

Las políticas de empleo en los “gobiernos del cambio” en México

GUILLERMO CAMPOS RÍOS¹
YOSHUA BERRA MONTIEL²

Resumen

Después de casi siete años de actividad de los sexenios autodenominados como “del cambio”, es conveniente efectuar un análisis de la política laboral que han llevado a cabo y que previsiblemente podría ayudar a la solución del crítico problema del desempleo en México. En este artículo se analiza especialmente el Programa del Primer Empleo, tanto desde sus perspectivas teóricas como de sus adecuaciones prácticas, así como de otros tres programas de menor alcance que revelan una sustitución de la política laboral por una política de apoyo social.

Introducción

Estamos en un momento crítico en materia de empleo en México. Por un lado, arrastramos un historial reciente de crecimiento en el desempleo que ha desembocado en una etapa de relativa calma en cuanto al comportamiento de los indicadores básicos de empleo; sin embargo, esta “calma” es factible sólo por los “ajustes” que se han realizado en la porción del personal ocupado y que se ha manifestado en un vertiginoso crecimiento en el subempleo y en la ocupación informal. Por otro lado, estamos culminando un año de actividades de un presidente que en campaña electoral prometió que sería el “Presidente del empleo”, lo cual amerita que se haga un balance; primero sobre el conjunto de medidas que desde el gobierno federal se han impulsado para aliviar esta crítica condición de estabilidad laboral, y segundo sobre el éxito que han

-
1. Profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Doctor en estudios sociales.
 2. Profesora de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: gcampos@siu.buap.mx / gcampos61@hotmail.com.

tenido estas acciones emprendidas en el marco del segundo sexenio de trabajo de los gobiernos autodenominados como “del cambio” y de los cuales se esperaría una diferente manera de enfrentar el problema del desempleo.

Como telón de fondo encontramos el ascenso de la intolerancia para la permanencia laboral de los emigrantes mexicanos en Estados Unidos, que tradicionalmente ha sido una “válvula de escape” para la presión laboral al interior del país, además de que la inversión en activos fijos del sector secundario está disminuyendo y, a cambio, crecen las plazas del sector servicios con todas las implicaciones que ello tiene dadas las características que este sector tiene en nuestro país. El panorama que se configura es, al mismo tiempo, de ampliación de las dificultades y de esperanza en el establecimiento de una política de empleo más agresiva que pueda responder a la necesidad de una población activa cada vez mayor. Finalmente, se hereda una política del sexenio anterior basada en la generación de autoempleo vía los apoyos a la “changarrización”, que es una forma de actuar desde el exterior al mercado de trabajo y en una propuesta que estuvo más bien ligada a las políticas sociales y no a las laborales.

El panorama del empleo en México

En los últimos sexenios el empleo sólo tuvo como palanca de crecimiento a la floreciente instalación de la industria maquiladora de exportación; sin embargo, las características de alta dependencia respecto de la economía estadounidense hicieron que las amplias expectativas de crecimiento originalmente concebidas, se matizaran sensiblemente a raíz de la crisis económica experimentada por aquel país el año 2000.

Una de las preocupaciones principales de cualquier gobierno debe ser procurar ambientes productivos que permitan generar empleos estables y bien remunerados que garanticen un nivel de vida decente y que permitan el consumo y la satisfacción plena de las necesidades básicas de la población. Ésta no es la excepción en el caso de México, que ha visto a lo largo de los años decrecer de manera importante el poder adquisitivo del salario y aumentar de manera significativa la tasa de desempleo.

Está por cumplirse un año de actividad de este gobierno y la promesa reiterada de generar plazas suficientes para satisfacer, no sólo la demanda laboral de las personas que se incorporan al mercado año con año (principalmente jóvenes), sino también las plazas necesarias para cubrir la demanda de personas que de por sí se encontraban desempleadas, no se ha cumplido.

Por sexenios hemos visto que se han quedado en el discurso las políticas de impulso al empleo que requiere nuestro país, pues, según datos del INEGI, en el periodo 1995-2000 se crearon 351,718 empleos por año en promedio, mientras que en el periodo 2001-2006 se generó la cantidad de 62 997 empleos por año en promedio, cifras muy lejanas al millón 300 mil empleos mínimos requeridos para satisfacer la demanda laboral entrante, y más lejos de los dos millones de empleos necesarios para cubrir la demanda laboral en su totalidad.

En 2007 la tasa de desempleo abierto (una medida muy criticada pues no toma en cuenta la informalidad o las personas que intentan conseguir trabajo) ha aumentado

de manera significativa, pues de los 43 millones de personas que conforman la población económicamente activa (PEA), el 4.01%, es decir, un millón 724 mil habitantes no lograron incorporarse en el mercado laboral durante el primer trimestre de actividad, lo cual significa un aumento respecto al mismo periodo del año anterior, cuando la tasa de desocupación abierta se ubicaba en 3.42%, un aumento de casi 200 mil personas en este año, mientras que si tomamos el crecimiento de la emigración y de la informalidad la situación se vuelve más alarmante.

Es muy difícil encontrar una solución a un problema tan complicado; algunos analistas piensan que la escasa generación de empleos se debe a la falta de reformas en la ley laboral, que permitan eliminar las restricciones y rigideces existentes en el ajuste de los salarios y por tanto disminuir los costos de contratación y despido, pero el problema va más allá, y tiene que ver con las características específicas de nuestro mercado de trabajo tan particular, especialmente en lo que muchos estudiosos conocen como “el puerto de entrada”, es decir, el primer punto de potencial acceso que se tiene a un trabajo.

La política laboral en México se ha soportado en un marco teórico correspondiente a la perspectiva neoclásica, por ello sorprenden algunas de las medidas adoptadas en este sexenio que inicia, en donde se percibe una comprensión del mercado que se acerca más a la visión institucionalista. Este cambio alinea la política laboral mexicana a los nuevos conceptos que se están manejando en la agenda de las agencias internacionales y que le conducen a atacar el problema del desempleo en dos vertientes; una en el “puerto de entrada” y la otra a través de un desplazamiento de lo laboral hacia las políticas de beneficio social.

Las cuatro acciones que se han tomado en materia de combate al desempleo en este año de gestión presidencial, son:

1. Programa del Primer Empleo.
2. Programa de Empleo Temporal de Caminos Rurales.
3. Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras.
4. Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

La primera acción alude a una política claramente laboral, mientras las tres restantes, que por cierto ya existían desde hace más de una década, pertenecen a la agenda de la política social; no se está resolviendo sino provisionalmente la presión que pudiera estar provocando el desempleo.

El señalar que la visión del mercado se pueda estar orientando hacia el institucionalismo no es asunto menor, pues de alguna manera se está reconociendo que el mercado puede ser objeto de modificaciones “voluntarias”, es decir, el mercado no es un ente autónomo y autodefinido, sino un espacio de acción de los intereses que cada agente posee. La forma y fortaleza que presente se debe a los esfuerzos, deseos y expectativas que construyen dichos agentes, entre los cuales se encuentra el gobierno.

Los teóricos de la visión institucional son reconocidos como “segmentalistas”. De acuerdo con esta visión del mercado laboral, los mercados se van subdividiendo en espacios (segmentos) definidos en principio por la división del trabajo. Reconocen dos tipos básicos de mercados laborales: el primario, con mejores condiciones salariales y

de condiciones de trabajo pero de mayores dificultades de acceso, y el secundario, con salarios más bajos y prácticamente sin adecuadas condiciones laborales, que es a donde se dirigen aquellos que no logran acceder al mercado primario. Las condiciones y requisitos para el acceso a ambos mercados son ordenados por arreglos institucionales, y éstas, junto con el mercado, participan en la asignación de recursos, por tanto las diferencias en los mercados de trabajo tienen que ver con el papel que tienen las instituciones, pues este mercado está integrado por agentes que tienen pesos específicos diferentes, no son homogéneos.

Ésta es una visión que cambia la tradicional concepción con la que se ha manejado la política laboral mexicana que se ha conducido por los principios neoclásicos del mercado.

En el análisis de la primera acción: el Programa del Primer Empleo es donde se encuentra una mayor referencia a una nueva visión del mercado de trabajo. En concreto, se retoma el concepto de “puerto de entrada”, que es el punto que separa el mundo de los ocupados de aquél de los desempleados. En la visión neoclásica este punto no existe, pues se reconoce plena libertad de contratación e igualdad en la competencia; sin embargo, para los institucionalistas éste es el punto en que se expresa el conjunto de obstáculos —tanto productivos como improductivos— que impiden o facilitan el ingreso al mundo de los empleados. Sobre la forma en que los “elegidos” pueden o no cruzar por este puerto se han elaborado varias teorías explicativas, que veremos a continuación.

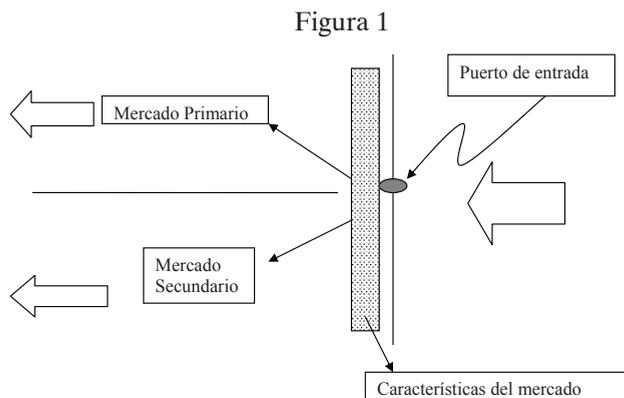
El puerto de entrada en los mercados de trabajo

Este punto, además de ser un filtro de acceso al mundo del trabajo, es un concepto que alude a un punto de división entre los mercados primarios y secundarios de trabajo. La entrada a alguno de estos mercados está determinada no solamente por las actitudes y aptitudes con las que cuenta el trabajador individual, sino también con el capital relacional con el que cuenta.

El mercado primario garantiza mayor seguridad en el empleo, mejores normas de contratación y existencia de convenios colectivos legalmente reconocidos y mejores salarios, además de posibilidades de ascenso. Por su parte, los mercados secundarios o externos se caracterizan por: bajos salarios y beneficios sociales, malas condiciones de trabajo, elevada rotación de trabajadores, escasas posibilidades de ascenso y arbitraria supervisión laboral (Campos Ríos, 2005). Las características y condiciones para la existencia e ingreso a estos mercados, se definen por el peso específico que tenga cada una de las instituciones y agentes que participan en el mercado laboral (Estado, escuela, sindicatos, empresarios; aunque en algunos mercados ciertos agentes deciden no participar, como es el caso habitual de las universidades, que renuncian a su presencia dentro de este espacio).

Físicamente, el puerto de entrada sería la ventanilla donde un buscador de empleo llena la solicitud de ingreso a la plantilla de una empresa, y es allí donde se confronta con la expresión materializada de los acuerdos y condiciones que las instituciones han

decidido como condición para el ingreso. La figura siguiente muestra cómo se está entendiendo esta idea.



Las condiciones que se establecen para el ingreso al mercado de trabajo ponen en su justo término la importancia que tiene cada uno de los agentes. Esto es importante porque si la escuela renuncia a participar en la definición del mercado, sus egresados enfrentarán “a ciegas” estas condiciones y puede resultar irrelevante la formación que proporcionan a sus egresados, pues finalmente no “pesará” en la obtención de un empleo. Además, en términos individuales el éxito o fracaso en el ingreso a una plaza aparece como un evento absolutamente personal, pierde toda su carga de definición social y, en el caso de los fracasos que son los predominantes en tiempos de crisis, aparecerá como único culpable de ello el aspirante a empleo y quedan “liberados” de responsabilidad o culpa los agentes que han definido esas condiciones.

A partir del concepto de puerto de entrada se han construido dos teorías explicativas que en conjunto se reconocen como las teorías de la selección, pero que en concreto se pueden identificar como: la teoría de la fila y la teoría del filtro.

Teoría de la fila. Argumenta que los empresarios racionan las plazas de trabajo de acuerdo con sus preferencias en relación con la contratación. Los trabajadores más solicitados están al principio de la fila y tienen mayores posibilidades de ingresar a los mercados primarios, mientras que los menos capacitados se encuentran al final de la fila, esto les da mayores posibilidades de ingresar únicamente a los mercados secundarios; esto no tiene que ver con la hora de llegada al mercado laboral (temporalidad), sino más bien con las habilidades adquiridas, principalmente en la formación académica, pues la educación contribuye indirectamente al entrenamiento de los trabajadores. Además incluye algunos otros atributos que no son explícitos, tales como capital relacional, presentación, etcétera.

Teoría del filtro. El concepto de “filtro” es parecido al anterior, aunque elimina la influencia de la formación educativa en la capacitación de los nuevos trabajadores,

pues de acuerdo con esta teoría los certificados adquiridos al avanzar la formación académica no garantizan un aumento de la productividad en el área de trabajo, solamente son un indicador que emite una señal al mercado, indicando la posibilidad de ser un trabajador más deseable que otro que no tiene ese certificado, aunque esto no asegura que sea más productivo, pues de acuerdo con esta visión la única forma de aprender es en el área de trabajo.

Estos conceptos surgen de una visión en la cual las instituciones tienen mucho que ver en la asignación de recursos, y por tanto determinan el comportamiento del mercado laboral; esto hace que las instituciones con mayor peso específico tengan un manejo discrecional del mercado. Esto puede observarse claramente en nuestro país, donde el gobierno ha perdido el peso específico en las negociaciones dentro del mercado de trabajo pues se comporta únicamente como regulador de la actividad económica; los trabajadores individuales carecen de poder de negociación, y las organizaciones sindicales están divididas y en muchas ocasiones coludidas con las empresas, lo que conduce a que la institución con mayor peso sea la formada por empresarios, que utilizan este poder para lograr beneficios para sí mismos en la asignación de recursos en el mercado.

Este manejo discrecional hace que las presiones de la supuesta modernización en el mercado laboral sean las más convenientes para los empresarios, es decir, se busca la flexibilización laboral, caracterizada principalmente por un ajuste de los salarios a la baja y la eliminación de prestaciones, con el pretexto de eliminar las rigideces existentes; esto es resultado del mayor peso institucional con el que cuentan las organizaciones empresariales.

Tomando en cuenta lo anterior, es claro que es muy difícil para las personas que se integran al mercado laboral año con año pasar con éxito el puerto de entrada; lo que predomina son los trabajos mal remunerados y con pocas o nulas prestaciones y baja estabilidad (principalmente entre los jóvenes).

Pasamos ahora a analizar con mayor detalle las acciones laborales señaladas con anterioridad, pero poniendo especial énfasis en el Programa de Primer Empleo.

Programa Nacional de Primer Empleo

Ésta es la estrategia más importante (por lo menos la más publicitada) del actual gobierno para lograr disminuir las tasas de desempleo. Su base teórica es interesante pues significa una comprensión del mercado laboral distinta a la de administraciones anteriores, pues toma en cuenta la dificultad de acceso a los puestos de trabajo y va enfocado en lograr una mayor fluidez en el puerto de acceso para que las “filas” no sean tan largas. Además, por fin se decide el gobierno a participar de manera más activa como agente del mercado y reconoce explícitamente que es posible “modelar” dicho mercado.

Este programa fue puesto en marcha a partir del primero de marzo de 2007, y aunque no está restringido a los jóvenes, si son éstos, en términos prácticos, los mayo-

res buscadores de trabajo por vez primera (hay que recordar que cerca de 20 millones de jóvenes, no mayores de 21 años, necesitan trabajo formal).

Teóricamente parece acertada esta medida; sin embargo, sus mecanismos de realización la presentan como poco viable para contribuir de manera importante a la generación de esos dos millones de empleos pronosticados para este programa, que pretende dar incentivos para la creación de puestos de trabajo formales, estables (por lo menos teóricamente) y bien remunerados, apoyando de manera simultánea a los jóvenes principalmente, pero también a las mujeres y a las pequeñas empresas que se verán beneficiadas directamente con este programa. Veamos algunas de sus limitantes.

En esencia, este programa consiste en otorgar subsidio a las empresas para el pago de sus obligaciones obrero-patronales ante el IMSS durante un periodo máximo de un año por cada nueva plaza creada. El apoyo será del 100% si los salarios son inferiores a 10 salarios mínimos y se va reduciendo proporcionalmente si el salario es mayor. El apoyo se entregará a partir del décimo mes de aseguramiento y deberá la empresa estar al corriente de sus cotizaciones al IMSS; además, esta institución verificará que los trabajadores propuestos cumplan con los requisitos marcados para que las empresas sean elegibles para este programa.

Los montos del subsidio se darán de la siguiente manera:

<i>Salario base de cotización</i>	<i>Porcentaje máximo a subsidiar</i>
Menor a 10 salarios mínimos	100
10 a 14 salarios mínimos	60
15 a 19 salarios mínimos	20
Mayor a 20 salarios mínimos	10

Nota: para la estimación del salario mínimo se deberá considerar al vigente en la zona que corresponda a la ubicación geográfica del patrón.

Mientras que los plazos de pago de obligaciones y de subsidio seguirán este procedimiento:

<i>Meses</i>																				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Nueve meses continuos para tener derecho al subsidio										Pago del subsidio en 12 ministraciones mensuales										
Mantener el aseguramiento de los trabajadores elegibles																				
Estar al corriente de sus obligaciones fiscales en términos del artículo 32D del Código Fiscal de la Federación																				

Como podemos darnos cuenta, parece un procedimiento sencillo y que puede incentivar de manera positiva la creación de nuevas plazas de trabajo para los jóvenes que se incorporan —por primera vez— en el mercado laboral; sin embargo, la principal complicación tiene que ver con el financiamiento, pues este año asciende a los tres

mil millones de pesos de acuerdo con el presupuesto de egresos de la federación y, de acuerdo con el propio director del IMSS, únicamente posibilitaría la creación de 400 mil plazas en el mejor de los escenarios, cifra muy lejana a los dos millones de empleos formales que se pretende generar con este programa en particular.

Otra de las limitantes tiene que ver con la claridad de los lineamientos y la dificultad de los empresarios para cumplirlos, pues de acuerdo con las mismas cámaras empresariales, el programa tiene problemas para “aterrizarlo” y pocas probabilidades de éxito, pues las cuotas patronales no son seguras de recuperar si el trabajador abandona el puesto antes de los 10 meses en que inicia el subsidio; por tanto se piensa que este mecanismo puede beneficiar más a las empresas que apenas están iniciando operaciones o que están en expansión, aunque muchas veces las empresas prefieren contratar personas con experiencia laboral para evitar los costos de capacitación.

Además el programa no garantiza para nada la estabilidad de los puestos de trabajo, pues si bien dentro de los lineamientos los únicos trabajadores elegibles para el subsidio son trabajadores nuevos en plazas de reciente creación, esto no asegura de ninguna forma que después de los 21 meses (nueve pagados por el patrón y 12 por el gobierno) estos trabajadores no puedan ser despedidos.

Programas de este tipo ya han sido probados en otros países como Francia, donde las manifestaciones en su contra no se han hecho esperar debido a que no disminuye el desempleo juvenil y mucho menos el de aquellos que poseen mayor educación, pues está más bien orientado a generar empleos con bajos salarios.

De alguna manera el gobierno actual toma en cuenta al puerto de entrada solamente como una “puerta” (entendida en su manifestación física más inmediata), por lo tanto para ellos “aceitando” bien la puerta con incentivos adecuados lograrán que un mayor número de personas se incorporen en el mercado formal, lo cual no es así ya que el problema no es la entrada en sí misma, pues el “puerto de entrada” es el lugar donde convergen todos los intereses contrapuestos de las instituciones participantes en el mercado laboral; por tanto es necesaria una reforma de mucha mayor profundidad y no un programa de beneficios hacia el grupo de mayor influencia como el sector empresarial.

Programa de Empleo Temporal de Caminos Rurales

En marzo de 2007 se puso en marcha el segundo de los programas de empleo de este gobierno, que cuenta con un presupuesto de mil 235 millones de pesos que servirán para la creación de 150 mil empleos durante este año.

Este mecanismo consiste en el apoyo a la población para la generación de empleos en la construcción de caminos que comuniquen a poblaciones alejadas, principalmente rurales, si bien este programa no es nuevo pues desde 1995 surgió con el presidente Zedillo, con el nombre de “Plan emergente de conservación de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra”; se le da un seguimiento y se le ha puesto como un programa de apoyo a la infraestructura y al empleo, aunque esto es cuestionable.

Lo importante es tomar en cuenta que, a diferencia del Programa del Primer Empleo, este mecanismo pertenece más a la política social que a la laboral, pues lo único que se crearán serán plazas de trabajo sin estabilidad (temporales), sin prestaciones y con bajos salarios, por tanto podemos afirmar que no se logrará curar la pobreza con empleo (sobre todo este tipo de empleo), pues se le da continuidad a programas “paliativos” que no atacan el problema de fondo.

Programa Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles

Éste es otro de los programas de empleo, que si bien es de acción indirecta, pretende hacer más sencilla la permanencia dentro del mercado laboral, apoyando a las madres trabajadoras al darles seguridad y tranquilidad al momento de acudir a sus lugares de trabajo.

Se invertirán para este programa 125 millones de pesos (de acuerdo con los datos de la Presidencia) para capacitar al personal que se encargará de atender a los menores de edad; aunque no ha quedado muy claro cuál es la edad máxima que deberán tener los niños para poder acceder a este tipo de estancias, se pretende ayudar al cuidado de 60 mil niños en la primera fase, con un apoyo aproximado de 700 pesos al mes por niño.

Éste es otro de los programas que se han anunciado como nuevos (como el mecanismo anterior), pero que solamente es la continuación de un programa existente desde 1995 como iniciativa de mujeres de distintas comunidades.

Lo que debe destacarse es que esto es nuevamente un mecanismo dirigido más hacia la política social que hacia la laboral, pues el apoyo es sólo para las madres que ya se encuentran trabajando; queda pendiente resolver el asunto de cómo acceder al mercado de trabajo.

Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa

Uno de los cimientos principales durante la administración del presidente Fox fue la del autoempleo basado en las micro y pequeñas empresas, a través de microcréditos que permitieran la supervivencia de una gran cantidad de personas que no tienen acceso al mercado laboral estable. La creación del Fondo Pyme es un seguimiento a esta política que confía en la inversión como la única forma de generar empleos estables.

Se creó la Comisión Mexicana para la Pequeña y Mediana Empresa, la cual pretende disminuir el tiempo y la tramitología necesaria para la apertura de empresas, al concentrar en un solo organismo al Fondo Nacional de Empresas Sociales (Fonaes), al Programa Nacional de Financiamiento a la Microempresa (Pronafin) y al Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme).

El objetivo de esta concentración de programas es facilitar el acceso a los créditos, lo cual permitirá (según datos de la Presidencia) otorgar 700,000 créditos para este año, lo cual podría generar más de 150 mil empleos solamente en el arranque del programa.

Nos encontramos nuevamente con un programa ya existente, que ha demostrado poca eficacia en la generación de plazas formales y bien remuneradas, pues si bien es cierto que es necesaria la simplificación en la apertura de empresas, también es cierto que ésta no es la única razón por la cual no se generan empleos; las micro, pequeñas y medianas empresas son las que concentran la mayor parte del empleo en nuestro país, pero la mayoría de éstas se encuentran en el mercado informal.

El peso de la política laboral está recayendo en medidas de política social, y la gran apuesta al Programa de Primer Empleo puede tener severas limitaciones si no se complementa con un conjunto más amplio de acciones que verdaderamente incidan en el mercado laboral de manera directa.

Referencias bibliográficas

- Campos Ríos, G. (2005) “Modelo de elevación de la empleabilidad en los buscadores de empleo con formación profesional”, *Revista Mexicana del Trabajo y Previsión Social*, núm. 6. México: STYPS.
- McConnell Campbell, R. (2003) *Economía laboral contemporánea*. Madrid: McGraw-Hill.
- Thurow, Lester (1978) *Inversión en capital humano*. México: Trillas.

Páginas Web

www.contactopyme.gob.mx
www.economia.gob.mx
www.eluniversal.com
www.inegi.gob.mx
www.lajornada.unam.mx
www.stps.gob.mx