

# Crisis Estructural y Coyuntura del Empleo en México

Por  
Ignacio Román Morales

## El Arbol de Categorías de Empleo

El trabajo y el empleo constituyen dos conceptos complementarios. Estos definen, por una parte, el medio a través del cual los individuos participan en la generación de la riqueza social. Por la otra, el mecanismo mediante el cual se accede a ésta. Así, el trabajo y el empleo ligan el desarrollo económico y el bienestar social, la economía y la sociedad. Sin embargo, sus definiciones más precisas, en términos económicos, siguen siendo objeto de numerosos debates, al igual que sus formas de clasificación y medición.



En términos generales, el **trabajo** es un concepto más amplio que el de empleo. Una definición típica de este concepto es la de la "tarea o actividad, esfuerzo que se invierte en ella y resultado que se obtiene en aquello sobre lo que se ha operado. Su fin es lograr bienes (o servicios) con que satisfacer las necesidades humanas. Implica la apropiación y transformación de los productos de la

naturaleza".<sup>1</sup> En este sentido, el trabajo es un concepto que va más allá de lo económico y alcanza el conjunto de las actividades humanas de transformación consciente de la naturaleza. Un ama de casa trabaja en la regeneración continua de las condiciones de vida de su

hogar, un estudiante trabaja en la apropiación de conocimientos, un obrero trabaja para obtener un ingreso y generar riqueza.

Pese a ello, no todo trabajo es estadísticamente reconocido como "económico", sino sólo aquel que produce un ingreso o que confiere el derecho a participar en un ingreso colectivo y cuyo producto esté admitido social o legalmente.<sup>2</sup> En este sentido, los criterios de valoración de "lo económico" no incluyen el trabajo de estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados o discapacitados que se encuentran en la imposibilidad de generar un ingreso. Aunque el trabajo de estos grupos sea socialmente reconocido y sus actividades sean primordiales en la estabilidad y reproducción de los hogares, éstas no tienen un carácter "económico" y quienes las ejercen no son consideradas como *económicamente activas*.

Tenemos, entonces, dos acepciones de trabajo: una, en un sentido amplio y la otra restringida a criterios de orden económico. Toda la estadística sobre empleo parte de esta última.

De acuerdo con los criterios establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la **Población Económicamente Activa (PEA)**, comprende a todas las personas que a partir de cierta edad (población en edad de trabajar) proveen, durante un periodo específico de referencia, la oferta de trabajo para la producción de bienes y servicios. En México, se considera como PEA a las personas de 12 años y más que en la semana previa al momento del levantamiento de la información realizaban algún tipo de actividad económica, o formaban parte de la población desocupada abierta.

En contraparte, la **Población Económicamente Inactiva (PEI)** comprende al total de individuos en edad de trabajar, menos la PEA. En México, la PEI es aquella población de 12 años y más que, en los dos meses previos a la semana de levantamiento de la encuesta, se encontraba disponible para trabajar, pero no buscó empleo. También incluye a las personas que en ese lapso no estaban disponibles para incorporarse al mercado de trabajo por realizar actividades no económicas.

En esta categoría se encuentran incluidos trabajadores que, aunque no buscan trabajo, se encuentran disponibles para trabajar, pero piensan que no conseguirán empleo. A estos trabajadores se les llama "desempleados disfrazados", puesto que no forman parte de la PEA.

El concepto de **empleo** define al "conjunto de actividades económicas de una nación, sector o unidad productiva, en relación con las personas en condiciones de trabajar".<sup>3</sup> Como el universo del empleo se limita a las personas que ejercen una actividad clasificable como económica, ésta debe ser susceptible de ser cuantificada en la suma de bienes y servicios producidos por una sociedad en un periodo determinado, es decir, Producto Interno Bruto (PIB). Conforme a

los criterios de la OIT, la población ocupada o empleada es aquel subconjunto de la PEA que: (i) trabajó por un sueldo o salario, siendo éste en efectivo o en especie; (ii) tenía empleo pero no estaba trabajando, es decir, aquellas personas que du-

rante el periodo de referencia mantenían una vinculación formal con el trabajo, pero no se encontraban laborando durante el periodo de referencia, o (iii) se encontraba autoempleada.

Las convenciones internacionales especifican que los registros de empleo pueden incluir a las personas que trabajaron al menos una hora durante el periodo de referencia y aquellas que seguramente comenzarían a trabajar en menos de un mes (próximos iniciadores). El concepto de empleo utilizado en México incluye a los mayores de 12 años que en la semana de referencia: (i) participaron en actividades económicas al menos una hora o un día, a cambio de un ingreso monetario o en especie, o lo hicieron sin recibir pago alguno; (ii) no trabajaron, pero cuentan con un empleo (por ejemplo, las personas que se encontraban de vacaciones o con licencia médica), o (iii) los próximos iniciadores.

Las personas que forman parte de la PEA pero que no tienen empleo, constituyen la población desempleada. De acuerdo con los criterios internacionales, estas personas cumplen con dos



características básicas: (i) se encontraban sin trabajo en el periodo de referencia y (ii) estaban disponibles para trabajar y buscando empleo.

La dicotomía empleo/desempleo es insuficiente para explicar la problemática ocupacional de economías y sociedades tan heterogéneas y complejas como la mexicana. Las definiciones de empleo y desempleo aplicadas en México son, en términos generales, congruentes con los criterios internacionales. Sin embargo, el contexto bajo el cual dichos conceptos son aplicados difieren ampliamente de aquel bajo el cual fueron diseñados.

En los países desarrollados, la mayor parte de los trabajadores se insertan en una lógica de trabajo asalariado reconocido legalmente y donde perciben una serie de derechos en términos de protección individual y colectiva a su trabajo, así como de posibilidades de promoción social. Por su parte, el desempleo se acompaña, generalmente, de la disponibilidad de un ingreso regular (el seguro de desempleo) y de prestaciones especiales. En México, en cambio, no existen mecanis-

mos que garanticen al desempleado la disponibilidad de un ingreso que le permita dedicarse a buscar trabajo. Además, en nuestro país existe un menor acervo de recursos económicos de los hogares, lo que los hace más vulnerables frente a la pérdida de un empleo y aumenta su premura para obtener un ingreso alternativo. En tales circunstancias, el desempleo es necesariamente menor que en la mayor parte de los países industrializados y la principal problemática se desplaza hacia la **calidad del empleo**.

En efecto, en México, (y a diferencia de lo que generalmente se piensa) la mayoría de los desempleados proceden de capas medias de la población, es decir, de antiguos trabajadores asalariados y personas que por primera vez buscan trabajo, que cuentan con recursos disponibles para dedicarse a buscar trabajo, sea por disponibilidad de ahorro o por contar con capacidad de endeudamiento. Por consiguiente los desempleados no admiten, al menos inicialmente, cualquier actividad generadora de ingresos, sino una que se co-

responda con sus intereses y capacidades. En este sentido, el periodo de desempleo constituye un consumo de ingresos obtenidos previamente o, un consumo presente de ingresos que se obtendrán en el futuro. El desempleo significa, pues, un fenómeno de empobrecimiento de grupos poblacionales que originalmente no son pobres. A manera de ejemplo, cabe señalar que, mientras que el promedio de escolaridad de los ocupados es de 6.7 años, entre los desempleados es de 8.5.

Para precisar la problemática ocupacional de México y en especial de la población con menores recursos económicos, es necesario recurrir a otros conceptos, tales como los de subempleo e informalidad.

La OIT identifica al subempleo con el "empleo inadecuado" (es, por lo tanto un subconjunto de la población ocupada). Este comprende a: (i) las personas que no cubren un número suficiente de horas de trabajo y (ii) quienes subutilizan sus capacidades o tienen una tasa de rentabilidad por hora de trabajo inferior a la normal, en razón de una baja productividad o por

trabajar con salarios inferiores a los normales. Otras áreas de diferenciación entre los empleados pueden ser los aspectos de seguridad y estabilidad en el empleo.

En México, no se desarrollan estadísticas oficiales de subempleo. Sin embargo, el INEGI ha construido indicadores sobre horas trabajadas semanalmente por la población ocupada, niveles de ingreso y pertenencia a los sistemas de seguridad social, de tal modo que es posible realizar estimaciones acerca del subempleo. De igual manera, el mismo INEGI genera indicadores complementarios de empleo y desempleo, entre los cuales se ubican varios de los criterios comprendidos en la definición de subempleo.

En el caso de la informalidad, su conceptualización y criterios de medición, han sido objeto de numerosos debates teóricos. Así, conforme a las variables incorporadas para su cuantificación, su intersección con el concepto de subempleo puede ser mayor o menor. Por ejemplo, un pequeño negocio de

tres trabajadores, no registrado ante las autoridades administrativas, puede ser considerado como informal y, simultáneamente, implicar una cantidad de horas de trabajo e ingresos por trabajador superiores a lo que se consideraría como subempleo. Lo mismo podría afirmarse de una parte de las trabajadoras domésticas. Es decir, la pertenencia al sector informal no implica necesariamente la presencia de subempleo ni a la inversa.

El diagrama que se presenta en la página 12, muestra las principales categorías empleadas para el estudio del empleo así como el tamaño de los conjuntos poblacionales insertos en cada uno de los universos correspondientes, para México en el segundo trimestre de 1993 (resultados de la última Encuesta Nacional de Empleo disponible). Igualmente, a partir del diagrama, es posible calcular algunas de las relaciones estadísticas más comunes.

Así, la "Tasa Bruta de Participación", proporción de la PEA en la población total, es de 38.9%. En tanto, la tasa neta, proporción de la PEA entre la Población en

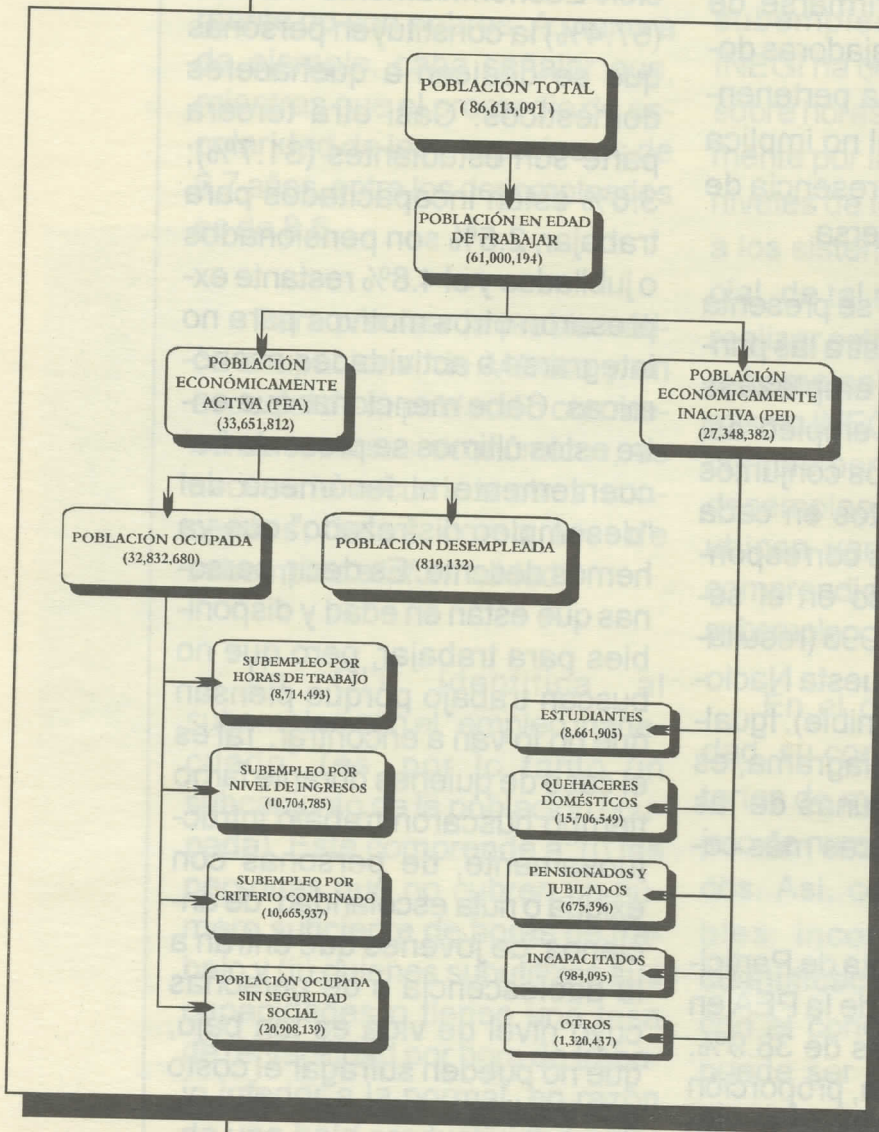
edad de trabajar, es de 55.2%. Dicho en otras palabras: cada miembro de la PEA debe sostener, en promedio, a 2.6 personas y poco más de la mitad de la población en edad de trabajar es la que ejerce esta función.

La mayor parte de la Población Económicamente Inactiva (57.4%) la constituyen personas que se dedican a quehaceres domésticos. Casi otra tercera parte son estudiantes (31.7%); 3.6% están incapacitados para trabajar, 2.5% son pensionados o jubilados y el 4.8% restante expresaron otros motivos para no integrarse a actividades económicas. Cabe mencionar que entre estos últimos se presenta frecuentemente el fenómeno del "desempleo disfrazado" que ya hemos descrito. Es decir, personas que están en edad y disponibles para trabajar, pero que no buscan trabajo porque piensan que no lo van a encontrar. Tal es el caso de quienes durante largo tiempo buscaron trabajo infructuosamente, de personas con exigua o nula escolaridad, de ancianos, de jóvenes que entran a la adolescencia o de personas cuyo nivel de vida es tan bajo, que no pueden sufragar el costo que implica la búsqueda de empleo.

En lo que concierne a las tasas calculadas con relación a la PEA, la tasa de desempleo abierto en 1993 era sólo de 2.4%. Sin embargo las tasas de subempleo fueron altamente significativas. No obstante, en estos casos no

es válido realizar una simple división entre los subempleados y la PEA, dado que, como se verá más adelante, no toda la PEA es clasificable por horas de trabajo y nivel de ingresos.

## Diagrama



## *Evolución General del Empleo y de sus Determinantes*

### *Panorama General*

Históricamente, entre 1970 y 1993, el crecimiento del empleo (3.8%) ha sido similar al de la PEA (3.9%). Ello significa que en nuestro país no se ha presentado una tendencia significativa al desempleo, en el sentido en el que ya ha sido definido. Sin embargo, si se evalúa la calidad del empleo generado, México ha presentado un balance sumamente desfavorable al cabo de los 25 años que ahora consideramos.

El nivel general de empleo se encuentra condicionado tanto por elementos de tipo sociodemográfico, como económico. Entre los primeros destacan la tasa de crecimiento de la población, la decisión de la mujer de incorporarse mayormente al trabajo generador de ingresos, la mayor incorporación de jóvenes a estos trabajos y la necesidad de una parte significativa de la población de la tercera edad en continuar laborando. Los factores económicos que determinan el nivel de empleo son, por una parte, el nivel general de activi-

dad económica (Producto Interno Bruto - PIB-)<sup>4</sup> y por la otra la productividad. El PIB está delimitado positivamente por los niveles de inversión, consumo y exportaciones, así como negativamente por las importaciones. La productividad afecta positivamente al empleo en la medida en que incide sobre la generación de una mayor producción, eficiencia, calidad y competitividad, pero negativamente en lo que respecta a la sustitución de trabajadores por tecnología.

Desde 1932 hasta 1981, se presentaron fuertes crecimientos del PIB, los cuales alcanzaron una tasa promedio de 6.4%, superando ampliamente al crecimiento de la PEA, lo que dio lugar a una mejoría simultánea en los niveles de productividad y la calidad del empleo de amplios grupos poblacionales. En efecto, la estructura ocupacional predominante pasó de ser la de los peones acasillados, sin ninguna protección laboral, a la de los asalariados urbanos beneficiarios de una legislación laboral. En 1931 entra en vigor la Ley Federal del Trabajo (reglamentaria del Art. 123 constitucional) y en 1933 se instaura el salario mínimo.

Lo paradójico de esta situación es que al mismo tiempo también aumentaron la desigualdad, la injusticia y la pobreza. Poco a poco se fue configurando un país crecientemente disperso y heterogéneo. La industrialización benefició principalmente a las grandes empresas productoras de bienes y servicios de origen transnacional. Estas requerían de grandes subsidios y absorbían la mayor parte del mercado, generando una cantidad relativamente pequeña de empleos, en relación al tamaño de la PEA. En cambio, las empresas más utilizadoras de mano de obra quedaban rezagadas en relación a las grandes y tenían menos posibilidades de integrar procesos productivos modernos y competitivos.

En el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, la industrialización fue lograda a partir del financiamiento que le otorgó el campo y del recurso al endeudamiento externo. El campo fue el responsable de: (i) obtener divisas para la industria, vía la exportación de productos agrícolas; (ii) proveer de insumos industriales a las empresas urbanas, particularmente a la industria agroalimentaria; (iii) proporcionar proteínas animales

a las capas medias y altas de la población, así como alimentación a los animales productores de dichas proteínas (cultivos forrajeros); (iv) garantizar el sustento alimenticio básico de todos los mexicanos, mediante una producción barata (y muy mal remunerada a sus productores, generalmente ejidatarios) de maíz y frijol. A cambio, el campo recibía cada vez una menor proporción de créditos y asistencia técnica. La reforma agraria se frenó poco a poco, la calidad de las tierras distribuidas fue decreciendo y la población de cada ejido fue aumentando. En tales circunstancias, una parte creciente de los campesinos no tuvo más recurso que emigrar a las ciudades.

El crecimiento económico fue cada vez más insuficiente para absorber el aumento en el número de trabajadores derivado de varios factores:

- ☉ La transición demográfica: Entre 1950 y 1980 la población total se multiplicó por 2.6 veces.
- ☉ La mayor incorporación de la mujer al trabajo: en 1950 sólo trabajaban 8.6% de ellas y en 1980 eran 15.2%.
- ☉ El aumento en los niveles de

escolaridad: conforme se incrementa el nivel escolar, es mayor la proporción de la población que se incorpora a las actividades económicas. Por consiguiente, al elevarse el nivel educativo general de la población, también se eleva la presión sobre el empleo.

- ☉ El éxodo rural: El medio urbano absorbió no solamente el crecimiento de su población activa, derivada de la incidencia de los tres factores anteriores en su propio medio, sino también de la originada en el medio rural. La proporción de población en comunidades de más de 2500 habitantes pasó de 33.5% en 1930 a 66.3% en 1980.
- ☉ El desempleo tecnológico originado por la modernización de la industria y la desaparición de antiguas empresas de carácter artesanal.

Resulta paradójico que factores de progreso en los ámbitos económico, social y cultural, como la participación de la mujer en la vida económica y la mayor escolaridad, se conviertan, dadas las características del sistema económico, en problemas ocupacionales. La potencialidad

productiva de la población se vuelve un problema para ella misma.

De esta manera, se constituyó un abanico de formas de producción, organización y remuneración, que ha abarcado desde los grupos étnicos, prácticamente excluidos de cualquier disponibilidad de recursos productivos, hasta las empresas que han liderado el mercado mundial en las ramas más dinámicas. La población urbana que no lograba incorporarse al proceso de industrialización no podía quedarse desempleada, por lo que se fue incorporando al sector servicios, principalmente a los llamados "servicios comunales, sociales y personales", en donde predominaron los servicios de reparación en el caso de los hombres y el trabajo doméstico en el de las mujeres. En menor medida, el comercio al menudeo, particularmente el ambulante, también comenzaba a ser un refugio para los trabajadores mencionados.

A raíz de la crisis de 1982 se agudizó el deterioro en las condiciones ocupacionales, y con la actual se vive la tercera peor situación económica en la historia del México independiente. Las primeras dos fueron durante la

conformación y consolidación del Estado-Nación (1800/1860)<sup>5</sup> y con la Revolución Mexicana, la guerra cristera y crisis mundial de 1929 (1910/1932). En ambos casos operó una tasa de crecimiento anual de la actividad económica de -0.2%. Entre 1981 y 1995 dicha tasa se acerca a la de tales momentos históricos, al ser de apenas 0.8%, es decir, la octava parte de lo que fue entre 1932 y 1981.

En estas circunstancias, es cuando se presenta la mayor presión sobre el empleo derivada de la explosión demográfica y la participación femenina. Si bien el aumento de la población ha sido menor desde los años ochenta (1.9% anual), es en esa década y en la presente donde se incorporan al trabajo quienes nacieron en los sesenta y setenta, cuando hubo el mayor crecimiento poblacional. Así, el aumento de la PEA es en la actualidad cercano al 4%. Aunado a ello, a partir de la crisis de 1982, la participación de la mujer en el trabajo se ha acelerado llegando a 23.6% en 1993. En otras palabras, mientras que en 1970 una de cada cinco personas económicamente activas era mujer, en 1993 era una de cada tres. Cabe mencionar que su participación ha pre-

sentado en los últimos años un comportamiento anticíclico, es decir que, a diferencia de lo que dicen las teorías neoliberales, frente a una baja en las remuneraciones, aumenta su búsqueda de empleo. Ello puede explicarse porque la unidad básica de consumo en los países pobres no es el individuo, como supone la teoría mencionada, sino el hogar. Entonces, frente a una baja del ingreso del otro (u otros) trabajadores del hogar, es la esposa o la hija la que insertándose a la actividad económica, compensa la caída en los ingresos de los demás miembros.

Así, entre 1976 y 1995, el salario mínimo tuvo una caída acumulada de 74.1%, lo que significa que a fines de 1995 se requerirían 3.87 salarios mínimos para tener el mismo poder de compra del de 1976. Es decir, en la actualidad se necesitarían 70.9 pesos diarios (2,155 mensuales) en la zona salarial más alta y 59.9 en la más baja. A nivel nacional, en 1993 (último dato nacional disponible), 25.1 millones de trabajadores mexicanos, equivalente a 81.2% de la población ocupada (sin considerar los que no especificaron ingreso), percibían menos de tres salarios mínimos y un 11.6% adicional,

percibía entre tres y cinco SM. es decir, sólo 7.2% de los mexicanos ocupados perciben remuneraciones significativamente superiores a lo que era el salario mínimo de 1976. Ante tal situación resulta natural el que cada vez más miembros de los hogares se incorporen de uno u otra manera, a un trabajo, aunque la remuneración resulte ínfima. Así, los mayores avances en la tasa de participación femenina tuvieron lugar precisamente entre 1980 y 1988, es decir, los años más agudos de la crisis económica antes de 1995. En la actualidad es previsible, por consiguiente, un nuevo salto de la participación femenina en las actividades económicas.

En adición a lo anterior, en este periodo tiene lugar la tercera revolución industrial (microelectrónica, nuevos materiales, biotecnología, robótica, nuevas formas de organización del trabajo, etc.), misma que ha dado lugar al desplazamiento de grandes contingentes de trabajadores, sin que ello sea compensado por un crecimiento económico.

Lo anterior trajo consigo que la productividad social de la economía, lejos de incrementarse en esta periodo, se haya derrumbado.

Consideramos como productividad social al producto medio generado, no por un sector (como generalmente se cuantifica la productividad, utilizando a la industria manufacturera), ni de un cierto tamaño de empresa, sino por el conjunto de los trabajadores de un país, se encuentren éstos ocupados, subocupados o desempleados. Así considerada, dicha productividad es actualmente casi 30% menor a la de 1980 y 13.2% inferior a la de hace 25 años, cuando era inimaginable la disponibilidad de los recursos tecnológicos y organizacionales que ahora existen. Ello no significa que México no haya incorporado avances tecnológicos (al contrario, la apertura de los mercados y la globalización obligaban a incorporarlos a quienes pudieran luchar por la competitividad internacional), sino que dichos avances generalmente no fueron utilizados con efectos integradores hacia el conjunto de la economía y la sociedad, sino que provocaron el desplazamiento de las empresas más débiles, así como de sus trabajadores, quienes, en la mayoría de los casos se refugiaron en empleos precarios.

Tal parecería que la historia moderna de México semejará una carreta incapaz de avanzar, que sólo giraría en su propio eje porque una de sus ruedas se dirigiría hacia adelante y la otra hacia atrás. La situación es tan grave que si se dividiera el Producto Interno Bruto entre todos los trabajadores, los N\$ 32,679 anuales que le tocarían a cada uno, apenas superarían en 16.6% el equivalente del salario mínimo anual de 1976 ( N\$ 28,015)<sup>6</sup> y no quedaría remanente alguno para inversión, pago de pasivos ni exportaciones en el año siguiente. En tales condiciones, resulta aún más asombrosa la espectacular multiplicación de mexicanos multimillonarios en dólares, como si México efectivamente se hubiera convertido en un país "del primer mundo".

### *Estructura del Empleo por Sector y Posición en el Trabajo*

#### *Distribución Sectorial del Empleo.*

Entre 1970 y 1993 se multiplicó por 2.4 veces (136.7%) el número de trabajadores mexicanos. Sin embargo, el crecimiento fue significativamente menor en todos los sectores productores de bienes tangibles, con excep-

ción de la construcción. Los trabajadores agropecuarios sólo aumentaron en 54.0%, los de la industria extractiva (minas y extracción de petróleo) se redujeron en 38.4% y los de las manufacturas aumentaron en 93.3%. De los 19 millones de nuevos empleos existentes en 1995 con relación a 1970, los sectores mencionados sólo crearon, en términos netos 5.4, equivalentes a 28.9% del total. De esta manera, los nuevos trabajadores se dirigieron principalmente a: (i) construcción, que casi triplicó su número de ocupados en el periodo; (ii) comunicaciones y transportes, donde aumentó en 3.2 veces; (iii) comercio, que lo cuadruplicó y; (iv) servicios (sin incluir Administración Pública), donde el empleo se multiplicó por 4.6 veces. Cabe mencionar, que contrariamente a lo que podría pensarse la administración pública no creció significativamente en este periodo, en tanto que los servicios en general absorbieron 6.5 millones de nuevos empleos, cifra mayor a la de la agricultura e industria (extractiva y manufacturera) juntas y equivalente a 34.2% de la creación total de empleo.<sup>7</sup> El empleo restante se generó en el comercio (22.3%), la construcción (6.5%), el sector de

## Cuadro I

### INDICADORES DE PRODUCTO POR PERSONA ECONÓMICAMENTE ACTIVA 1970-1995 (NUEVOS PESOS A PRECIOS DE 1994)

	PIB (miles de millones de nuevos pesos)	PEA (Millones)	Producto / PEA (Nuevos pesos)
1970	489.20	13	37,631
1980	927.00	19.90	46,583
1994	1,272.80	35.10	36,262
1995	1,189.50	36.40	32,679

### CRECIMIENTO DEL PRODUCTO POR PERSONA ECONÓMICAMENTE ACTIVA

	Medio anual (%)	Acumulado (%)	
1970-1980	2.2	23.8	
1980-1995	-2.3	-29.8	
1970-1995	-0.6	-13.2	
1994-1995	-9.9	-9.9	

FUENTES: Elaboración propia con base en:  
INEGI: Sistema de Cuentas Nacionales de México (varios años); Censo General de Población y Vivienda (1970 y 1980).  
STPS/INEGI: Encuesta Nacional de Empleo, 1991 y 1993 (Proyecciones sobre PEA a 1994 y 1995, realizadas con base en los datos de estas fuentes).

comunicaciones y transportes (4.9%), la administración pública (1.9%) y la migración a los Estados Unidos (1.1%).

Del empleo generado en el sector servicios, al menos una tercera parte puede ser claramente identificada con ramas donde predominan las actividades llamadas informales, tales como "servicios de reparación", "doméstico" y "preparación y venta de alimentos en vía pública y a domicilio". Del mismo modo, en el sector comercio, 86.9% de los ocupados en 1993 se localizaban en comercio minorista, donde una parte significativa consiste en actividades precarias e inestables.

#### *Distribución por Posición en el Trabajo*

Además de la distribución de los trabajadores por sector de actividad, es notable una segunda transformación regresiva: la disminución en la proporción de trabajadores asalariados y, en contraparte, el incremento en los trabajadores sin remuneración (generalmente familiares) y los que laboran por cuenta propia.

En efecto, el porcentaje de asalariados en la ocupación total creció regularmente desde los

años veinte hasta los setentas. En esta década el porcentaje se estancó en alrededor de 62% del empleo total y, desde los ochenta dicha proporción se ha reducido, hasta llegar a 55.1% en 1993 (último dato disponible). En contraste, la proporción de no remunerados ha pasado de 6.5% en 1970 a 13.9% en 1993. En tanto, los trabajadores por cuenta propia han mantenido en todo el periodo tasas que se sitúan alrededor del 25%. El resto se integra por patrones, empresarios o empleadores.

Las proporciones mencionadas, dan cuenta de un país donde las relaciones de trabajo asalariadas son mucho menos generalizadas que en los países industrializados. Comparando con los países de la OCDE, la participación de asalariados en el empleo total sólo pueda asemejarse a las de Grecia y Turquía, es decir, en los países del llamado "tercer mundo", la falta de oportunidades de empleo en el mercado de trabajo asalariado hace que la población se dirija hacia el autoempleo o el trabajo de apoyo a otros miembros de la familia.

## El Subempleo como Refugio Laboral

La distribución de la población ocupada por sector y posición en el trabajo ya da una idea de la necesidad de una gran parte de los trabajadores de ocuparse bajo formas precarias. Sin embargo, estas clasificaciones no permiten observar cuanto tiempo laboran los trabajadores y que ingresos perciben, siendo tales indicadores los determinantes esenciales en la clasificación de una persona como subempleada.

En 1993, 28.4% de los 30.7 millones de población ocupada contabilizable por tiempo de trabajo<sup>8</sup>, laboraron menos de 35 horas semanales y 34.6% de los 31.0 millones contabilizables por nivel de ingreso ganaron a lo sumo el salario mínimo o trabajaron sin remuneración<sup>9</sup>. Por otra parte, la población asegurada por alguno de los sistemas de protección social (IMSS, ISSSTE, PEMEX o ISSFAM), sólo representó 32.7% del total de ocupados clasificables por prestaciones<sup>10</sup>.

El subempleo golpea principalmente a los trabajadores agrícolas, a los del comercio y al de

los servicios, aunque también puede encontrarse en la industria manufacturera, sobre todo en el trabajo a destajo, y en la construcción. Entre las mujeres el subempleo es más agudo, puesto que es mayor la recurrencia de trabajadoras sin remuneración. Por posición en el trabajo, los mayores niveles de subempleo se localizan, por definición, entre los trabajadores sin pago y entre los que laboran por cuenta propia.

Un criterio de cuantificación de subempleo es el que combina los factores de horas de trabajo y nivel de ingreso. En ese sentido, podemos construir un tabulado de subempleo incluyendo, conforme a la clasificación de los materiales estadísticos disponibles, a:

- Los trabajadores sin remuneración (TSR)
- ◆ Los que ganan menos de una cuarta parte del salario mínimo, trabajando menos de 15 horas a la semana. (<25% SM y <15 Hs)
- ◆ Los que ganan menos de la mitad del salario mínimo, trabajando de 15 a 34 horas semanales: (<50% SM y de 15 a 34 Hs)
- ◆ Los que ganan menos del sa-

lario mínimo, laborando más de 35 horas a la semana: (<SM y 35 Hs).

- ♦ Los que ganan de uno a dos salarios mínimos, laborando más de 48 horas a la semana: (1 a 2 SM y >48Hr),

Conforme a lo expuesto en el cuadro tres, la combinación de los criterios de ingresos y horas de trabajo semanales, arroja, para 1993, una tasa global de subempleo de 36.1%<sup>1</sup>. Sin embargo, este dato cuenta con dos particularidades significativas según el grupo socio-demográfico en cuestión: una en términos del tamaño y otra en cuanto a su composición.

En efecto, mientras que en las zonas más urbanizadas (comunidades de más de 100,000 habitantes), el subempleo es inferior a 20%, en las menos urbanizadas (menores de 100,000 habitantes), afecta a más de la mitad de los trabajadores.

Por otra parte, entre los hombres, particularmente en las zonas más urbanizadas, el subempleo predominante es el que refiere a los trabajadores que percibieron ingresos y que laboraron más de 35 horas semanales (“< SM y > 35 Hs sema-

nales” y “1 a 2 SM y > 48 horas semanales”). En tanto, las mujeres, en especial las de las zonas menos urbanizadas, sufren mayormente de un subempleo caracterizado por el trabajo sin remuneración o con ingresos inferiores a medio salario mínimo.

Sumando los niveles de desempleo y subempleo cuantificable por tiempo de trabajo y nivel de ingreso, se obtiene que 38.7% de la PEA cuantificable en esos mismos términos (30,371,056 personas), se encontraba desempleada o subempleada en 1993(ver cuadro 2).

### *La Crisis de 1995 y sus Efectos sobre el Empleo*

Conforme a los resultados de las Encuestas Nacionales de Empleo (ENE) y de Empleo Urbano (ENEU), el desempleo abierto ha sido poco significativo en la historia reciente de México, hasta que llegó la crisis de 1995. En ese momento se presentaron las marcas más altas de este fenómeno, desde que se cuenta con un seguimiento sistemático de él.

De acuerdo con los resultados del Censo de 1970, la tasa de desempleo en ese año fue de

## CUADRO 2

SUBEMPLEO POR NIVEL DE INGRESO Y HORAS DE TRABAJO: 1993 (12)						
POBLACIÓN OCUPADA	Total	% del empleo	Hombres	% del empl	Mujeres	% del empleo
<b>NACIONAL</b>						
TRS	4,318,117	14.60	2,661,018	13.00	1,657,099	18.10
< 25% SM y < 15 Hs	370,390	1.30	126,219	0.60	244,171	2.70
< 50 % SM y < 15/34 Hs	679,827	2.30	414,912	2.00	264,915	2.90
< SM y > 35 Hs	3,102,677	10.50	2,319,483	11.40	783,193	8.60
1 a 2 SM y > 48 Hs	2,194,926	7.40	1,670,417	8.20	524,509	5.70
<b>Total</b>	<b>10,665,937</b>	<b>36.10</b>	<b>7,192,049</b>	<b>35.30</b>	<b>3,473,887</b>	<b>37.90</b>
<b>ZONAS MÁS URBANAS</b>						
TRS	759,812	5.50	322,404	3.60	437,408	9.00
< 25% SM y < 15 Hs	60,831	0.40	30,309	0.30	30,522	0.60
< 50 % SM y < 15/34 Hs	79,179	0.60	26,749	0.30	52,430	1.10
< SM y > 35 Hs	609,129	4.40	349,843	3.90	259,286	5.30
1 a 2 SM y > 48 Hs	1,110,583	8.00	827,456	9.20	283,127	5.80
<b>Total</b>	<b>2,619,534</b>	<b>18.90</b>	<b>1,556,761</b>	<b>17.30</b>	<b>1,062,773</b>	<b>21.80</b>
<b>ZONAS MENOS URBANAS</b>						
TRS	3,558,305	22.70	2,338,614	20.60	1,219,691	28.50
< 25% SM y < 15 Hs	309,559	2.00	95,910	0.80	213,649	5.00
< 50 % SM y < 15/34 Hs	600,648	3.80	388,163	3.40	212,485	5.00
< SM y > 35 Hs	2,493,548	15.90	1,969,641	17.30	523,907	12.20
1 a 2 SM y > 48 Hs	1,084,343	6.90	842,961	7.40	241,382	5.60
<b>Total</b>	<b>8,046,403</b>	<b>51.40</b>	<b>5,635,289</b>	<b>49.50</b>	<b>2,411,042</b>	<b>56.30</b>

Fuente: STPS / INEGI: Encuesta Nacional de Empleo, 1993.

3.8%. Nueve años más tarde, la Encuesta Continua sobre Ocupación, registraba una tasa de 3.3%. Posteriormente, la ENE se 1988 indicaba un nivel de desempleo de 2.5%, la de 1991, de 2.2% y la de 1993, de 2.4%. Cabe mencionar que los datos de las ENE se refieren al trimestre abril-junio de los años respectivos. A nivel urbano, y para el mismo periodo de 1993, esta tasa fue de 2.4%.

Los siguientes párrafos no se referirán, al desempleo a nivel nacional en el periodo reciente, puesto que los resultados de la ENE de 1995 aún no se encuentran disponibles, sino al desempleo urbano (en 39 ciudades), mismo que es cuantificado permanentemente por el INEGI.

En la presente década, hasta 1994, las tasas de desempleo describieron un proceso cíclico estacional en forma de W. Cada año, dichas tasas se elevaban en el primer trimestre, dado que se reducía la actividad productiva, comercial y de servicios después de las fiestas decembrinas; la situación se regularizaba en el segundo trimestre, pero el desempleo volvía a aumentar, a su máximo nivel, en el tercero, para lue-

go descender a su nivel más bajo hacia final de año y volver a repuntar a inicios del siguiente. En el año de 1995 este comportamiento se rompió: la tasa de desempleo aumentó en todos los meses, desde enero hasta agosto. En diciembre de 1994 dicha tasa fue de 3.2% y en agosto de 1995 ya había alcanzado 7.6%, es decir, se multiplicó por 2.4 veces. En algunas ciudades, como Monclova y Monterrey, la tasa de desempleo llegó a rebasar el 10% de la PEA.

A partir de octubre se han registrado notables descensos en los niveles de desempleo, pasando de 7.3% en septiembre a 6.8% en octubre y 6.0% en noviembre. Seguramente para el último mes del año pasado se reportarán tasas que oscilarán alrededor de 5.5%. No obstante, esta reducción no muestra necesariamente que la crisis "haya tocado fondo" en cuanto a su incidencia sobre el desempleo, sino que la mayor disponibilidad de recursos y el propio carácter de las fiestas decembrinas hacen que esta época sea la de mayor demanda de bienes y servicios y, por consiguiente, la de mayor empleo. El hecho de que en el

mejor mes de 1995, la tasa de desempleo siga siendo mayor que en los peores momentos de cualquier otro año de la década, es indicativo de la persistencia de una situación particularmente delicada en el mercado de trabajo.

Al igual que su nivel, también resulta preocupante el cambio en las características del desempleo. Desde abril hasta septiembre, su duración promedio ha sido superior a 6 semanas, siendo que tales niveles no persistían durante un trimestre completo, desde 1993.

Pese al acelerado crecimiento del desempleo, sus proporciones continúan siendo reducidas menores a una tercera parte de lo que son las de subempleo. ¿Por qué, entonces, se le da tanta importancia al problema del desempleo, más aún que al subempleo?

La pregunta puede tener varias respuestas: por una parte existe una serie de confusiones sobre los conceptos de desempleo y subempleo. Por ello dedicamos la primera parte de este trabajo al abordaje de los mismos. Pero aún con el conoci-

miento preciso de las categorías, el asunto del desempleo es vital en México, tanto en términos económicos como socio-políticos.

Los desempleados provienen de medios con mayor disponibilidad de recursos que los subempleados. Tienen más escolaridad, proceden de trabajos asalariados y cuentan con medios de vida suficientes para dedicarse a buscar trabajo. En ese sentido, puede afirmarse que los desempleados pertenecen principalmente a capas medias de la población, aunque ello no impide que la población marginada también caiga en situaciones de desempleo. En ese sentido, el desempleo reduce el poder de compra de la población que generalmente consume los bienes industriales que produce el país y por lo tanto su falta de ingresos regulares deprime al conjunto de la economía, lo que a su vez redundando en un mayor desempleo. Por otra parte, estos grupos poblacionales se encuentran mayormente en áreas urbanas y cuentan con mayores posibilidades de ejercer presión social y política en demanda de una mejoría de su situación. Además, el aumento del desempleo también

reduce la capacidad de demanda de bienes y servicios provenientes de los subempleados, tales como los domésticos, de reparación y el comercio en microescala, es decir, el desempleo aumenta el riesgo de crisis en el aparato productivo "moderno" y deteriora, aún más, las condiciones de vida de los trabajadores subempleados, además de producir inestabilidad política y social.



Así, la composición del empleo también se ha modificado a raíz de la crisis. La proporción de asalariados en el empleo urbano se ha reducido, y se encuentra en sus niveles más bajos, 70.3% en agosto, desde que se

levanta la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (1983). Por el contrario, se registran las tasas más altas de trabajadores sin pago y por cuenta propia. En términos de horas laboradas semanalmente, se han incrementado los horarios "extremos", de menos de 35 horas y más de 48, en detrimento de los "normales" (entre 35 y 48 Hs). En cuanto a ingresos, y a pesar de que en 1995 perdieron 20.3% de su poder de compra los salarios mínimos, se incrementó significativamente la proporción de trabajadores urbanos que laboran por un ingreso menor, de 6.7% en diciembre de 1994 hasta 12.5% en junio de 1995, así como la de los perceptores de entre uno y dos salarios mínimos, de 32.9 a 35.9%. Igualmente se incrementó, hasta más de 50% la proporción de trabajadores sin prestación alguna.

### *La Política Seguida y la Necesidad de su Transformación*

Hasta la década de los cincuenta, México se consideraba un país relativamente poco poblado, con una baja tasa de parti-

cipación femenina y un éxodo rural que apenas iniciaba. En tales circunstancias no existía una fuerte presión en el mercado de trabajo por consecuencias demográficas. Por otra parte, México se encontraba en pleno proceso de industrialización substitutiva, lo que requería contingentes crecientes de trabajadores no sólo para la industria, sino para los servicios asociados a ella y la generación de infraestructura. Además, el Estado jugaba un papel creciente como empleador, en función de su creciente peso relativo en la economía y la dotación de servicios sociales. En ese sentido, tampoco existía una fuerte presión para establecer una política específica de empleo.

En la década de los sesenta los efectos del crecimiento demográfico, así como de los patrones culturales para insertarse al trabajo económico por parte de las mujeres, comienzan a reducir las oportunidades ocupacionales. El problema se agudiza a partir de la crisis agrícola iniciada en 1965, cuando se desploma la producción de básicos y las condiciones de los campesinos los obligan a acelerar su éxodo a las ciudades. Una nueva agrava-

ción del problema aparece en 1967, cuando el gobierno de los Estados Unidos da por terminado el acuerdo, existente desde la segunda guerra mundial, de trabajadores mexicanos migratorios a ese país. Sin embargo, el elevado crecimiento económico permitía paliar el problema ocupacional.

En los años setenta, comienzan a aparecer las crisis (1976/1977) y la industria manufacturera reduce significativamente su capacidad de generación de empleo; en la agricultura la crisis adquirió un carácter estructural y los servicios se convirtieron en el gran eje de generación de empleo. Durante esta década, tales insuficiencias pudieron ser compensadas con un fuerte aumento del gasto público, financiado mediante endeudamiento, tanto externo como interno y, a finales de esa década e inicios de los ochenta, con los ingresos petroleros. El endeudamiento y la petrolización permitieron generar alrededor de 800,000 empleos anuales en actividades modernas. Cabe hacer mención que es en este momento en el que se elabora el único instrumento de política económica dirigido a planificar la creación de empleos: el Programa Nacional de Empleo

1980-1982. En realidad dicho programa no pudo ser aplicado, puesto que desde mediados de 1981, la baja de los precios petroleros y el aumento de las tasas de interés internacionales obligaron al gobierno a actuar conforme a las necesidades coyunturales.

En la década de los ochenta, ante la crisis y el cambio de orientación del gobierno, se abandonó la política de empleo entendida como una estrategia global y relacionada con el conjunto de determinantes macroeconómicos de éste (inversión, consumo, gasto público, exportaciones, integración sectorial, productividad, etc.). En lugar de ello se plantearon las llamadas políticas activas de mercado de trabajo, es decir, aquellas que se dirigen a favorecer el mercado de trabajo mediante una mayor transparencia y articulación entre la oferta y la demanda, independientemente de la operación del resto de los determinantes económicos. Esta política se encuentra basada en dos ejes: (i) la información entre oferentes y demandantes - trabajadores y empresas- y (ii) la adecuación de la oferta a las necesidades de la demanda, mediante y sobre todo,

la capacitación de la fuerza de trabajo.

El desarrollo de esta política se tradujo en los programas emergentes de empleo de 1983 y sobre todo en la creación del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, en 1984. Actualmente, este Programa es responsable de becar a 450,000 trabajadores para 1996, mediante cursos de actualización de 3 meses en promedio, durante los cuales se le paga al capacitado, el salario mínimo más una ayuda de transporte y seguro social individual. Otro de los mecanismos de aplicación de esta política ha sido el reforzamiento del Servicio Nacional de Empleo (bolsa de trabajo del sector público), dirigido principalmente a desempleados cuya máxima escolaridad sea de educación secundaria. Uno más de los componentes de esta política es el de la capacitación a trabajadores ocupados en la micro, pequeña y mediana empresa. Este programa, llamado CIMO (Calidad Integral y Modernización) se lleva a cabo mediante acuerdos entre el gobierno y las empresas (principalmente a través de las Cámaras Industriales y de Comercio). Actual-

mente se encuentran a nivel de prueba piloto otros mecanismos similares a los expuestos, pero dirigidos a públicos específicos, tales son los casos de los Programas de Iniciativas Locales de Empleo y Ocupación Temporal (PILEOT) y de capacitación para trabajadores desempleados sin primaria terminada (Programa STPS-INEA).

Por lo que se refiere a las políticas de incentivo a la actividad económica y por ende a la creación de empleo, éstas se han concentrado, desde finales de la década pasada, en el PRONASOL y sus distintos subprogramas, tales como el de autoconstrucción, empresas en solidaridad y jóvenes en solidaridad. En menor medida, y dados los malos manejos, poco influyó otro programa, el de asociacionismo empresarial promovido por NAFIN.

Por otra parte, se sigue pretendiendo la reducción de los costos salariales de las empresas. Durante casi dos décadas, desde 1976, esto se ha manifestado a través de las reducciones en el poder de compra de los salarios. En la actualidad tal política pasa por la búsqueda de la reducción de los costos salariales

indirectos, de los cuales el más significativo es el de la seguridad social. Al menos parcialmente, a ello responden las recientes modificaciones a la forma de operación del IMSS.

Por último, se busca una mayor "flexibilización" en el mercado de trabajo, lo que seguramente se traducirá en el establecimiento de una nueva Ley Federal del Trabajo. Los preceptos que la guiarán, plantearán mayores facilidades para la "movilidad de trabajadores" (despidos), para el pago por horas y para el tratamiento individual de las relaciones entre trabajadores y empresarios.

Las políticas de empleo que promueven la capacitación y la transparencia en el mercado de trabajo, tienen como bondades que permiten un ingreso, al menos temporal, para sus beneficiarios, y los forman para desarrollar nuevas actividades. Sin embargo, para que estos programas efectivamente aliviaran la problemática ocupacional, se necesitaría que efectivamente hubiera demanda de trabajadores por parte de las empresas y que su problema fuera que los trabajadores no reunieran el perfil de habilidades requerido, o que no

existieran los canales de comunicación adecuados entre empresas y trabajadores desempleados.

Sin embargo, el problema se revela más delicado. La creación de empleo no puede darse sólo a través de estas políticas si las empresas están quebrando y lejos de absorber fuerza de trabajo la están expulsando. Además, estas políticas pueden generar un efecto de sustitución de trabajadores donde, efectivamente, los que se capacitan adecuadamente obtengan trabajo, pero donde los trabajadores de mayor edad o con menos posibilidades de reconvertirse sean reemplazados por los primeros. En ese sentido el problema del desempleo no se resuelve, sino produce un cambio en las características de los desempleados. Estos últimos, al tener menores posibilidades de reinserción a un trabajo "adecuado", son más susceptibles de engrosar las filas del subempleo.

Lo anterior nos lleva a otro problema. Si la mayor parte de la política de mercado de trabajo se dirige básicamente a los desempleados que reúnen las potencialidades suficientes para reinsertarse o insertarse en un trabajo asalariado, la mayor parte

de los subempleados, y por lo tanto de la población más marginada, queda al margen de la política de empleo. Efectivamente, a través de el PILEOT ya existen algunos intentos de que estos grupos accedan a políticas públicas de mercado de trabajo, sin embargo, lo esencial del problema y sus causas continuarán mientras las condiciones generales de la economía y del modelo de desarrollo no favorezcan una dinámica que permita una elevación amplia de los niveles de vida de tal población.

Por lo que se refiere a las políticas de creación de empleo, vía PRONASOL, éstas, además de estar en repliegue político en el actual sexenio, no buscan integrar productivamente al conjunto del país, sino que se crea una mayor dicotomía entre las que son apoyadas para sobrevivir y las que lo son para competir en el mercado internacional abierto. Por más que las primeras puedan recibir pequeños paliativos, la lógica del mercado excluirá crecientemente a la población sujeta de estos programas.

En cuanto a la reducción en los costos salariales, curiosamente se afectan los costos sobre los ingresos de los trabajado-

res y, por consiguiente sobre su capacidad de demanda de bienes y de reactivación del aparato productivo. Por otra parte, las modificaciones a la Ley de Seguro Social, van precisamente en oposición a la búsqueda de que los trabajadores con mayores dificultades en el mercado de trabajo puedan insertarse en él. Si son estos trabajadores los que menos podrán beneficiarse de las ventajas que otorga el IMSS, en términos médicos, de pensiones, cultural y deportivo, menores serán sus posibilidades de mejorar sus niveles de salud y de productividad. Adicionalmente, las mayores dificultades en y para la jubilación de estos trabajadores, los mantendrán en la búsqueda de medios de vida para sobrevivir, aunque rebasen de lejos la edad de la jubilación. Ello generará una nueva presión insatisfecha sobre el mercado de trabajo. Además, resulta extraño que las cargas que se le reduzcan a las empresas sean las salariales, mientras que prácticamente se mantienen intactas las financieras, que son las que realmente inhiben sus posibilidades para generar nuevos puestos de trabajo.

Por lo que toca a la flexibilidad, efectivamente el mundo productivo de hoy es radicalmente distinto al de hace apenas 10 años, y mucho más aún al de fines de la década de los veinte, cuando la Ley Federal del Trabajo fue redactada. Sin embargo, la manera de entender la flexibilidad en las actuales propuestas de modificación, vuelven flexible sólo al trabajador pero no a la empresa. Una real flexibilidad implicaría mayores posibilidades para los trabajadores de intervenir en las decisiones productivas y laborales de la empresa y/o de tener mayor estabilidad, facilitando la movilidad interna, (Cf. los casos de los países escandinavos o de Alemania, Japón e Italia). La verdadera flexibilidad que se requiere implica el abandono de prácticas corporatistas y de monopolio sindical y su sustitución por una vida laboral activa, plural y democrática.

La política de empleo no puede limitarse a una de mercado de trabajo, desde el momento en que la mayor parte de la población trabajadora labora en condiciones lejanas a las que supondría una relación laboral protegida por una legislación, una seguridad social y una estabilidad laboral. Apenas la mitad de