

Los retos del empleo en una estrategia de desarrollo incluyente

The challenges of employment in an inclusive development strategy

Journal of Economic Literature (JEL):

J, J18, J23, J4

Palabras clave:

Economía laboral
Política pública

Determinación del empleo
Mercados de trabajo especiales

Keywords:

Labor economics
Public Policy
Employment Determination
Particular Labor Markets

Fecha de recepción:

27 de julio de 2017

Fecha de aceptación:

7 de noviembre de 2018

Resumen

El artículo destaca que el trabajo es un factor determinante del crecimiento de la economía y la fuente más importante de ingresos de los hogares mexicanos, del nivel y calidad de vida de la población; por ello propone impulsar desde el Estado la creación de empleos de calidad e inclusión, para incorporar a un mayor número de personas en edad de trabajar y que por ahora no participan en el mercado laboral o no con calidad y cantidad que se requiere..

Abstract

The article emphasizes that the work is a determinant factor of the growth of the economy and the most important source (fountain) of income of the Mexican homes, of the level and quality of life of the population; for it it (he, she) proposes to stimulate from the State the creation of quality employments and incorporation, to incorporate a major number of persons in age of working and that for the present they do not inform on the labor market or not with quality and quantity that is needed.



Norma Samaniego

Cosultora independiente
< nsamaniego01@gmail.com >

1. El panorama

Impulsar una nueva dinámica de creación de empleos de calidad e inclusión debe ser un objetivo central de la estrategia de la nueva administración. El desarrollo reciente no está generando el número de empleos de calidad que el país requiere.

Casi seis de cada diez trabajos continúan siendo informales; un alto número de personas en edad y capacidad de trabajar no participan en la fuerza laboral, y el tránsito intermitente entre el trabajo formal, el informal, el desempleo y la inactividad define la trayectoria laboral de muchos trabajadores.

217

La evolución del empleo asalariado formal con acceso a la seguridad social está hoy atada al eslabón más vulnerable de las cadenas manufactureras globales

La evolución del empleo asalariado formal con acceso a la seguridad social está hoy atada al eslabón más vulnerable de las cadenas manufactureras globales, en las que priva una intensa competencia de mano de obra barata. Es éste, además, un campo donde la eliminación de empleos, asociada al avance tecnológico, se ha sentido con mayor fuerza. El reto que se plantea en materia de empleo es de importancia central.

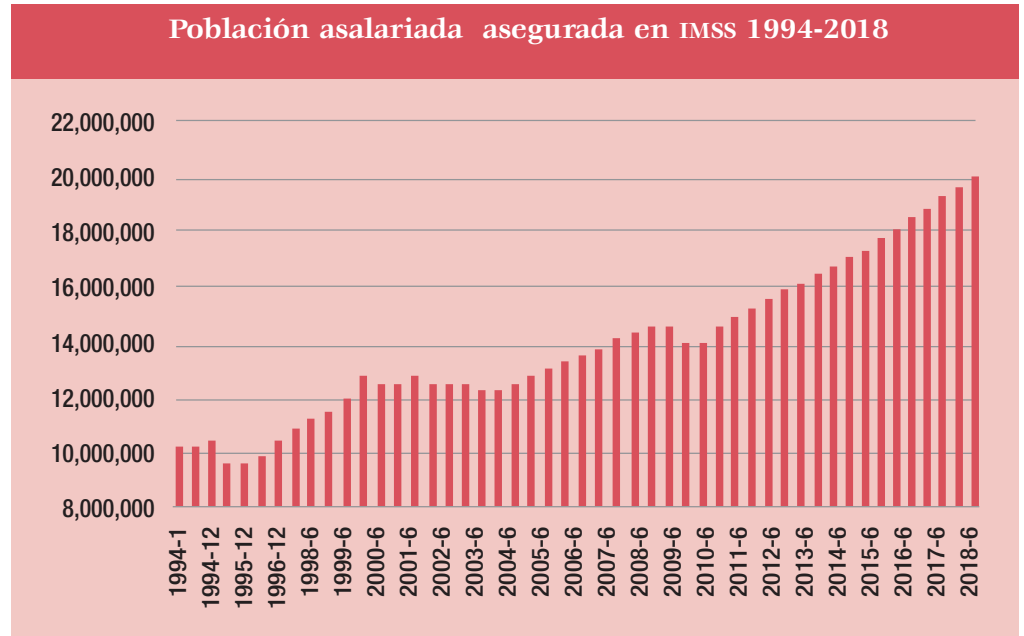
El trabajo no sólo es un factor determinante del potencial de crecimiento de la economía, sino que constituye la fuente preponderante de ingresos de los hogares mexicanos, del nivel y calidad de vida de la población, y constituye un elemento crítico de la estabilidad social.

Un diagnóstico para ubicar los principales retos que hoy enfrenta el mercado de trabajo no podría limitarse al examen del crecimiento de los asegurados del IMSS, o a la evolución reciente de la tasa de desempleo. Una visión parcial, y en ocasiones complaciente, podría conducir a conclusiones engañosas para apreciar los verdaderos desafíos. Es indispensable considerar no sólo la dinámica del empleo formal, sino la calidad del empleo, el ingreso asociado al trabajo y su distribución, la protección social, el grado de inclusión, así como la resiliencia del mercado de trabajo frente a los choques externos.

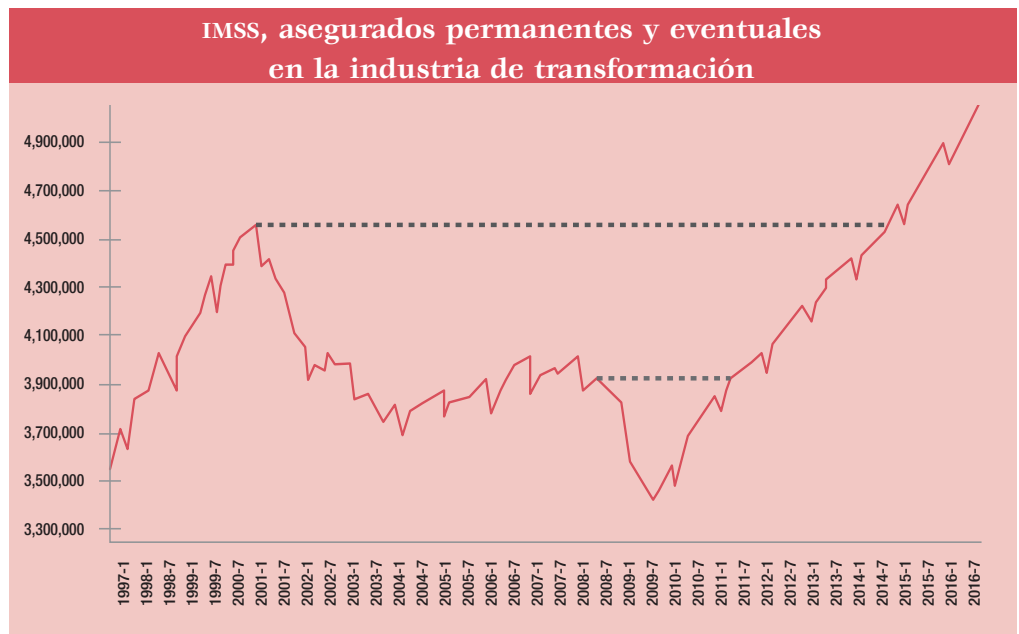
2. Principales rasgos de la evolución reciente del mercado de trabajo

Es indispensable considerar no sólo la dinámica del empleo formal, sino la calidad del empleo, el ingreso asociado al trabajo y su distribución, la protección social, el grado de inclusión, así como la resiliencia del mercado de trabajo frente a los choques externos

- a) Bajo este enfoque, los siguientes son algunos de los principales rasgos que presenta el mercado de trabajo en México: después de la Gran Recesión de 2008-2009, el empleo asalariado formal ha crecido a una tasa más elevada que el crecimiento del PIB. Esa recuperación, más rápida que la observada en otros países, se explica, en parte, en razón de que los primeros años del decenio que se inició en el año 2000 fueron un período de muy bajo crecimiento del empleo, particularmente en el caso de la industria de transformación, cuyo nivel se situaba en 2007 aún por debajo del de 2000. Esta industria, que ha sido uno de los motores en la creación de empleo en el país, sólo pudo recuperar el nivel de ocupación formal que tenía en 2000 hasta 2014. En consecuencia, el nivel anterior a la crisis ya era comparativamente bajo.
- b) Sin embargo, la recuperación se ha dado a costa de una acentuada precarización. Los puestos de trabajo asalariado formal establecidos se han concentrado principalmente en los estratos de menor ingreso. Se han reproducido los contratos a tiempo parcial, de carácter transitorio y atípicos, a la vez que el esquema de subcontratación se ha extendido a todos los sectores, más allá de los casos en que dicha figura es legalmente aplicable.
- c) En la dinámica de la distribución regional del empleo se observan marcadas diferencias. Mientras que, en algunas entidades principalmente las



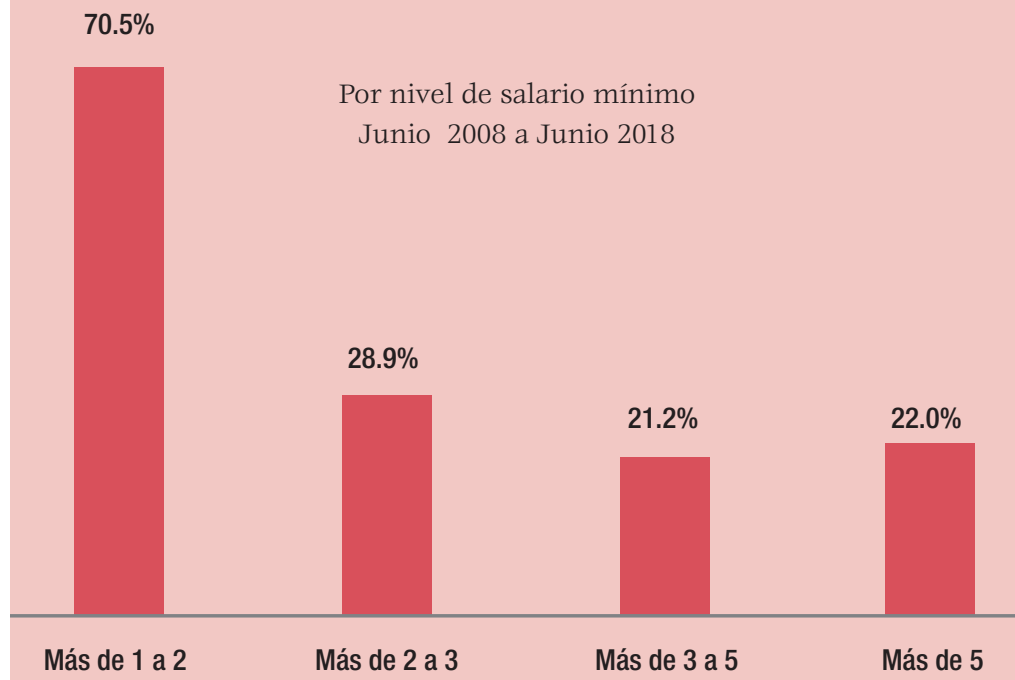
Fuente: IMSS, cubo de datos.



Fuente: elaboración propia con datos del IMSS.

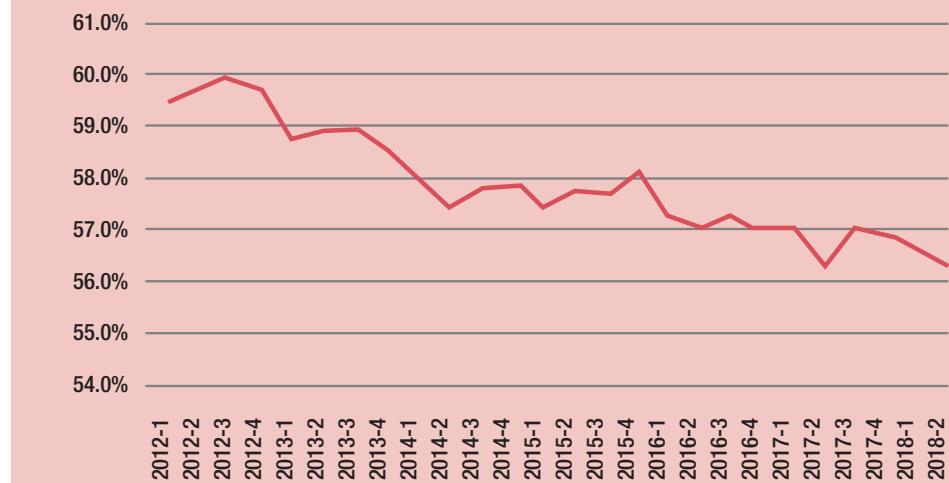
dedicadas a la manufactura de exportación y al turismo, el empleo formal ha crecido por arriba de 40% en los últimos seis años, en otras, principalmente las petroleras, el empleo formal se ha estancado o ha decrecido.

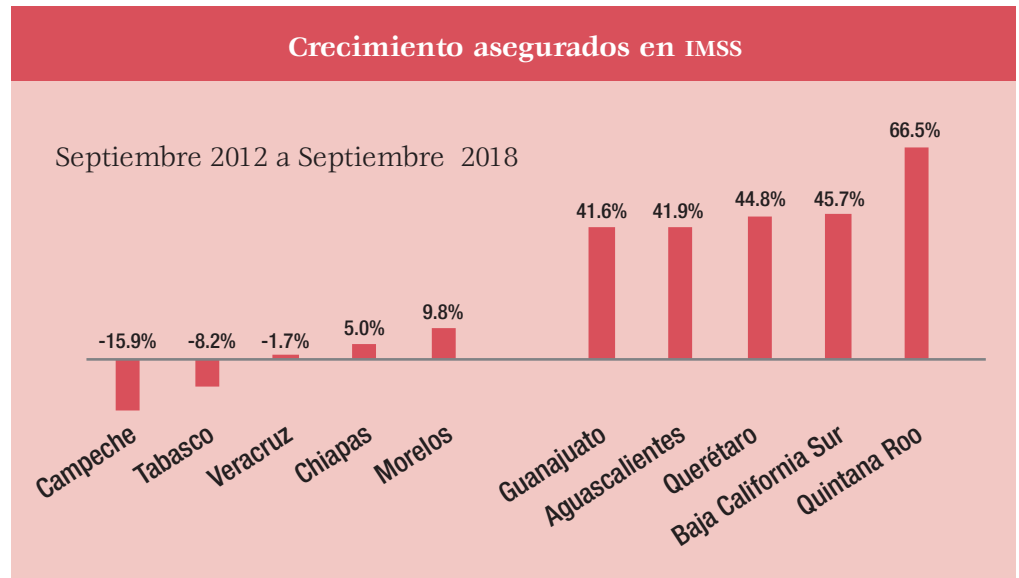
Crecimiento de asegurados en IMSS



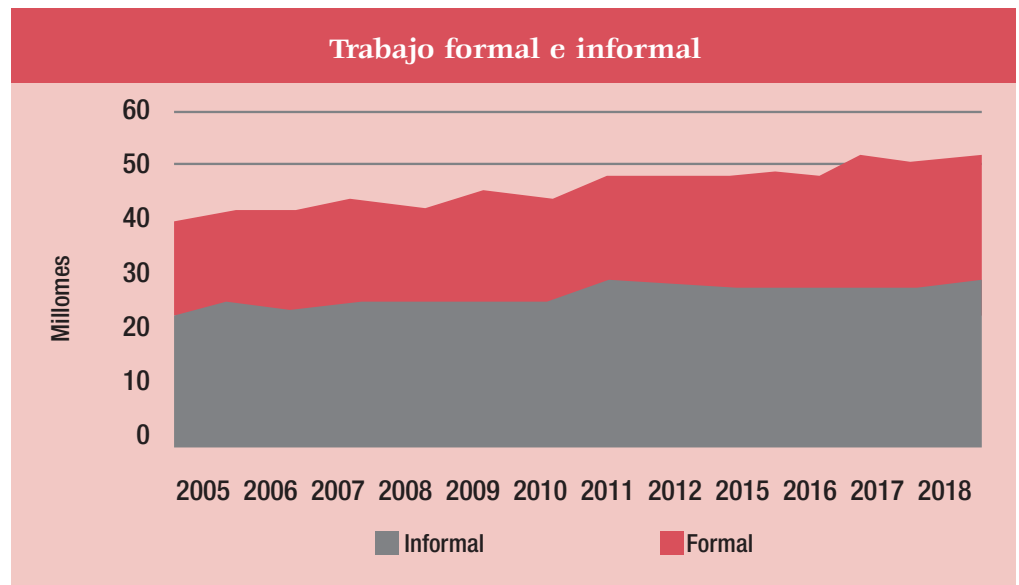
Fuente: IMSS datos Abierys.

Tasa de Informalidad





- a) El trabajo informal¹ representa todavía hoy el principal tipo de empleo en el país. El número de trabajadores informales en sus distintas modalidades es de 30 millones de personas, es decir, 56.6% de la población ocupada. La proporción de empleo informal se ha mantenido a un comparativamente elevado frente a países de igual cuota de desarrollo en las últimas décadas. La transición de buena parte de la ocupación en la agricultura a la industria y los servicios modernos no se está dando en los términos en que dicho proceso ocurrió en los países más desarrollados.



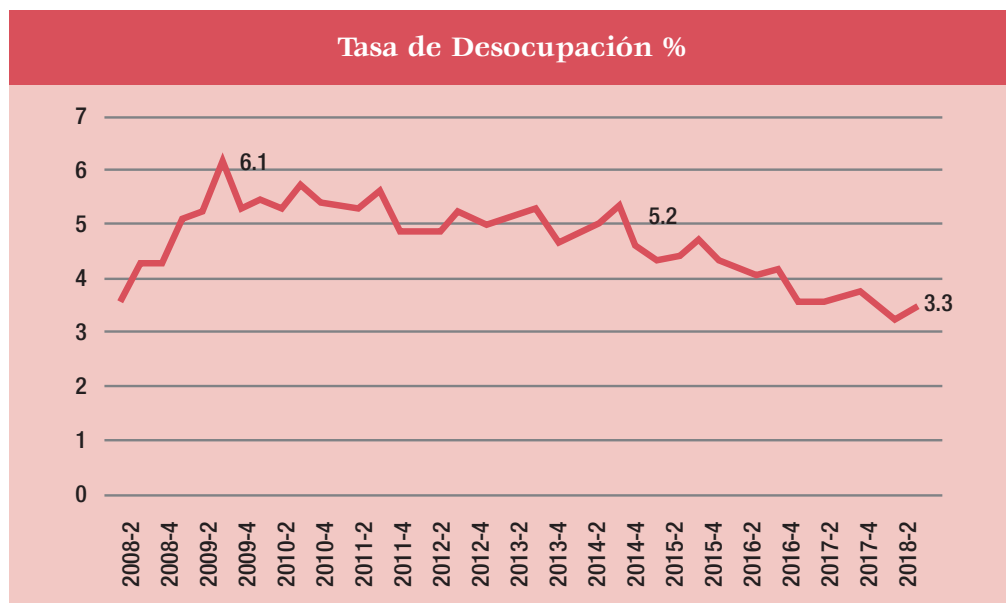
¹ Que incluye a los trabajadores ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, y a aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo (INEGI).

Buen número de trabajadores del campo han pasado a engrosar la informalidad en el ámbito urbano

Buen número de trabajadores del campo han pasado a engrosar la informalidad en el ámbito urbano. Esto sugiere que se está viviendo un cambio de fondo en el patrón de estructura tradicional en el proceso de desarrollo.

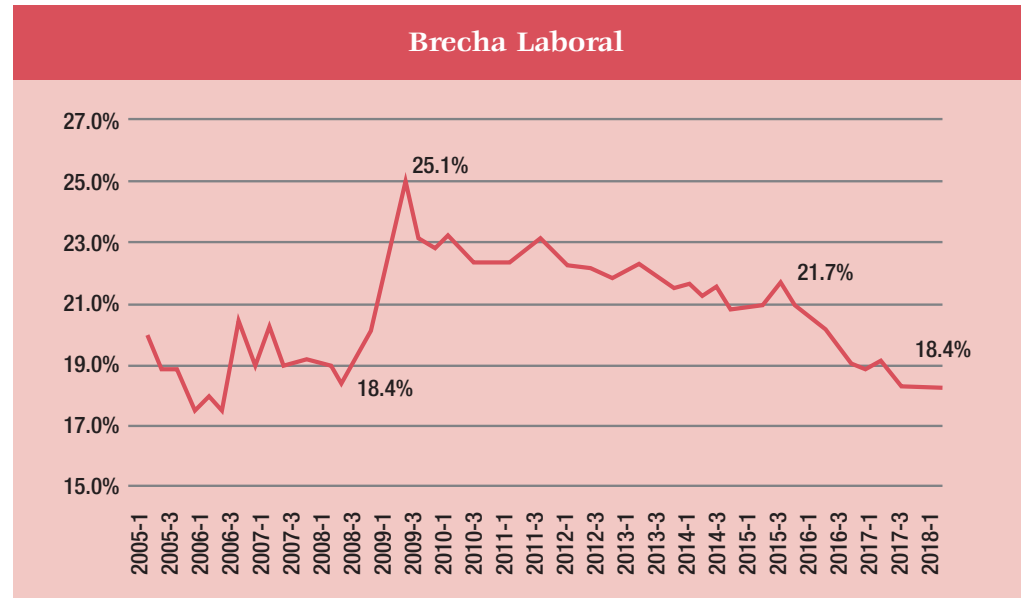
Las fluctuaciones coyunturales de la tasa de informalidad, muchas veces han estado vinculadas a altibajos en las tasas de participación, y no siempre han reflejado una tendencia firme. No obstante, a partir de 2012, se advierte una ligera reducción en este indicador, que ha pasado de 59.6% a 56.6%. El descenso ha sido más notorio en las pequeñas unidades que operan desde los hogares, sin constituirse como empresas. Esta disminución podría atribuirse, en parte, a medidas de estímulo fiscal a pequeños negocios, así como una estrategia más coordinada de inspección en las empresas formales que no registran a parte de sus trabajadores. Sin embargo, el nivel de empleo informal sigue siendo uno de los más elevados en América Latina.

- b) La tasa de desempleo ha regresado a su pre-crisis; sin embargo, no constituye un indicador comparable en lo internacional. En ausencia de un seguro de desempleo, un gran número de trabajadores, ante el apremio por conseguir un ingreso, se refugian en la informalidad, al no poder dedicarse por completo a una búsqueda activa de empleo. Esto los excluye de esta medición y explica por qué, en México, el grueso del desempleo está constituido por personas con escolaridad media o superior, que son quienes tienen un mejor perfil para emplearse, o disponen de medios económicos de apoyo, para dedicarse formalmente a la búsqueda de un trabajo.



Fuente: INEGI, ENOE.

Una medida alternativa para estimar la subutilización de la fuerza de trabajo es la llamada brecha laboral, que congrega a la población desempleada que busca activamente empleo, la que por desaliento o por considerar que no tendrá éxito, ha dejado de buscarlo, pero está disponible para trabajar, así como a los subempleados por razones de mercado, y la compara con la fuerza de trabajo potencial. Este indicador resulta sustancialmente mayor que la tasa de desempleo, y actualmente se sitúa en 18.4%. Sin embargo, refleja una disminución apreciable a partir de la Gran Recesión de 2008-2009.



Fuente: INEGI, ENOE.

- c) La participación femenina en el mercado de trabajo es particularmente baja. La relación entre la fuerza de trabajo disponible para la producción de bienes y servicios, y la población en edad de trabajar es decir, la tasa de participación, es en México de 59.8%, inferior al promedio de los países de la OCDE (67.8%),² y la femenina apenas alcanza 43.7%.

Esto representa una pérdida importante de su aporte potencial al crecimiento de la economía y a la generación de ingreso, que afecta al país en general y a los individuos y las familias en particular. Es especialmente grave en el caso de las mujeres, cuya escasa e intermitente participación en el mercado laboral las margina de un ingreso propio y de muchos beneficios de la seguridad social, en particular de una pensión.

² OCDE, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196> para el año 2017.

Son los jóvenes los más perjudicados durante los períodos de crisis, tienen altos índices de desempleo y, para la gran mayoría de ellos, la informalidad constituye la puerta de entrada a un trabajo

La proporción de trabajadores que gozan de protección social asociada a su fuente de trabajo en México es muy baja

La movilidad de capitales, frente a las restricciones a la movilidad internacional del trabajo, han transformado de fondo la relación laboral, y han afectado el poder de negociación entre los factores de la producción

- d) Uno de los grupos en condición más vulnerable en el mercado de trabajo es el de los jóvenes. Es éste un grupo cuya condición en el mercado de trabajo requiere de la mayor atención. Son los jóvenes los más perjudicados durante los períodos de crisis, tienen altos índices de desempleo y, para la gran mayoría de ellos, la informalidad constituye la puerta de entrada a un trabajo. Los jóvenes que se han desconectado del estudio y del mercado de trabajo están en condición particularmente frágil: su marginación laboral por períodos prolongados, a temprana edad, amenaza sus perspectivas de ingreso y de trabajo a futuro, y son propensos a caer en depresión, adicciones o delincuencia. En el caso de las mujeres jóvenes, recaen en muchas de ellas las labores no remuneradas del hogar y del cuidado de menores y ancianos.
- e) La proporción de trabajadores que gozan de protección social asociada a su fuente de trabajo en México es muy baja. Sólo seis de cada diez trabajadores asalariados están cubiertos por la seguridad social, y esta proporción es casi nula entre los trabajadores independientes. Esto implica su desprotección ante los riesgos de enfermedades, accidentes, edad avanzada, o pérdida de empleo e ingresos con motivo de choques asociados al ciclo económico, o a desajustes de naturaleza estructural.
- f) Los retos asociados al nuevo mundo del trabajo. El surgimiento de mercados globales, el acelerado desarrollo tecnológico y las nuevas formas de organización de la producción están convulsionando el mundo del trabajo. Se está difuminando la línea entre el trabajo asalariado y no asalariado ante el surgimiento de formas atípicas de trabajo. La movilidad de capitales, frente a las restricciones a la movilidad internacional del trabajo, han transformado de fondo la relación laboral, y han afectado el poder de negociación entre los factores de la producción. Frente a estos cambios, las instituciones que regían el trabajo en entornos nacionales cerrados están siendo rebasadas.

Estamos enfrentando un reto de proporciones mayúsculas. No hemos podido erradicar el analfabetismo ancestral, cuando ya estamos frente a un nuevo y más severo tipo de rezago. Las deficiencias laborales no sólo dañan a nuestra población marginada, que se debate en diversas modalidades de informalidad y desempleo, sino que empiezan a extenderse a un amplio conjunto de población calificada adulta, que corre el riesgo de verse desplazada y que carece de las nuevas habilidades y conocimientos que demandará, en un futuro cercano, la planta productiva. Este proceso de reajuste en el entorno laboral trae consigo graves problemas sociales y culturales que no se han analizado suficientemente.

Todo esto pinta un panorama complejo, en el que coexisten enormes desafíos. Muchos de ellos derivan de problemas estructurales añejos, pero muchos más surgen de un mundo del trabajo que está experimentando

cambios profundos, más acelerados que en otros momentos de la historia, ante los cuales compete a los tomadores de decisiones de política económica y social actuar desde ahora.

3. Hacia una nueva estrategia

Es urgente detonar una dinámica de creación de empleos de calidad e inclusión, enmarcada en una visión de futuro

Es urgente detonar una dinámica de creación de empleos de calidad e inclusión, enmarcada en una visión de futuro, la cual permita actuar con oportunidad ante los grandes cambios que están ocurriendo y los que ya se vislumbran en el mundo del trabajo. Esta nueva estrategia requerirá contemplar los siguientes elementos esenciales:

- i. **El impulso a la demanda interna como instrumento clave de la política de desarrollo.** Es vital elevar la tasa de crecimiento y reconstruir el papel del Estado como estrategia para impulsarlo. Es urgente dejar de relegar la demanda interna tanto el consumo, como la inversión. Esto implica evolucionar hacia una estructura productiva generadora de mayor valor agregado, y de empleos de mayor nivel de calificación. En esta nueva estructura se deberá promover una distribución territorial más equilibrada de la actividad productiva y del empleo, con acciones específicamente orientadas a las regiones en desventaja, y a los grupos de la fuerza de trabajo en los que el desempleo es más elevado, particularmente a los jóvenes, lo mismo que hacia las mujeres, en las que los papeles inculcados desde la infancia, la sobrecarga de tareas del hogar, y las responsabilidades del cuidado de menores y ancianos impiden una más actualizada capacitación, mayor participación laboral, mejores salarios y mejores pensiones.
- ii. **El tránsito hacia un nuevo esquema de inserción en la globalización.** La inserción en los mercados globales basada en bajos salarios no es sostenible. Se ha seguido un modelo, centrado preponderantemente en tareas de maquila o de mero ensamblaje manufacturero, que resulta particularmente vulnerable ante el avance tecnológico, y que se sustenta en una mano de obra barata y poco calificada, que compite a nivel mundial con otros países de muy bajos salarios y que, por todo ello, no ofrece buenas perspectivas, además de que ahora enfrenta la creciente automatización productiva y uso de los robots industriales. Se requiere promover una estrategia coordinada de la política económica, educativa y social para transitar hacia una inserción de nivel más alto en los mercados globales, orientada a exportaciones de mayor valor agregado y a empleos de mejor calidad y más elevada calificación.
- iii. **El fortalecimiento del salario.** En materia de salarios, es perentorio iniciar el fortalecimiento del salario mínimo, a fin de que, a corto plazo, pueda

llegar a cumplir con el mandato constitucional y, a la vez, fungir como un piso efectivo de la estructura salarial. Dentro de este objetivo, será preciso establecer metas claras, para un avance gradual pero firme, a fin de que pueda cubrir el costo de la canasta básica, y mantener un seguimiento duradero del impacto dentro de la estructura salarial del país.

La mejoría del nivel general de salarios está estrechamente ligada, por otra parte, al proceso de cambio hacia una estructura productiva generadora de mayor valor agregado, y de empleos de nivel más alto de calificación, y a una inserción distinta en los mercados globales, en escalas superiores de las cadenas de valor; implica dejar de utilizar el salario como el principal instrumento de contención inflacionaria, y como la variable más socorrida de ajuste macroeconómico ante situaciones críticas, y da lugar a promover las acciones necesarias para que las ganancias de una mayor productividad se reflejen, de manera efectiva, en las remuneraciones al trabajo.

- iv. **Hacia un régimen de seguridad social universal.** Es urgente repensar el sistema de protección social, a fin de darle un carácter universal, como un derecho de cada individuo, más que como una prestación restringida al trabajo asalariado formal, de carrera continua, especialmente en un mundo cambiante del trabajo. Esto implica construir un sistema público de salud, financiado a través de impuestos generales, aunado a un sistema de protección al ingreso de los individuos y las familias frente a los riesgos de incapacidad, edad avanzada y desempleo. Este último tipo de seguro, del que aún carece nuestro país, ha probado ser un estabilizador macroeconómico eficaz durante períodos adversos del mercado laboral, y un instrumento para evitar que quienes pierdan su empleo puedan caer en la indigencia o en la informalidad. Adoptar un sistema de protección social universal no solo es justificable desde el punto de vista de los derechos humanos, sino que permitiría al país estar en mejor posición para allegarse los avances tecnológicos y toda la innovación conveniente, limitando los costos humanos a que ello dé lugar. Dado el esfuerzo fiscal que este sistema supondría, se lo deberá contemplar como parte integrante de una estrategia articulada, a una reforma hacendaria que significaría la transición de los múltiples enfoques residuales, y de programas en muchos casos duplicados, a un esquema de derechos básicos exigibles.³

En el muy corto plazo, sería necesario incorporar a los trabajadores domésticos al actual régimen obligatorio de seguridad social, y facilitar la incorporación de los trabajadores independientes, lo mismo que intensificar los programas de inspección para incorporar al trabajo formal a los trabajadores que actualmente laboran en empresas formales[,] pero sin estar registrados a la seguridad social[;], todo ello además de homologar el regis-

³ Esta propuesta forma parte de los planteamientos de quienes integramos el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2018).

tro de los trabajadores en el IMSS, el SAT y el Infonavit, a fin de evitar que las empresas inscriban, sí, a sus trabajadores ante la autoridad hacendaria, para deducir costos, pero que no lo hagan ante el seguro social.

- v. **Estrategia frente a los cambios que supone el trabajo del futuro.** Es necesario tener presente que, en un futuro no lejano, entre las ocupaciones más susceptibles de desaparecer (por la mencionada automatización, los robots, etc.) están las basadas en operaciones repetitivas o predecibles, como el trabajo en las líneas de ensamblaje, que actualmente son todavía una fuente importante de trabajo en nuestro país, y que los efectos del cambio tecnológico en el empleo se están extendiendo a un número cada vez mayor de servicios. Estamos frente al riesgo de una nueva y más profunda polarización entre quienes dominen la tecnología (de la información, computacional, etc.), y quienes resulten marginados. Por otra parte, el marco de regulación del trabajo basado en el modelo industrial e ideado para economías cerradas se está rebasando o se desatiende, y no ha surgido un modelo novedoso de regulación del trabajo que garantice los principios de dignidad en el trabajo y de seguridad social, todo ello bajo el nuevo modo de producción, y un creciente número de modalidades inéditas de trabajo están surgiendo al margen de toda regulación o protección social, en el contexto global, sujetas a muy recientes formas de inseguridad y exclusión.

Ante este entorno aún poco conocido, es preciso repensar muchas de las instituciones creadas en materia de trabajo, seguridad y protección social. Esto rige igualmente para las instituciones educativas y de formación, que requieran idear nuevos esquemas y medios que agilicen la permanente actualización de sus contenidos y sus formatos, a fin de mantener vigentes las capacidades de los individuos y su adaptación a nuevos entornos laborales.

Todo esto deberá formar parte de una estrategia de desarrollo e inclusión, inclusión general, indiscriminada, que defina, con claridad, el rumbo en el que deberá avanzar el país en materia productiva, de inserción global y empleo, y adecuar, en torno a dicha estrategia, el conjunto de instrumentos y acciones de política económica y social que permitan darle viabilidad.

Bibliografía

- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD) (2018), *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*, México, UNAM.
- Samaniego, N. (2018), "El desafío del empleo y los salarios", en *México próspero, equitativo e incluyente*, México, Centro Tepoztlán, A. C., COMEX.
- Samaniego N. (2018), "El futuro del trabajo y el contrato social." Documento en proceso de publicación, México, GNCD, UNAM.