingreso per cápita de los miembros del hogar) como social (déficit público y aumento en las cotizaciones de las empresas, derivadas del pago del seguro de desempleo y prestaciones conexas). Por ello, el desempleo abierto es un problema social de primer orden, no sólo social y económico, sino también político.

En México, la posibilidad de contar con un ingreso durante el desempleo es más restringida y la población marginada con experiencia laboral rara vez se encuentra en esta situación durante períodos prolongados. En la mayor parte de los casos, el desempleo significa un empobrecimiento de población que originalmente no es marginada, por lo que este problema concierne principalmente a las capas medias de la población. Un indicador de ello es el que la PEA con estudios de al menos secundaria representa 46.1% del empleo y 63.2 del desempleo, en tanto que los trabajadores sin instrucción o con pri-

maria incompleta representan 32.4% del empleo y sólo 18.6 del desempleo abierto.

CUADRO 2
Desempleo con experiencia laboral
por nivel de instrucción (1995)

NIVEL ESCOLAR	Tasa Desempleo	Proporción en el desempleo total	Proporción del nivel escolar en el empleo total
Sin instrucción	1.93	4.43	11.14
Primaria incompleta	3.20	14.18	21.21
Primaria completa	4.02	18.20	21.54
Secundaria	6.70	39.61	27.33
> Secundaria	5.87	23.58	18.75

Nota: La tasa se refiere al total nacional, a diferencia de la gráfica que presenta resultados urbanos de la población desempleada con o sin experiencia laboral. Fuente: INEGI/STPS, Encuesta Nacional de Empleo, 1995.

En tales circunstancias, el desempleo abierto en México es significativamente menor que en los países ricos. Aun en los peores momentos de la crisis de 1995, la tasa se situó por debajo de 8% cuando en países como España se acerca a 20%.

Destaca que el desempleo femenino sea generalmente superior al masculino, lo cual puede explicarse porque frecuentemente la búsqueda de empleo y la incorporación de la mujer al trabajo tengan como objetivo contribuir a apoyar el ingreso familiar, en particular en períodos en que desciende más el ingreso de quienes se ocupaban previamente. Es así que en los períodos más agudos de las crisis, es mayor la distancia entre el desempleo femenino y el masculino.

En la gráfica 2 se advierte que hasta antes de la crisis de 1994, el desempleo registraba altibajos permanentes, pero poco pronunciados, que configuraban curvas en forma de W. Esto se debe a los efectos estacionales de la coyuntura económica sobre el desempleo. Los últimos trimestres de cada año son los de menor desempleo en virtud de que en éstos se concentra la mayor demanda de bienes y servicios; los prime-

ros trimestres manifiestan, en cambio, aumentos regulares de desocupación. Al pasar ambas coyunturas, temporada navideña y cuesta de enero (que se sigue hasta marzo), la situación se regulariza y el desempleo disminuye. En el tercer trimestre vuelve a aumentar y en el cuarto logra su máximo descenso.

En la crisis tal secuencia se rompió: durante los tres primeros trimestres de 1995 el desempleo aumentó constantemente y las caídas logradas desde el cuarto trimestre de ese año hasta ahora han sido insuficientes para compensar los incrementos generados hasta agosto de 1995. Aunque durante 1997 el desempleo se ha estabilizado entre 3.5 y 4.5%, esto implica proporciones 50% mayores de las existentes en 1992.

GRÁFICA 2: DESEMPLEO ABIERTO POR SEXO, 1992-1996



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

El subempleo

Si la imposibilidad de generar riqueza por parte de un individuo, pese a su voluntad de hacerlo, se traduce en el desempleo, los trabajos precarios o marginales definen al subempleo. Su cuantificación varía en función de las variables consideradas como más relevantes en su caracterización: i) horas de trabajo (subempleo visible), ii) productividad (subempleo invisible), que al no ser cuantificable directamente se recurre al indicador de ingresos, iii) prestacione, iv) actividades desligadas de las capacidades laborales de los trabajadores, por lo que se desaprovechan sus facultades productivas.

a) Subempleo visible

Conforme a los criterios de la OIT, el único subempleo visible es el que corresponde a la realización de jornadas inferiores a las consideradas como normales. En el caso mexicano, tomando en cuenta jornadas menores de treinta y cinco horas semanales, este fenómeno afectó a 27.6% de la población ocupada en 1995. No obstante, las jornadas cortas pueden deberse a factores voluntarios del propio trabajador o a razones de mercados (de bienes o de trabajo), como paros técnicos, falta de materias primas o de clientes, o simplemente horarios normales cortos.

Las razones voluntarias se presentan más entre las mujeres, dado que frecuentemente cumplen jornadas de trabajo doméstico y cuidados familiares que no son cubiertas por el hombre. Ello explica que subempleo visible femenino represente el doble que el masculino. Las diferencias son aún mayores al considerar las jornadas menores de quince horas, donde las tasas femeninas casi triplican a las masculinas. En consecuencia, el subempleo visible femenino no sólo es mayor, sino que las subempleadas se encuentran en circunstancias de subempleo más profundo.

Al combinar los criterios de tipo de zona y género se constatan situaciones de creciente heterogeneidad. Mientras que menos de una sexta parte de los hombres de las zonas más urbanizadas (mayores de cien mil habitantes) se encontraban subempleados en 1995, más de la mitad de las mujeres de las comunidades menos urbanizadas (menores de cien mil habitantes) estaban en esa misma circunstancia.

Durante la presente década, ni el período de aparente auge de los primeros años ni la crisis subsecuente han alterado significativamente sus proporciones. Es más, a nivel general aumentó en 1991-1993 y se redujo en 1993-1995, aunque con un comportamiento contrastado por género, donde se acentuó constantemente el subempleo femenino.

Lo anterior puede explicarse porque al tratarse de subempleo por duración de la jornada, los períodos de crecimiento económico permiten que parte de los hombres tengan mayores posibilidades de emplearse, así sea en jornadas cortas, en

tanto que en los períodos de crisis, ante la premura económica, incorporen nuevas fuentes de ingresos que, al menos en términos de horas de trabajo, implican una salida del subempleo.

CUADRO 3
Porcentaje de subempleo visible en relación
con el empleo total

ZONAS MÁS Y MENOS URBAN.	1991			1993			1995		
	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F
Trabajadores < 15 Hs semanales	6.0	4.1	10.5	7.6	5.3	12.9	8.0	5.1	14.1
Trabajadores 15 a 24 Hs semanales	10.4	8.6	14.6	11.1	9.4	14.9	10.1	8.0	14.4
Trabajadores 25 a 34 Hs semanales	10.2	8.7	13.6	9.7	8.7	12.1	9.5	7.8	13.2
TOTAL	26.8	21.4	38.7	28.4	23.4	39.9	27.6	20.9	41.7
ZONAS MÁS URBANIZADAS	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F
Trabajadores < 15 Hs semanales	3.9	2.5	6.8	4.8	3.3	7.5	5.1	3.3	8.4
Trabajadores 15 a 24 Hs semanales	8.3	6.4	11.8	8.2	6.3	11.8	8.2	6.0	11.9
Trabajadores 25 a 34 Hs semanales	9.0	7.1	12.5	9.0	7.0	12.8	9.1	6.7	13.3
TOTAL	21.2	16.0	31.1	22.0	16.6	32.1	22.4	16.0	33.6
ZONAS MENOS URBANIZADAS	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F
Trabajadores < 15 Hs semanales	7.9	5.3	14.8	10.1	6.8	18.9	10.4	6.5	20.1
Trabajadores 15 a 24 Hs semanales	12.4	10.4	17.8	13.6	11.8	18.4	11.7	9.6	17.1

Fuentes: Encuestas Nacionales de Empleo, 1991, 1993 y 1995
AS = Ambos sexos; M = Masculino; F = Femenino

En el caso de las mujeres, el incremento constante puede deberse a su creciente participación en la vida económica, tanto en los períodos de crecimiento como de crisis. Como el crecimiento ha sido insuficiente para absorber a la creciente PEA en empleos adecuados, la proporción de mujeres subempleadas (al igual que los hombres) aumenta durante los años de crecimiento. En cambio, en las crisis, a diferencia de los hombres (cuya mayoría ya está inserta en algún trabajo), se acelera la incorporación de la mujer al trabajo, así sea en condiciones precarias, con el fin de compensar la caída en los ingresos del hogar. Por consiguiente, en estos períodos se incrementa, aún más que durante el crecimiento, la proporción de mujeres subempleadas que buscan contribuir, sin de-

jar de realizar tareas domésticas, a la generación de ingresos en el hogar. Así, es posible intuir una doble estrategia en el hogar durante estos períodos: más horas de trabajo para el hombre y mayor incorporación al empleo para la mujer.

b) Subempleo por ingresos

Si el subempleo visible indica quienes trabajan menos tiempo que el considerado como "normal", la OIT considera que también se requiere una medida que dé cuenta de quienes, independientemente del tiempo que trabajen, sólo contribuyen de modo marginal al PIB (subempleo por productividad). Sin embargo, la medición general de la productividad genera múltiples problemas: en términos de volumen, implicaría comparar unidades de medida diferentes en cada actividad, no es posible comparar en esos términos la de un cajero de banco con la de un jornalero agrícola; en términos de valores la productividad se encuentra afectada por variaciones en los precios relativos ajenas a la generación de producto por parte del trabajador, por ejemplo, una caída abrupta en los precios del petróleo se traduciría en una caída paralela en la productividad del trabajador; en términos teóricos tampoco es homogénea la cuantificación de la productividad del trabajo y de la productividad total de los factores; en términos de fuentes de información, se requeriría de una medición precisa de las actividades de todos los productores, incluso de aquellos que no se detectan en las encuestas a establecimientos. En fin, la cuantificación directa de la productividad resulta sumamente compleja al aplicarla al conjunto de la economía y los trabajadores, máxime en el caso de un país semiindustrializado como lo es México. Por ello, el subempleo resultante de este criterio se considera como "invisible".

Para superar este problema, la OIT asume el supuesto neoclásico de que el trabajo es pagado conforme a su productividad marginal. Si la mínima productividad socialmente "normal" es la que se corresponde con el salario mínimo, entonces serán considerados subempleados los trabajadores que perciben ingresos inferiores a ese monto.

Aunque nada garantiza el que efectivamente el salario se corresponda con la productividad marginal, el criterio es útil si se le interpreta no como *con cuánto contribuye el trabajador a la economía*, sino directamente como la proporción de trabajadores que *perciben ingresos anormalmente bajos por las actividades que realizan*. El pasar de una lógica de *contribución* al producto a una lógica cuantificable de *aprovechamiento* del producto, ofrece una idea alternativa de subempleo.

El subempleo por ingresos es más alto que el visible: en 1995, 15.8% de la población ocupada trabajaban sin recibir pago alguno, tratándose en general de familiares que ayudan al jefe del hogar, en tanto que 19.8% percibía el equivalente a menos del salario mínimo. En suma, este subempleo afectó a 35.6% de la población ocupada y la proporción no ha dejado de crecer a lo largo de la presente década. Es decir, aunque se ha llegado a reducir el subempleo por duración de la jornada entre 1993 y 1995, esto no se tradujo en incremento en los ingresos, ni siquiera como proporción del cada vez más deteriorado salario mínimo, sino en un incremento de quienes laboraron por ingresos aún menores.²

Al igual que en el subempleo visible, el de ingresos es más grave para las mujeres y para los habitantes de zonas menos urbanizadas, sólo que en este caso las diferencias son más agudas. En efecto, en las zonas más urbanizadas el subempleo femenino (26.0%) duplicó al masculino (13.0%), en tanto que en las menos urbanizadas el masculino afectó a casi la mitad de los trabajadores (46.6%) y a cerca de dos tercios de las mujeres ocupadas (61.6%).

De 1991 a 1995, el trabajo sin remuneración, como proporción del subempleo, ha tendido a reducirse en las zonas más y a aumentar en las menos, aunque en estas últimas urbanizadas el subempleo se redujo ligeramente de 1993 a 1995. Este hecho puede atribuirse a una respuesta a la crisis

2. En relación a la importancia del salario mínimo en la coyuntura actual con *cfr.* Enrique Valencia, "El salario mínimo, ¿un indicador prescindible?", en *La política social a dos años del Gobierno de Ernesto Zedillo*, UdeG, 1997.

en la que algunos trabajadores anteriormente subempleados incorporaron al trabajo más familiares sin remuneración para apuntalar su ingreso. Las modificaciones jurídicas a la estructura agraria pudieron favorecer este comportamiento al incentivarse la privatización del campo y con ello la sustitución del trabajo de ejidatarios por el de jornaleros.

CUADRO 4

Porcentaje de subempleo por nivel de ingresos en relación con el empleo total

	1991			1993			1995		
	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F
ZONAS MÁS Y MENOS URBAN.									
Trabajadores sin remuneración	12.7	10.7	17.1	14.6	12.9	18.3	15.8	14.3	19.1
Trab c/ingresos < salario mínimo	18.9	17.8	21.3	20.0	18.7	22.8	19.8	17.7	24.3
TOTAL	31.6	28.5	38.4	34.6	31.6	41.1	35.6	32.0	43.4
ZONAS MÁS URBANIZADAS									
Trabajadores sin remuneración	4.8	3.1	7.9	5.3	3.5	8.8	5.3	3.4	8.7
Trab c/ingresos < salario mínimo	10.1	7.9	14.1	9.8	7.5	14.0	12.4	9.6	17.3
TOTAL	14.9	11.0	22.0	15.1	11.0	22.8	17.7	13.0	26.0
ZONAS MENOS URBANIZADAS									
Trabajadores sin remuneración	19.7	16.8	27.6	22.8	20.4	29.1	24.8	22.7	30.0
Trab c/ingresos < salario mínimo	26.7	25.7	29.6	29.0	27.6	32.9	26.1	23.9	31.6
TOTAL	46.4	42.5	57.2	51.8	48.0	62.0	50.9	46.6	61.6

Fuentes: Encuestas Nacionales de Empleo, 1991, 1993 y 1995.
AS= ambos sexos; M=masculino; F= femenino.

c) Subempleo por duración de la jornada e ingresos

Cuantificadas de manera aislada, las tasas de subempleo visible y por ingresos ofrecen perspectivas parciales del problema. Alguien que trabaja tres horas a la semana por razones personales y percibe cerca del salario mínimo correspondiente a toda la semana está, sin duda en mejores circunstancias que quien percibe el salario mínimo trabajando 50 horas. Sin embargo, el primero estaría ubicado como subempleado, tanto visible como por ingresos, en tanto que el segundo sería clasificado como adecuadamente empleado.

Ante esta situación, el INEGI generó entre las tasas complementarias de empleo y desempleo, la de condiciones críticas de ocupación, que comprende a los empleados con ingresos

menores al mínimo que trabajan más de treinta y cinco horas semanales y a los que obtienen el equivalente a entre uno y dos salarios y que laboran más de cuarenta y ocho horas semanales. Sin embargo, dicho cálculo se utiliza en la ENEU y no incluye a los trabajadores sin remuneración.

Con base en los mismos criterios, pero agregando a los trabajadores sin remuneración y aplicando el cálculo a la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), se obtiene un indicador de subempleo que cruza duración de la jornada semanal con ingresos. Conforme a éste, el subempleo afectó en 1995 a 34.8% de la población ocupada, es decir, a una proporción similar a la derivada del cálculo de subempleo por ingresos (35.6%). Sin embargo, a diferencia de los cálculos de subempleo visible y por ingresos, el criterio combinado muestra niveles de subempleo similares entre los hombres y mujeres, así como mayores diferencias entre las zonas más y menos urbanizadas.

Si bien los niveles de subempleo son similares entre uno y otro sexo, las mujeres laboran en condiciones más precarias que los hombres. En el ámbito nacional, más de la mitad del subempleo femenino se compone de trabajadoras sin remuneración, en tanto que entre los hombres los subempleados se distribuyen de manera homogénea entre i) trabajadores sin remuneración, ii) perceptores de ingresos inferiores al mínimo, trabajando más de treinta y cinco horas semanales y (iii) quienes reciben el equivalente de entre uno y dos salarios mínimos trabajando más de cuarenta y ocho horas semanales. En las zonas más urbanizadas la distribución entre los tres grupos es homogénea entre las mujeres, pero entre los hombres la mayoría está en el rango de los que sí reciben ingresos.

El subempleo es más del doble en las zonas menos que en las más urbanizadas. Mientras que en las primeras afecta a casi la mitad de la población ocupada, en las últimas abarca a poco más de la quinta parte. Además, en las primeras predomina el grupo de trabajadores sin remuneración, en tanto que en las más urbanizadas cerca de la mitad obtienen el equivalente de entre uno y dos salarios mínimos.

A partir de este criterio, entre 1991 y 1993 el subempleo creció ligeramente y de 1993 a 1995 lo hizo de manera más acelerada, sobre todo entre los hombres y en particular los de las zonas más urbanizadas.

CUADRO 5

Porcentaje de subempleo por criterio combinado
(ingresos y jornada de trabajo)
en relación con el empleo total

	1991			1993			1995		
	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F
ZONAS MÁS Y MENOS URBAN.									
Trabajadores sin remuneración	12.9	10.9	17.5	14.7	13.1	18.2	14.7	14.4	19.1
Trab Ing. < SM Trab. > 35 Hs	10.6	11.3	9.1	10.5	11.4	8.6	10.6	11.4	9.0
Trab Ing de 1 a 2 SM Trab > 48 Hs	8.0	9.2	5.3	7.4	8.2	5.7	9.5	10.8	7.0
TOTAL	31.5	31.4	31.9	32.6	32.7	32.5	34.8	36.6	35.1
ZONAS MÁS URBANIZADAS									
Trabajadores sin remuneración	4.8	3.1	8.1	5.4	3.5	4.0	5.4	3.5	8.7
Trab Ing. < SM Trab. > 35 Hs	5.0	4.3	6.3	4.3	3.8	5.3	5.7	5.3	6.4
Trab Ing de 1 a 2 SM Trab > 48 Hs	7.6	9.0	5.0	8.0	9.1	5.8	10.3	12.0	7.3
TOTAL	17.4	16.4	19.4	17.7	16.4	20.1	21.4	20.8	22.4
ZONAS MENOS URBANIZADAS									
Trabajadores sin remuneración	20.2	17.1	28.3	22.4	20.7	29.0	24.9	22.8	30.0
Trab Ing. < SM Trab. > 35 Hs	15.7	17.0	12.4	16.1	17.4	12.4	14.7	16.0	11.7
Trab Ing de 1 a 2 SM Trab > 48 Hs	8.3	9.3	5.5	7.0	7.4	7.7	8.9	9.8	6.8
TOTAL	44.2	43.4	46.6	46.0	45.5	47.1	48.5	48.6	48.5

Fuente: ENE 95, cuadros 143 a 145.

Trab Ing. SM Trab. 35 Hs = Trabajadores con ingresos inferiores al mínimo que laboraron más de 35 horas en la semana de referencia.

Trab Ing de 1 a 2 SM Trab 48 Hs = Trabajadores con ingresos equivalentes a entre uno y dos salarios mínimos, que laboraron más de 48 horas en la semana de referencia.

Nota: Todos los cálculos de subempleo, bajo los criterios hasta ahora considerados, se efectuaron con base en la población ocupada, excluyendo iniciadores de un próximo trabajo, quienes no trabajaron la semana de referencia y quienes no especificaron ingresos y/u horas de trabajo (según el caso). La PO resultante en 1995 fue de 31,196,822, frente a 33,881,068 de PO total.

d) Subempleo por prestaciones

Además de los criterios tratados, cabe destacar la importancia del trabajo que se realiza sin prestación alguna y el que esta proporción sea creciente tanto antes como después de la crisis, particularmente en las zonas más urbanizadas.

Así, casi dos tercios de la población ocupada no goza de prestación alguna. A diferencia de lo ocurrido bajo los otros criterios de subempleo, la proporción de trabajadores sin prestaciones es mayor entre los hombres que entre las mujeres. Sin embargo, en el contexto de un crecimiento de esta proporción en ambos sexos, la diferencia entre ambos tiende a reducirse. Mientras que en 1991 las tasas eran diez puntos mayores entre los hombres, en 1995 la diferencia se redujo a seis. Ello es particularmente grave, dada la necesidad de que las mujeres reciban más prestaciones que los hombres, en virtud de sus necesidades particulares de atención, en especial por maternidad.

CUADRO 6

Porcentaje de población ocupada sin prestaciones
en relación con el empleo total

	ZONAS MÁS URB			ZONAS MENOS URB			TOTAL		
	1991	1993	1995	1991	1993	1995	1991	1993	1995
HOMBRES	45.1	47.4	51.0	80.0	81.2	80.6	64.5	66.5	67.9
MUJERES	37.0	43.0	45.4	74.0	77.6	78.8	54.2	59.4	61.7
TOTAL	42.3	45.9	49.0	78.4	80.2	80.0	61.4	64.3	65.9

Fuente: ENE 95, cuadros 143 a 145.

En el caso de la distribución por zonas, la crisis afecta mayormente a la desatención en las más urbanizadas, donde las relaciones de trabajo asalariadas históricamente habían permitido una mayor cobertura de la seguridad social.

La descalificación del trabajo calificado

Los criterios de la OIT y el INEGI permiten ubicar el subempleo en términos de duración de la jornada laboral, ingresos y prestaciones, lo que da lugar a estimaciones de precariedad laboral. Otro problema es el hecho de que diversos contingentes de población dispongan de conocimientos socialmente necesarios, sea por experiencia laboral, procesos de capacitación externos o formación escolarizada, pero no puedan ejercerlos por no existir demanda de mercado para esos conocimientos. Un ejemplo de esto es el de un médico que no consigue trabajo como tal debido a la insuficiencia de inversión en centros de salud, pese a que existan grandes núcleos de población que requieren sus servicios. Otro ejemplo es el de trabajadores calificados cuya experiencia no puede ser aprovechada, dadas las crisis que afectan a los sectores en donde pudieran emplearse. Aunque un taxista o un vendedor ambulante no puedan ser clasificados *per se* como subempleados, el que un médico se dedique a manejar un taxi o que un obrero calificado venda golosinas en la vía pública, es un desperdicio de sus capacidades productivas, aunque trabajen más de treinta y cinco horas semanales y obtengan ingresos superiores al del salario mínimo.

Aunque no se dispone de información procesada de la magnitud de este problema, el saldo de estancamiento económico que ha sufrido México desde 1982, aunado al crecimiento demográfico y al mejoramiento en el perfil educativo de la población, hacen que se presente un empleo significativo de trabajadores calificados y profesionistas en empleos ajenos a sus capacidades, y ha facilitado el que se requieran mayores niveles de escolaridad para los puestos de trabajo. En Resistol y Nissan-Aguascalientes, para ingresar al menor nivel de operario, se demanda como escolaridad mínima el bachillerato terminado.

3) Los cambios estructurales del empleo

Los cambios sectoriales

Los últimos años han implicado una transformación significativa en la estructura ocupacional mexicana. Entre 1993 y 1996 se ha reducido de manera constante el número de trabajadores en los sectores agropecuario y de la construcción. En el primero la reducción abarca 921 000 personas y en el segundo 82.5 miles. En conjunto, esta población implica una presión adicional de más de un millón de personas por parte de la oferta de trabajo para el conjunto del sistema económico, además de las resultantes del crecimiento demográfico y los aumentos en las tasas de participación. En suma, los sectores distintos al agropecuario y al de la construcción debieron absorber en este lapso cerca de 3.5 millones de personas. Aunado a ello, entre 1993 y 1995 diversas industrias sufrieron caídas en el número de empleados, como fue el caso de "productos alimenticios, bebidas y tabaco" (-74 000 trabajadores), "fabricación de prendas de vestir" (-118 000), la "industria de cuero y calzado" (-57 000) y la construcción (-60 000). En conjunto, la industria manufacturera sólo generó 90.6 miles de empleos netos y en el conjunto de la industria se reportó una pérdida de 13 104.³

La generación neta de empleo provino entonces, básicamente, de actividades terciarias, donde se ocuparon 1.8 millones de personas más en 1996 que 1993, en el comercio 500 000 y en la administración pública casi 300 000. Por su parte, la industria recuperó en 1996 la capacidad de generación de empleo perdida durante la crisis y alcanzó, en 1996, 720 000 trabajadores más que en 1995.

A un nivel mayor de desagregación,⁴ el incremento en el empleo es atribuible a las industrias de madera y papel, qui-

3. *Idem.*

4. La desagregación a nivel sectorial presentada en la ENE-96 sólo se encuentra desagregada en nueve grandes sectores, por lo que no es posible establecer el mismo nivel de detalle que el ofrecido en las ENE-93

mica, hule y plástico, refinación de petróleo y derivados, otras industrias de transformación, así como al comercio mayorista y minorista, hoteles, venta de alimentos (tanto en lugares establecidos como en la vía pública) y los servicios en general. La dinámica del crecimiento del empleo estuvo determinada por la demanda de las industrias de transformación, especialmente por la industria maquiladora de exportación, y los servicios. Sin embargo, mientras que en la industria tal aumento se explica por la evolución de los trabajadores asalariados, en los servicios el alza procede del aumento de los trabajadores por su cuenta, a destajo y sin pago, lo cual sería indicativo de un deterioro en las condiciones del empleo formal en estas actividades.

Por posición en el trabajo y ramas económicas, en las actividades agropecuarias hubo un aumento de empleadores, asalariados y, en especial, de los trabajadores a destajo. En contraste, hubo una pérdida de casi un millón de trabajadores independientes que no pudo ser compensada por el incremento en los rubros ya mencionados y que determinó una caída absoluta de 5.2% en ese sector.

En la industria de transformación ocurrieron descensos en el número de empleadores (11.5%), trabajadores por su cuenta (27.7%) y a destajo (9.8%), mientras que se incrementó el número de asalariados. Lo anterior da cuenta de una reestructuración del sector en detrimento de los pequeños talleres familiares y en beneficio de los establecimientos que aplican relaciones de trabajo asalariadas.

La caída en el empleo de trabajadores de la construcción aparentemente estuvo determinada por la desaparición de unidades productivas, puesto que cayó en forma importante el número de empleadores (18.6%) y el único incremento se presentó en el número de trabajadores por su cuenta (30.5%).

La mayoría de empleos perdidos en los sectores productores de bienes fueron absorbidos por comercio y servicios, donde se incrementaron en 11.3%. En éstos destaca el incre-

y ENE-95. Por lo anterior, la información aquí presentada al interior de la industria se refiere sólo al período 1993-1995.

mento de trabajadores por su cuenta (27.9%), empleadores (12.7%) y trabajadores sin pago (11.9%). En contraparte, se redujo el personal a destajo y los asalariados, por lo que se intuye el incremento del subempleo.

En suma, el aumento del empleo estuvo determinado por la dinámica de ramas de actividad económica con exigencias de capacitación menores a las industriales y por una recomposición en la estructura por posición en el trabajo de la mayor parte de los sectores. Por lo que respecta a los incrementos sectoriales, destacan el del comercio mayorista (10%), el minorista (11.5%), en hoteles y de venta de alimentos en establecimientos (22.7%), venta de alimentos en la vía pública (18.2%) y servicios de reparación (18.4%).

CUADRO 7
Población ocupada por sector de actividad

	POBLACIÓN OCUPADA			Estructura Porcentual			TMC A
	1993	1995	1996	1993	1995	1996	
Actividades agropecuarias	8,842,774	8,378,344	7,921,686	26.9	24.7	22.5	(3.6)
Ind. Extr. De Transf. y Elect.	5,347,724	5,394,922	6,114,135	16.3	15.9	17.4	4.6
Construcción	1,879,231	1,818,929	1,796,692	5.7	5.4	5.1	(1.5)
Comercio	5,617,187	6,251,997	6,116,118	17.1	18.5	17.4	2.9
Comunic. y Transportes	1,362,350	1,461,417	1,449,278	4.1	4.3	4.1	2.1
Servicios	8,277,349	9,133,929	10,070,843	25.2	27.0	28.6	6.8
Admón. Pública y defensa	1,282,655	1,282,455	1,576,949	3.9	3.8	4.5	7.1
Trabajadores en E. U.	206,930	125,561	154,182	0.6	0.4	0.4	(9.3)
No especificado	16,480	33,514	26,153	0.1	0.1	0.1	2.4
Total	32,832,680	33,881,088	35,226,036	100	100	100	2.4

Fuente: STPS/INEGI: Encuesta Nacional de Empleo.

Transformaciones por tamaño de establecimiento

Durante el período 1993-1996 se presentó una polarización del empleo hacia los micro y grandes establecimientos (de

menos de cinco y de más de cincuenta personas, respectivamente), en detrimento de los intermedios, particularmente de aquellos que ocupan entre seis y quince trabajadores. Mientras que en 1993, 48.4% de los trabajadores se desempeñaban en microestablecimientos, en 1995 esta proporción aumentó a 57.5%. Estos altibajos fueron parcialmente recuperados en 1996, cuando el crecimiento fue uniforme y se recuperó el empleo en establecimientos de once a quince personas.

El crecimiento en el empleo de los microestablecimientos se presentó principalmente entre las mujeres y en particular se reflejó en el incremento del trabajo unipersonal femenino.

Las transformaciones por posición en el trabajo

El incremento en los empleos del período referido se basó en la intensificación de las relaciones de trabajo asalariadas, contrastando con la caída de los trabajadores sin pago y por su cuenta. Tal comportamiento dio lugar a que los asalariados (incluyendo trabajadores a destajo) aumentaran su participación, de 55.1% del empleo total en 1993 a 57.3 en 1995 y a 58.9 en 1996.

El que haya aumentado aun en período de crisis la proporción del empleo asalariado, es producto de las modificaciones en las relaciones laborales del sector agropecuario. En las zonas menos urbanizadas, sólo 18.0% de los trabajadores de este sector eran asalariados en 1993 y tal proporción se incrementó hasta 27.4% en 1995. En las zonas más urbanizadas, el asalariamiento de los trabajadores agropecuarios ascendió de 31.7 a 40.8% entre esos años. En los otros sectores el asalariamiento decayó, tanto en las zonas más como en las menos urbanizadas. Sin embargo, como la importancia del empleo agropecuario en las zonas más urbanizadas es marginal, el aumento del peso relativo del trabajo asalariado sólo aparece en las menos urbanizadas. En suma, este aumento es de tal magnitud que compensa con creces la pérdida de importancia del empleo asalariado en el resto de los sectores. El proceso descrito ha implicado la inserción de 690 000 nuevos trabaja-

dores asalariados en actividades agropecuarias entre 1993 y 1995, pasando de 1.6 a 2.3 millones de personas.

CUADRO 8
Estructura porcentual de la población ocupada
por posición en el trabajo

Posic. Trabaj.	TOTAL			ZONAS MÁS URB.			ZONAS MENOS URB.		
	1993	1995	1996	1993	1995	1996	1993	1995	1996
Empleadores	4.11	4.32	4.76	4.83	4.65	ND	3.49	4.04	ND
Por su cuenta	26.74	25.33	23.95	16.73	18.01	ND	35.39	31.47	ND
Asalariados	49.15	50.92	52.68	66.12	64.62	ND	34.49	39.44	ND
A destajo	5.99	6.33	6.26	7.16	7.54	ND	4.97	5.32	ND
Sin pago	13.89	13.01	12.26	5.13	5.14	ND	21.46	19.61	ND
Otros	0.11	0.09	0.07	0.04	0.05	ND	0.18	0.12	ND
No Especif.	0.01	0.00	0.02	0.00	ND	ND	0.02	ND	ND

Fuente: ENE 93, tablas 22 a 24; ENE 95, tablas 43 a 45.

4. La política de empleo: entre la racionalidad del mercado y la compensación social

A partir de la crisis de 1982, la política de empleo ha seguido dos vertientes con un mismo origen, el establecimiento de programas emergentes de empleo, pero con lógicas diferentes en su evolución. Por un parte, se han establecido proyectos orientados a *perfeccionar el mercado de trabajo*, con vistas a mejorar los canales de información entre oferentes y demandantes de empleo y, sobre todo, de adecuar las características de la oferta a las necesidades de la demanda. Por otra parte, dadas las consecuencias sociales de las crisis sufridas desde entonces, se han establecido programas temporales, con fines compensatorios, sin una articulación lógica con la política económica establecida y determinados por la necesidad de aplicar medidas de contingencia ante la degradación social.

En la primera de estas vertientes se reconoce la primicia del mercado como variable de ajuste en el empleo; en la segunda se reconoce implícitamente lo contrario y se establecen políticas que tratan de paliar los propios efectos antisociales de la lógica del libre mercado.

La búsqueda del "perfeccionamiento del mercado de trabajo"

Las llamadas políticas activas de mercado de trabajo, en contraposición a las de protección, justifican la acción económica del Estado sólo cuando ésta se dirige hacia la corrección de imperfecciones del mercado.

Una de estas imperfecciones es la de la información: aunque existan empleadores que necesitan contratar trabajadores y desempleados que respondan al perfil requerido, si el empleador no sabe dónde se encuentran esos desempleados y estos últimos no conocen de las necesidades del empleador, el desempleo continuará. Otro caso se deriva de la ausencia de conocimientos precisos del empleador sobre los conocimientos y habilidades del trabajador. La participación del Estado se orienta entonces a i) la formación de bolsas de trabajo (servicios públicos de empleo) que recogen ofertas de empleo y las presentan a trabajadores desempleados, y ii) desde 1995, a la certificación de habilidades y competencias laborales.

Otra de las imperfecciones es el desajuste entre los conocimientos y habilidades de los trabajadores y los requerimientos de la demanda. Los desempleados corren el riesgo de encontrarse sin el tipo de conocimientos que demanda el aparato productivo, en razón de las transformaciones en cuanto a las habilidades específicas que imponen las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo. Es decir, las capacidades, de que disponen los trabajadores que no logran insertarse en la producción pueden distanciarse de aquellas que son demandadas en el mercado. Así, nos encontramos ante una distorsión de tipo cualitativo, donde los buscadores de empleo no encuentran trabajo y los oferentes no localizan al tipo de trabajadores que requieren: ¿cómo solucionar tal desequilibrio?

Para enfrentar este problema, se privilegian las políticas de formación de capital humano. Tal concepción se fundamenta en la hipótesis de que *invertir en hombre* (al igual que pudiera hacerse en capital fijo) permite incrementar la productividad laboral y, por ende, los niveles de ingreso, tanto de los trabajadores como de las empresas. De igual modo, tal inversión permite adecuar las características de la oferta de trabajo excedente (desempleo) a los requerimientos de la demanda.

Generalmente, la educación escolarizada, la capacitación y el adiestramiento han sido considerados como instrumentos clave para adecuar oferta y demanda de trabajo. Así, la impartición y adquisición de conocimientos permiten acercar al trabajador al tipo de necesidades del sistema económico. Si bien es necesario impulsar la educación y la capacitación para equilibrar cualitativamente el mercado de trabajo, también lo es descubrir dónde, cómo, entre qué población y en qué medida se requiere y es posible efectuar dicho impulso.

Conforme al esquema de capital humano, la inversión en educación resulta rentable a partir del momento en que el ingreso acumulado a lo largo de la vida activa de los individuos que tuvieron alguna capacitación o un determinado ciclo educativo, supera al de las personas que no la recibieron.

En términos generales, esta perspectiva admite el supuesto neoclásico de que el nivel de las remuneraciones al trabajo se encuentra determinado por la productividad marginal de este factor. Por consiguiente, la incidencia de la formación del trabajador en su nivel de ingreso implica una elevación creciente de la productividad y, por ende, del nivel de actividad económica.

Lo anterior no se corresponde con la lógica de operación de una parte importante de las economías. En el caso mexicano, durante los años ochenta, ante incrementos en la productividad total de los factores (Hernández Laos 1993), se observó un decremento en los niveles salariales y una elevación significativa de la tasa de participación de la PEA como proporción de la PET. Es decir, un incremento en la productividad fue simultáneo a una mayor incorporación de fuerza de trabajo, dispuesta a emplearse aun por menores remuneraciones. Ello

puede ser explicado por varias hipótesis, entre las que se encuentra el poder institucional en la determinación de salarios y el hecho de que la unidad básica de consumo no sea el individuo, sino el hogar, como se señaló en la primera parte de este artículo. Si se da un incremento de la oferta en estas circunstancias, pueden tender a la baja las remuneraciones laborales al tiempo que se eleva la productividad.

En términos prácticos, las sugerencias que han predominado a partir de los planteamientos de "invertir en el hombre" privilegian la generalización de la educación básica, la promoción de la capacitación y formación técnica, así como la búsqueda de autofinanciamiento, al menos parcial, de la educación superior, ya que esta última implica fuertes niveles de inversión, cuya rentabilidad económica no siempre será probada.

Por otra parte, para atender a los ocupados de micro, pequeñas y medianas empresas, el argumento para capacitar es el de que la fragilidad de la mayor parte de éstas las vuelve susceptibles de un mayor retraso en relación con las firmas que dirigen el curso de la economía.

Por lo que respecta a la certificación de competencias laborales, se ha establecido un Sistema Nacional al respecto, reforzado por un marco normativo propicio para estas políticas, particularmente en la Ley Federal del Trabajo. En lo relativo a la articulación entre los conocimientos de la oferta y los requerimientos de la demanda de trabajo, se han creado los programas de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT, desde 1984) y de Calidad Integral y Modernización (CIMO). Sin duda, la capacitación se convierte entonces en el eje de las políticas de mercado de trabajo, a lo que se agrega, bajo la misma lógica, la certificación de las competencias adquiridas, aunque éstas no procedan necesariamente de procesos de capacitación formal.

Las evaluaciones a los programas de apoyo a desempleados resaltan el que éstos facilitaron a los becarios una más rápida inserción en un empleo, así como un mayor nivel de ingresos. Sin embargo, se advierte que los resultados fueron altamente diferenciados, al clasificar a los becarios en diversos

grupos sociodemográficos. Así, los mejores resultados se obtuvieron entre los desempleados de sexo masculino que contaban con experiencia laboral, tenían más de veinticinco años y una escolaridad superior a la primaria e inferior al bachillerato. Así, el beneficio del programa mostró que la capacitación repercute sobre los trabajadores desempleados en función al sexo, edad y escolaridad previa del becario.

En este sentido, resulta que los mayores beneficios de la capacitación se registran entre el tipo de trabajadores que, *ex-ante*, dadas sus características educacionales y sociodemográficas tienen mayores posibilidades de lograr un empleo.

Lo anterior refleja un problema particular: si bien se atiende y favorece a grupos de trabajadores susceptibles de ocuparse, lo que convierte a los programas de capacitación en instrumentos valiosos de apoyo a estos grupos, la capacitación, por sí misma, no siempre es efectiva para una parte significativa de la población que enfrenta problemas de subempleo.

Las políticas compensatorias

Además de las políticas enunciadas en el inciso anterior, se han establecido un nueva serie de instrumentos. De hecho, las políticas de apoyo a la producción y el empleo constituyen uno de los ejes de las políticas ante la pobreza implantadas por la Secretaría de Desarrollo Social.

Por lo general, éstas comprenden apoyos temporales, de tres meses, que se encauzan a grupos poblacionales particulares y no integran una política de carácter universal. Los principales beneficiarios son los grupos más afectados, no por tres meses, sino por cinco siglos, por los procesos de concentración de la riqueza: indígenas, campesinos minifundistas, jornaleros agrícolas, mujeres de escasos recursos, menores en circunstancias especialmente difíciles, personas con discapacidad e individuos de la tercera edad con bajos ingresos.

Entre los instrumentos para la aplicación de este eje de políticas se encuentra uno de los dos fondos que constituyen

el Ramo 26 del presupuesto federal: el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo (el otro es el de Desarrollo Social Municipal), el cual cuenta para 1997 con un presupuesto de 4 427.5 millones de pesos (4% más en términos reales que en 1996).

Los principales programas a los que se dedica este fondo son:

- Los de Fondos Regionales Indígenas: apoyo financiero a iniciativas productivas indígenas en actividades agropecuarias, pecuarias y de servicios.
- Empresas Sociales (Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Fonaes): apoyo financiero a proyectos técnica, financiera y socialmente viables, para ampliación, modernización y consolidación de empresas sociales en actividades agrícolas, agroindustriales, comerciales, extractivas, pecuarias, forestales y pesqueras, así como a microempresarios.
- Programas de Empleo Temporal: obras comunitarias con empleo a fuerza de trabajo no calificada. A través de este programa se efectúan trabajos de desahorro de canales de riego, empedrado de calles, despiece de parcelas, introducción de agua potable, vivienda, reparación y construcción de caminos rurales
- Jornaleros Agrícolas: empleo temporal por 88 jornadas agrícolas con pago de salario mínimo. En este esquema se contrataron 751 717 trabajadores en 1996.
- A partir de los programas ejecutados mediante los Fondos para el Desarrollo Regional y el Empleo, se deduce una política centrada básicamente en la asignación de créditos blandos, y otra de obra pública de carácter tradicional.

Ambas políticas permiten mitigar situaciones críticas por parte de la población beneficiaria. Sin embargo, sería importante que en la lógica financiera la viabilidad técnico económica se construyera sobre la premisa de una funcionalidad social previa, en vez de que en el plano operativo las viabilidades técnico-financieras sean la únicas realmente determinantes. Por lo que respecta a las políticas tradicionales de generación

de empleo a través de obra pública, éstas pueden mitigar situaciones críticas de grandes contingentes durante períodos cortos, lo cual es en sí mismo loable, pero para que efectivamente puedan convertirse en una política integral de empleo que sirva como instrumento de lucha contra la pobreza y la marginación estructurales, se requiere que los programas cumplan con condiciones adicionales, como i) que su existencia e importancia se refuerce constantemente y que no estén sólo en función de coyunturas económicas como es el caso de las crisis mayores, o políticas, como los períodos electorales; ii) que no se establezcan como paliativos de la política económica, sino que se integren a lógicas de crecimiento planeadas de la infraestructura de las regiones más pobres, así como de la definición de estrategias de política agrícola e industrial a nivel nacional, y iii) que impulsen la capacidad de organización autónoma y sustentable de las comunidades.

5. ¿Hay alternativas?

El empleo no es una variable independiente que pueda aislarse del resto de la economía y, por lo tanto, no es posible plantearse una política de empleo ajena a i) los objetivos y políticas de crecimiento económico; ii) los niveles y formas de promoción a sectores económicos, regiones y tamaños de empresa específicos; iii) la evolución de la productividad nacional, sectorial y por tamaño de establecimiento; iv) el crecimiento demográfico y la participación económica de los diversos grupos de edad, así como de las mujeres y los hombres; v) la distribución del ingreso corriente y la riqueza y vi) los niveles y formas de organización de la sociedad en los ámbitos local, regional y nacional. En otras palabras, la política de empleo no puede delimitarse por programas aislados, que aunque necesarios, son insuficientes y cumplen con una función compensatoria de las políticas ortodoxas de ajuste estructural.

Por el contrario, consideramos que la política de empleo debe comprender aspectos macroeconómicos que rebasen la perspectiva de mercado de trabajo. Ésta, reconociendo su

contribución, debe ser complementaria y no sustitutiva del diseño global de políticas. La capacitación promueve el mejoramiento de la productividad y la calidad del trabajo. Sin embargo, si esta capacitación no se acompaña de un contexto que favorezca el crecimiento de la actividad económica y del empleo, las dificultades para absorber la oferta de trabajo continuarán presionando sobre la estabilidad. Los programas compensatorios son positivos en el sentido de que se atiende a población marginada, pero, salvo casos excepcionales, difícilmente dichas políticas podrán sacarla de la marginación.

Una estrategia económica alternativa basada en lo social debería subordinar los objetivos financieros a los directamente productivos, principalmente a la generación de empleos adecuados y a la reversión de las tendencias concentradoras del empleo y la riqueza, para lo cual se requieren transformaciones en la estrategia de desarrollo. Algunos elementos han sido propuestos por la Iniciativa por la Democracia (RMALC). Igualmente, se han planteado propuestas alternativas por universidades, partidos, empresarios, ONG's, sindicatos y particulares.

El diseño de una política explícita de empleo implica articular decisiones macroeconómicas y acuerdos entre agentes económicos y actores sociales. En las decisiones de política económica se deben considerar sus repercusiones en los niveles y calidad del empleo. La integración de decisiones podría institucionalizarse mediante la creación de una instancia ejecutiva multipartita de promoción del empleo.

Conclusión

La teoría económica a la que se recurre como fundamento para la aplicación del modelo económico, y en particular de la política de mercado de trabajo, no se corresponde con las características estructurales ni con diversos comportamientos de los agentes económicos nacionales.

El desempleo constituye una variable significativa en el plano socioeconómico, sobre todo para quienes buscan trabajo por primera vez y de quienes tienen experiencia en materia de trabajo asalariado. Este fenómeno afecta con mayor fuerza a quienes disponen de niveles de escolaridad medios y superiores y es particularmente sensible a las crisis, como fue el caso en 1995.

El subempleo constituye un problema social de mayor envergadura y en la presente década ha aumentado continuamente tanto en crisis como en crecimiento. Este fenómeno afecta principalmente a las zonas menos urbanizadas y es más intenso entre las mujeres.

Las políticas de empleo se orientan con una lógica restringida sólo al mercado de trabajo o a medidas compensatorias de carácter temporal e insuficiente. No existe una articulación plena entre la política de empleo y el diseño lógico del conjunto de la política económica, y entre ésta y la problemática ocupacional a nivel macroeconómico.

El enfrentamiento al problema ocupacional pasa por el diseño, aplicación y evaluación de políticas alternativas, acordes con las problemáticas constatadas en los ámbitos nacional, regional y local, considerando la estructura sectorial y las condiciones sociodemográficas en que la población se integra al trabajo. La teoría que sustente las políticas de empleo debe construirse con base en la realidad y no imaginar una derivada de alguna teoría, cualquiera que ésta sea.

Ante los cambios tecnológicos y organizacionales, las únicas posibilidades de generación amplia de empleos dignos y de desarrollo a largo plazo, pasan por la definición de un objetivo central y operativo, de redistribución de la riqueza y beneficio colectivo del progreso técnico.

Referencias bibliográficas

- Doeringer, Peter y Michel Piore: (1983) "Los mercados internos de trabajo", en Luis Toharia, (comp). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza.
- Gazier, Bernard (1991) *Économie de Travail et de l'Emploi*, París, Dalloz.
- Hernández Laos, Enrique (1993) "La productividad total de los factores en la economía mexicana", *Cuadernos del Trabajo* núm. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1992-1996) *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*.
- Revenga, Ana y Ribaud Michèlle (1992) *Mexico Labour Retraining Program: an evaluation of its impact on employment and wages*. World Bank, Wash.
- Secretaría de Desarrollo Social. <http://www.sedesol.gob.mx>.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Encuesta Nacional de Empleo, 1988, 1991, 1993, 1995 y 1996*.
- (1993) *Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo, 1991* (ENECE-91), México, 1993.
- Valencia, Enrique (coord). (1997) *La política social a dos años del gobierno de Ernesto Zedillo*, Universidad de Guadalajara.

SEGUNDA PARTE

Opciones de política social