

## **Creando buenos empleos: Políticas públicas y mercado de trabajo<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Este documento fue preparado por Marina Bassi (RES, RE1/SC1), Catherine Fox (RE2/SO2), Gustavo Márquez (RES), Jacqueline Mazza (SDS/SOC) y Consuelo Ricart (COF/CME México). Los autores agradecen la asistencia de investigación de Rodrigo Castro, Sarah Glendon y Domenec Ruiz-Devesa. Los autores también agradecen los comentarios y sugerencias de Roberto Flores Lima (Consultor) y Pablo Ibararán (OVE).

## 1. Resumen Ejecutivo

- 1.1 La situación actual del mercado de trabajo en México resulta de un patrón de lento crecimiento y baja inversión durante las últimas dos décadas que generó un ritmo de generación de empleos de calidad insuficiente en relación al rápido crecimiento de la oferta de trabajo. Esta brecha entre oferta y demanda fue cubierta por la expansión de empleos precarios, de baja productividad y sin acceso a la seguridad social. Los déficits de competitividad de la fuerza de trabajo y la limitada generación de empleos de calidad generaron un círculo vicioso de baja disponibilidad de y baja demanda por trabajo calificado que no pudo ser roto por la debilidad institucional de las políticas públicas de educación y capacitación vocacional.
- 1.2 La lenta evolución de la productividad, el aumento de la precariedad laboral y la falta de acceso a las prestaciones de la seguridad social son los síntomas visibles de la baja calidad de los empleos generados por el mercado de trabajo. Revertir estos síntomas requiere de acciones concertadas de diferentes políticas públicas orientadas al objetivo de mejorar la calidad de los empleos.
- 1.3 Primero y fundamental, para resolver el problema del empleo México tiene que crecer más rápido. Traducir ese crecimiento en mejores oportunidades de empleo requiere el sostenimiento de un clima de negocios favorable al desarrollo de la iniciativa privada. Que la economía crezca sustentablemente a un ritmo mayor requiere de una acrecentada inversión pública en infraestructura y servicios básicos para un mejor funcionamiento de las empresas. Esto inducirá una expansión de las oportunidades de negocios que alentará un relanzamiento de la inversión privada.
- 1.4 En un marco macroeconómico más propicio, reducir la precariedad laboral y aumentar la productividad de los empleos requiere el desarrollo de políticas laborales que, al tiempo que fortalecen las capacidades de la fuerza de trabajo, aumenten los incentivos que las empresas tienen para generar empleos de alta calidad. México no empieza desde cero en esta trayectoria. El país tiene una larga experiencia en la implementación de políticas activas de mercado de trabajo que deben servir de base para el desarrollo de las innovaciones que esta nueva orientación de las políticas laborales requiere.
- 1.5 Para hacer de estas políticas activas mecanismos eficientes de promoción de empleos de calidad es necesario reorientar las acciones de la STPS y del SNE hacia la captura de aquellas firmas y sectores con la mayor capacidad de generar empleos de altos salarios y productividad. Esto implica cambios fundamentales tanto en las reglas de selección de empresas y sectores como en la forma de articulación del SNE con los servicios estatales de empleo. El eje fundamental de estas acciones es recuperar una relación efectiva con el sector privado que permita identificar firmas y sectores emergentes capaces de generar empleos de calidad y concentrar las acciones sobre ellas.
- 1.6 Para que estas acciones tengan un impacto sustantivo es necesario aumentar los recursos presupuestarios que se destinan a ellas. Mayores recursos presupuestarios deben traducirse en un número sustantivamente mayor de buscadores de empleo colocados en empleos de calidad y en una expansión del universo de empresas que capacitan a sus trabajadores activos. México

cuenta en la STPS y en el SNE con la estructura institucional necesaria para un esfuerzo de esta magnitud, pero es necesario re-enfocar los esfuerzos en el objetivo de crear empleos de calidad.

- 1.7 En un mercado cada vez más globalizado donde el cambio de trabajo es rápido y altos niveles de capacidad son un requisito, la creación de empleos de calidad depende crucialmente de un "sistema" de desarrollo de capital humano más fluido y flexible donde los trabajadores ingresan al mercado laboral con sólidas competencias educativas, aprenden directamente en el lugar de trabajo y se movilizan fácilmente entre educación y capacitación vocacional y trabajo. México debe continuar con los esfuerzos de reestructuración de la oferta de educación y capacitación vocacional que rompan la fragmentación del sistema de desarrollo de capital humano y ayuden a lograr el objetivo de generar empleos de calidad.

*Nota: Para un resumen de las problemáticas y propuestas que se analizan en esta Nota de Política Sectorial, véase el APÉNDICE adjunto al final del documento.*

## **2. El empleo en México**

- 2.1 El mercado de trabajo mexicano es una imagen en contrastes. En él conviven empleos en unidades productivas modernas y de alta productividad vinculadas al mercado mundial con un vasto y heterogéneo universo de informalidad y precariedad laboral. Su capacidad de absorber fuerza de trabajo ha permitido sostener muy bajos niveles de desempleo en un contexto de rápido crecimiento de la oferta laboral. Notablemente, esta capacidad se ha mantenido aún en tiempos de alta volatilidad macroeconómica. El vicio de esta virtud, sin embargo, ha sido el creciente deterioro de la calidad de los empleos, manifestado en una muy lenta evolución de la productividad, el aumento de la precariedad laboral y una reducción en el acceso de la población a las protecciones de la seguridad social.
- 2.2 Durante la segunda mitad de los 90 la apertura comercial y la estabilización macroeconómica incidieron fuertemente en el funcionamiento del mercado de trabajo. De un lado, la apertura comercial afectó al empleo agrícola y manufacturero, lo que se reflejó en una significativa reducción del empleo en esos sectores. Del otro lado, la reducción de la inflación en este mismo período redujo la flexibilidad del salario real que en el pasado había permitido a las empresas adaptarse a choques de demanda vía aumentos de salarios nominales inferiores a la inflación. En el nuevo contexto de baja inflación los choques negativos de demanda se tradujeron en reducciones de empleo.
- 2.3 La desaceleración del crecimiento a principios de la corriente década no hizo más que agravar las consecuencias de esta dinámica que ahora se traduce en una continua y progresiva destrucción de empleos formales urbanos que empezó en la industria maquiladora, expandiéndose a todo el sector industrial. Esto resultó en una corrosión sin precedentes de las bases del empleo formal en el país.
- 2.4 Esta desaceleración del empleo formal no se ha reflejado en altos niveles de desempleo. De hecho, el desempleo en México es muy bajo y de muy corta duración comparado con el resto de la región. El síntoma visible de ese deterioro ha sido el aumento en el número de empleos asalariados precarios en la informalidad. Estos empleos se caracterizan por deficientes condiciones de trabajo y por falta de acceso a insumos complementarios, lo que resulta en muy baja productividad. Un problema asociado a esto ha sido una reducción importante en la fracción de la población con acceso a seguro médico y pensiones de la seguridad social.
- 2.5 Tanto el estancamiento del empleo formal como la expansión de la informalidad se han traducido en una muy lenta evolución de la productividad del trabajo. El producto medio por ocupado creció a una tasa anual de cerca de 1,4% entre 1995 y 2004, no muy diferente que el promedio de la región, pero muy inferior a la de países de crecimiento estable como Chile y a la de los países desarrollados. El valor del producto medio por ocupado en México es un tercio del promedio de la OECD, y la brecha ha aumentando desde 1990 dado el más rápido crecimiento de la productividad en los países desarrollados.

- 2.6 Revertir esta tendencia y apoyar la creación de empleos de calidad requiere un esfuerzo concertado entre múltiples aspectos de las políticas públicas. Las acciones para mejorar la competitividad de la fuerza de trabajo a través de la implementación de políticas activas de mercado de trabajo son un componente esencial y necesario, pero no suficiente. La aceleración del crecimiento, el sostenimiento de la estabilidad macroeconómica y la creación de un entorno político y social favorable al desarrollo de la iniciativa privada en un ambiente de libre competencia (incluyendo un marco regulatorio favorable a la creación de empleos de calidad) son elementos cruciales para reducir la precariedad laboral y aumentar la productividad de la economía mexicana.

### **3. La dinámica del mercado de trabajo**

- 3.1 El funcionamiento del mercado de trabajo es el resultado de un complejo conjunto de factores donde la política laboral, y en general las políticas públicas, deben articular tendencias que vienen del pasado con los desafíos y oportunidades que la integración a la economía mundial genera al país. Las tendencias demográficas, que afectarán el tamaño de la fuerza laboral y su composición en las próximas décadas, son un dato al cual las políticas laborales deben adaptarse para aprovechar las oportunidades que ellas crean. En contraste, el contexto macroeconómico, la competitividad de las firmas frente a la apertura comercial, el clima de negocios, la calidad de las instituciones públicas y la regulación del mercado de trabajo son resultados directos de la acción de políticas públicas que determinan el número y la calidad de los empleos que la economía es capaz de generar.
- 3.2 La situación actual del mercado de trabajo en México resulta de un patrón de lento crecimiento y baja inversión durante las últimas dos décadas que generó un ritmo de generación de empleos de calidad insuficiente en relación al rápido crecimiento de la oferta de trabajo. Esta brecha entre oferta y demanda fue cubierta por la expansión de empleos precarios, de baja productividad y sin acceso a la seguridad social. Los déficits de competitividad de la fuerza de trabajo y la limitada generación de empleos de calidad generaron un círculo vicioso de baja disponibilidad de y baja demanda por trabajo calificado que no pudo ser roto por la debilidad institucional de las políticas públicas de educación y capacitación vocacional.

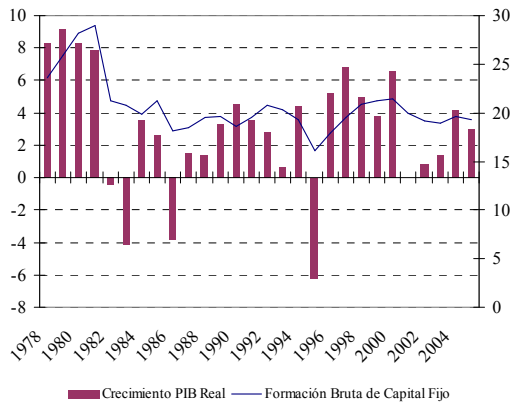
#### A. El contexto macroeconómico: crecimiento, apertura, estabilización y empleo

- 3.3 Un factor que ha afectado decisivamente el funcionamiento del mercado de trabajo es la desaceleración del crecimiento en las últimas dos décadas. México pasó de tasas anuales de crecimiento de cerca de 9% en los '60 y '70, a tasas de 1,2% y 3,53% respectivamente en los '80 y '90, cayendo nuevamente a 1,95% en el período 2001-2005. Sin una recuperación del crecimiento es poco lo que puede hacerse para mejorar la calidad del empleo.
- 3.4 Por otra parte, la inversión agregada perdió peso como componente de la demanda agregada a partir del 2000, luego de haberse estancado a partir de 1998. Esto es el resultado de una caída importante de la inversión privada (de alrededor de 18% del PIB entre 1998 y 2000, a 14,5% en el 2005), y una expansión muy menor de la inversión pública (de alrededor de 3% en el

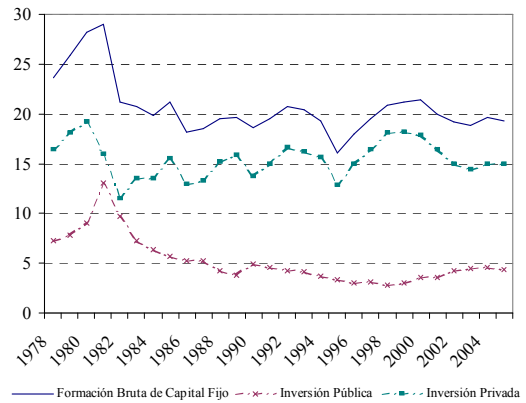
primer período a algo más de 4% en el segundo). Esta reducida formación de capital fijo es sin duda uno de los factores cruciales detrás de la baja productividad del trabajo en la economía mexicana.

**Gráfico 1: PIB e Inversión**

**(a) Crecimiento del PIB real y formación de capital fijo**



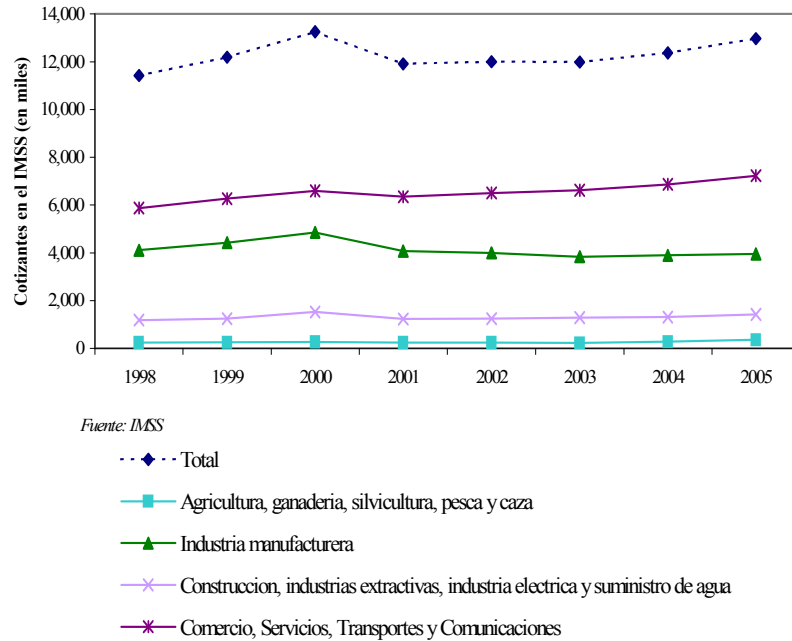
**(b) Inversión pública y privada (% del PIB)**



- 3.5 La reducción de la inflación asociada al programa de estabilización macro adoptado a partir de 1995 cambió los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo frente a choques. En los ochenta, dentro de un marcado proceso inflacionario, la alta flexibilidad a la baja de los salarios del sector formal se puso en evidencia al perder el salario medio de cotización al IMSS un 50% de su valor entre 1982 y 1988 (IMSS). Esta flexibilidad del salario real permitió a las empresas abatir costos de producción y reducir despidos masivos durante las crisis. En contraste, entre 1996 y el 2004 los salarios de cotización al IMSS se mantuvieron estables en términos reales. En un contexto de reducida flexibilidad de los salarios reales la reducción del crecimiento tuvo que ser absorbida vía cambios en el empleo.
- 3.6 La desaceleración económica desde el año 2000 resultó en una severa contracción del empleo asalariado formal, especialmente en el sector industrial. Aunque en 2004 el número de puestos de trabajo formales empezó a recuperarse, todavía a fines del 2005 se situaba al mismo nivel que en las postrimerías del 2000. Esto significa que en los últimos cinco años prácticamente no se creó empleo asalariado formal en términos netos, mientras que la fuerza de trabajo continuaba creciendo.
- 3.7 La industria sufrió una destrucción de más de 900,000 puestos de trabajo formales desde 2000. El comercio fue el sector más dinámico del período, generando cerca de 600,000 empleos formales (Ver gráfico 2). El pobre desempeño del sector industrial se debe fundamentalmente a su alta exposición al comercio internacional (Hanson, 2003, 2005a y 2005b). Estudios empíricos muestran que la región más afectada fue la de la frontera con los EEUU, donde las empresas, especialmente en el sector manufacturero, experimentaron las mayores caídas de los flujos de trabajadores y generación

de puestos de trabajo (Kaplan, 2006). Además, estos estudios muestran que los trabajadores que perdieron sus empleos en el sector formal manufacturero, especialmente en las zonas fronterizas, generalmente salieron del sector formal de manera permanente.

**Gráfico 2: Generación de empleo asalariado formal**



3.8 La reducción de subsidios al sector agrícola y el aumento de exposición del sector al comercio internacional a partir de 1995 resultaron en una importante contracción en el empleo. Mientras que a principios de los 90 el sector agrícola empleaba al 25,8% del total de los trabajadores, este porcentaje cayó a 16% en el año 2003 (Ver tabla 1). El sector agropecuario, particularmente, se volvió un sector de expulsión, al cancelar 1,5 millones de empleos entre 1995 y 2003. El impacto de este proceso sobre las regiones agrícolas, y en particular sobre el Sur-Este, contribuyó a acrecentar la migración rural-urbana y a aumentar el ritmo de crecimiento de la oferta de trabajo en las áreas urbanas.

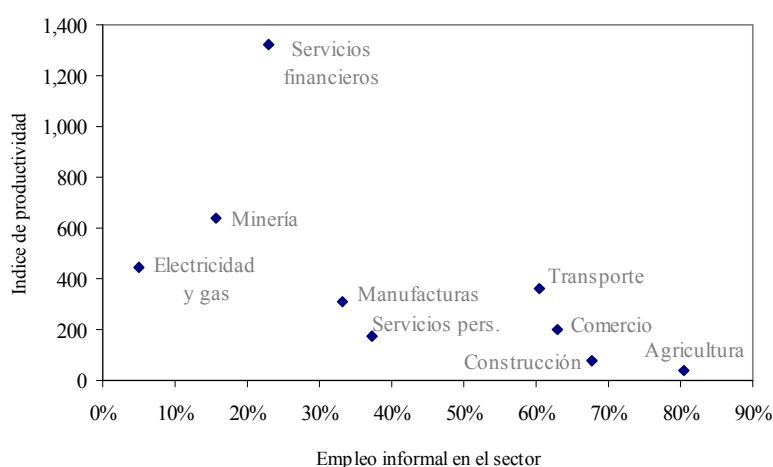
**Tabla 1: Cambio en la estructura sectorial del empleo**

Año	Agricultura	Industria	Servicios
1991	25.8%	23.3%	50.3%
1993	25.7%	22.5%	51.1%
1995	21.8%	21.7%	56.0%
1996	21.7%	22.6%	55.2%
1997	20.9%	22.9%	55.8%
1998	18.7%	24.9%	55.9%
1999	19.2%	25.7%	54.7%
2000	17.4%	26.9%	55.2%
2001	17.5%	26.0%	56.2%
2002	17.3%	25.0%	57.3%
2003	16.3%	25.0%	58.4%

Fuente: WDI

- 3.9 Junto al descenso en el empleo agropecuario y el consecuente aumento de la migración rural-urbana, en los primeros tres años de esta década la destrucción neta de empleos formales urbanos se extendió de manera continua y progresiva de la industria maquiladora a todo el sector industrial e impactó negativamente al empleo formal en su conjunto. Nunca antes – ni en la crisis de la deuda en el año 1982, ni en el fatídico 1995 en que la economía se desplomó en 6,2%, se habían corroído las bases del empleo formal como ocurrió en el período 2000-2003. En un contexto de rápido crecimiento general de la fuerza de trabajo junto al incremento de trabajadores en las áreas urbanas debido a la contracción del sector agropecuario, la caída de empleos formales contribuyó a la expansión del sector informal.
- 3.10 La información disponible muestra que en el caso de México el producto medio por ocupado en cada sector está negativamente correlacionado con la incidencia de la informalidad. Como muestra el gráfico 3 los sectores con mayor concentración de empleos informales son aquellos con menores niveles de productividad. Esto sugiere que, al menos en el agregado, las actividades informales sufren de bajos niveles de productividad, posiblemente asociadas a peores condiciones de trabajo y/o a restricciones en el acceso a insumos complementarios. En este sentido, el aumento en la informalidad de los últimos años ha incidido negativamente en la evolución de la productividad.

**Gráfico 3: Correlación negativa entre productividad e informalidad**



Fuente: Duval Hernandez (2006)

## B. El clima de negocios

- 3.11 La creación de una economía competitiva, de alta productividad y salarios depende crucialmente de que exista un entorno político, social e institucional favorable al desarrollo del sector privado en un ambiente de libre competencia. La ausencia de un clima de negocios favorable a la iniciativa privada dificulta la inversión productiva y, por esa vía, atenta contra la creación de empleos de calidad. Los déficits de inversión en infraestructura y

servicios básicos, las dificultades de acceso al crédito (que afectan en particular a las pequeñas empresas) y un sistema regulatorio que aumenta los costos de operar en la formalidad son aspectos cruciales en la conformación de un clima de negocios favorable a la generación de empleos de calidad.

- 3.12 La construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de comunicaciones, transporte y energía es un elemento crucial para crear externalidades que permitan reducir los costos de operación de las empresas y aumentar su productividad. El déficit de infraestructura aumenta el costo de distribución, segmenta el mercado en regiones geográficas y restringe los encadenamientos productivos<sup>2</sup>. Para mejorar la generación de empleo es necesario atacar la problemática de los altos costos del suministro de servicios básicos, comunicación telefónica, electricidad, agua y gas, eliminando las barreras reglamentarias que generan poder monopólico a los proveedores de esos servicios.
- 3.13 La escasez de crédito y las altas tasas de interés son un problema central para las empresas. En México tanto la disponibilidad de crédito como las tasas de interés podrían estar influenciadas por los requerimientos financieros del sector público que tienden a absorber gran parte de la capacidad financiera del mercado. Por ejemplo, en el año 2002 los requerimientos financieros del sector público representaron el 57,2% del flujo de ahorro financiero y el saldo del papel gubernamental en el mercado de dinero representó el 90,4% del total. La magnitud de la captación recursos financieros por el sector público asegura rentas estables a la banca pero podría estar dejando menos espacio financiero para la inversión privada. Un dato comparativo relevante es la situación en Chile donde el crédito bancario otorgado al sector privado fue de casi 80% del PIB, versus México donde fue tan sólo 17%.
- 3.14 Las PyMEs dan cuenta de más del 90% de los cinco millones de empresas establecidas en México, generan casi el 42% del PIB y emplean 64% de la fuerza laboral.<sup>3</sup> Varios estudios indican que para estas empresas los costos de transacción asociados a regulaciones empresariales para iniciar y mantener un negocio son relativamente altos.<sup>4</sup> Por otra parte, sólo el 25% de las PyMEs tienen acceso a fuentes de financiamiento<sup>5</sup>, lo que restringe sus posibilidades de inversión y genera rezago tecnológico.
- 3.15 Según un análisis comparativo de la regulación empresarial (Banco Mundial, 2006), México es un país donde la apertura de una empresa es relativamente complicada. Requiere de nueve procedimientos que se demoran alrededor de 58 días. Aunque ligeramente por debajo de la media de América Latina en todos los indicadores, México está todavía lejos de la media de la OCDE que requiere 6,5 procedimientos que toman alrededor de 19,5 días. De acuerdo con este índice, México ocupa una posición intermedia (67 de 155), siendo el número 1 el que presenta un menor costo de abrir una empresa.

---

<sup>2</sup> Solís, Margarita (2006)

<sup>3</sup> OECD (2000)

<sup>4</sup> Banco Mundial (2006), Secretaría de Economía (2003).

<sup>5</sup> BANXICO, Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio.

- 3.16 México es uno de los países donde operar de manera continua en el sector formal es especialmente costoso. El costo de contratar y despedir trabajadores en México está por encima de la media, no sólo de la OCDE sino también de los países de la región. México ocupa la posición 123 de 155 en dificultad para despedir trabajadores, 118 de 155 en el costo de despedir trabajadores y 119 de 155 en el costo de contratar trabajadores.

**Tabla 2: Costo de apertura y rigidez de operar en el sector formal**

	Trámites	Duración (Días)	Costo (% PIB per cápita)	Dificultad para Contratar (Índice)	Dificultad Despedir (Índice)	Rigidez Empleo (Índice)	Costos Contratación (% del salario)	Costos despido (semanas salarios)
<b>Asia del Este y Pacífico</b>	8,2	52,6	42,9	26	23	26,2	8,8	44,2
<b>Europa y Asia Central</b>	9,6	36,4	13,5	34,5	41,5	44,3	29,6	32,8
<b>América Latina y Caribe</b>	11,4	63	56,2	40,5	29,5	40,3	15,9	62,9
<b>OECD, ingreso alto</b>	6,5	19,5	6,8	30,1	27,4	35,8	20,7	35,1
<b>Asia del Sur</b>	7,9	35,3	40,5	41,9	42,5	39,9	5,1	75
<b>México</b>	<b>9</b>	<b>58</b>	<b>15,6</b>	<b>33</b>	<b>60</b>	<b>51</b>	<b>23,8</b>	<b>74,5</b>

<sup>1</sup> Solís, Margarita, (2006)

<sup>1</sup> World Bank (2006a)

### C. Educación y competitividad de la fuerza de trabajo

- 3.17 El nivel de educación formal de la fuerza laboral en México muestra una sostenida tendencia positiva. El número de años de educación promedio de la población en edad de trabajar aumentó en 4.5 años desde 1960, pasando de 2,76 años a 7,23 años en el año 2000. Si bien un rápido crecimiento es esperable por comenzar con niveles tan bajos, el progreso mexicano fue muy superior al de países Latinoamericanos con niveles similares de educación en 1960. A pesar del importante avance, la fuerza de trabajo de México debe continuar mejorando para reducir la diferencia con países desarrollados. En el año 2000, por ejemplo, un adulto promedio mexicano tenía 5 años de educación menos que un adulto promedio en los EEUU.
- 3.18 La generalización de la educación primaria obligatoria es un objetivo que México ya ha alcanzado (Perry et al., 2006). Sin embargo, la mano de obra mexicana compite en la economía global y es preciso equiparar sus competencias educativas con las de otros países de medio y alto ingreso (Samaniego, 2006). La tasa neta de matrícula en la educación secundaria en México (en torno al 60% en 2002) no es solo la más baja de la OCDE, sino que es también inferior a la del conjunto de la región (65%).
- 3.19 La expansión de la educación primaria se ha logrado en cierta medida a costa de la calidad de la enseñanza, en particular la que reciben los estratos más desfavorecidos (Banco Mundial, y Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

Estos problemas se han puesto en evidencia con los malos resultados obtenidos por México en la prueba PISA que muestran que un porcentaje considerable de los estudiantes de 15 años no tiene las habilidades mínimas para obtener información a través de la lectura, o bien no es capaz de resolver problemas matemáticos fundamentales (Uribe, Reimers y Cárdenas, 2006). Estos problemas de cobertura y calidad de la educación afectan la competitividad de la fuerza de trabajo. No es claro que la educación impartida sea relevante y pertinente para preparar a los jóvenes para los requerimientos del ámbito productivo.

- 3.20 El sistema de educación y capacitación vocacional tiene ventajas comparativas con otros sistemas similares en la región. No obstante, como muchos de ellos, sufre de una desconexión entre los contenidos impartidos y la demanda que sus graduados encuentran en el mercado de trabajo. Esto sin duda reduce su impacto en el crecimiento de calidad de la fuerza laboral. El CONALEP (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica), creado en 1978, tiene ventajas tales como requisitos de que sus instructores provengan del sector productivo y roten periódicamente hacia él para su actualización continua. Al igual que la oferta de capacitación laboral, la oferta de educación vocacional debe modernizarse y mejorar su vinculación con las demandas que genera el mercado de trabajo.
- 3.21 Para aumentar la productividad del trabajo es necesario fortalecer las políticas educativas y de capacitación vocacional a fin de incrementar las aptitudes y competencias de la población. Para atender las necesidades de formación de trabajadores de mayor edad ya fuera del sistema escolar es necesario fortalecer las políticas activas de mercado laboral que desarrollen las aptitudes y las competencias de la población que ya forman parte de la PEA. México puede aumentar las perspectivas de buenos empleos para su mano de obra a través de una política educativa que siga incrementando la matrícula en la educación secundaria, todavía relativamente baja, que mejore la calidad de la educación primaria y secundaria, y que aumente la inversión de los individuos en educación y capacitación vocacional post-secundaria y educación universitaria, en particular la de carácter técnico y científico.

#### D. El marco institucional de las políticas de empleo

- 3.22 La falta de creación de empleos de calidad en México no está únicamente relacionada con las tendencias arriba elaboradas. Las políticas activas de mercado laboral - definidas como programas que buscan mejorar la calidad de la oferta laboral (reconversión y capacitación), incrementar la demanda laboral (generación de empleo) y mejorar la intermediación de mercado (orientación laboral e identificación de vacantes) - no han tenido la entidad necesaria como para combatir estas tendencias negativas.
- 3.23 México ha hecho avances importantes hacia una mayor flexibilidad en el desarrollo de capital humano introduciendo nuevos modelos para capacitar a la fuerza laboral. Desde los años 80, México ha sido un líder en materia de políticas activas de mercado laboral y ha prescindido del impuesto para la capacitación (LFT, 1978) que todavía restringe el desarrollo del mercado privado competitivo de capacitación en muchos otros países latinoamericanos. Esta larga experiencia de operación del Servicio Nacional de Empleo dejó

como legado un grupo humano altamente motivado y una estructura institucional capaz de coordinar efectivamente las acciones del SNE con la de los servicios estatales.

- 3.24 México ha sido pionero en introducir dos modelos muy importantes para estimular capacitación orientada a la inserción o, en su caso, la permanencia y aumento de productividad del trabajador activo en el lugar de trabajo. Ambos programas operan guiados por la demanda y el co-financiamiento de las empresas, sea por capacitar para o en un puesto de trabajo. El Programa PAC apoya directamente a los empresarios para aumentar las destrezas de sus empleados en sus puestos de trabajo a través de capacitación orientada a implementar los cambios de productividad y aumento de destrezas de trabajadores en planta. Cabe mencionar que el programa anterior a PAC, CIMO, combinaba con éxito la capacitación laboral a los trabajadores con la asistencia técnica a la empresa. El Servicio Nacional de Empleo (SNE) es el único de la región que opera un programa de capacitación (Programa Probecat/BECATE/Modalidad Mixta) que se orienta a aumentar las destrezas de los buscadores de empleo con capacitación directa en empresas y ofrece una variedad de servicios para facilitar la búsqueda de empleo. Al operar guiados por la demanda efectiva de las empresas ambos programas contribuyeron a asegurar la pertinencia de la capacitación y la eficiencia de la inversión pública.
- 3.25 La STPS ha desarrollado dos mecanismos basados en Internet (ChambaNet y ChambaTel) para apoyar sus acciones de vinculación laboral. A su vez, el Observatorio Laboral es uno de los éxitos más grandes de la administración actual ya que proporciona información por Internet sobre las 200 carreras más importantes del mercado laboral en México, así como información sobre número de graduados, empleados por carrera, salarios, etc.
- 3.26 Los programas de apoyo a la capacitación y al empleo sufrieron fuertes caídas de cobertura a raíz de la reducción de recursos destinados a programas del mercado laboral en sucesivos ajustes presupuestarios. En parte como reacción a esta reducción de recursos se desarrollaron una variedad de programas, que hicieron perder el foco en la demanda revelada por las empresas que el SNE había desarrollado a lo largo del tiempo. La diversidad de programas implementados durante los últimos años no capturaba adecuadamente el segmento de mercado con más potencialidad de generación de empleos de calidad, ni se ajustó bien al aumento de la informalidad.
- 3.27 Además, los cambios en la economía mexicana desde 1995 redujeron la capacidad de agregación efectiva de las organizaciones empresariales. Esa capacidad había permitido al SNE organizar los programas e identificar empresas en diálogo continuo con el sector empresarial, capturando así los segmentos de mercado con más potencialidad de apoyar la creación de buenos empleos, como sectores de nueva inversión y/o empresas en crecimiento. Tanto el deterioro en la representatividad de las Cámaras y otras organizaciones empresariales durante los últimos años, como la descentralización operacional de estos programas redujo su capacidad de identificar y, más aún, de promover empleos de calidad. En ausencia de enlaces efectivos con firmas en sectores en expansión que ofrecieran empleos de calidad, la selección de empresas dentro de los programas estuvo basada

en su disponibilidad a aceptar desempleados en pasantías sin ningún foco estratégico en la calidad de los empleos que se generaban.

- 3.28 Como consecuencia, se redujo la capacidad del SNE para insertar a trabajadores en nuevos empleos de sectores con más potencialidad y para servir como mecanismo de transición hacia empleos más calificados.

## **4. Recomendaciones de política**

- 4.1 El mercado de trabajo es un eslabón fundamental en la cadena que liga la estabilidad y el crecimiento macroeconómico con el bienestar de la población. Sólo un mercado de trabajo capaz de generar empleos de alta productividad e ingresos, con los beneficios de la seguridad social y protegidos por un marco regulatorio razonable, es capaz de mejorar en forma sostenible el bienestar de la población, objetivo último del proceso de desarrollo. Ningún sistema de protección social, por más desarrollado que este sea, puede más que atenuar las consecuencias de un mercado de trabajo que genera empleos precarios y de baja productividad.
- 4.2 Las últimas dos décadas han sido en México un período de intensas transformaciones y reformas, muchas de ellas logradas con un alto costo social y político. Estabilidad macroeconómica, inserción en la economía mundial y profundización de la democracia son sólo algunos de los logros que el país tiene para mostrar como resultado de esos esfuerzos. Gracias a ellos, hoy México tiene la oportunidad de enfrentar los desafíos que implica la creación de empleos de calidad para su población. Aprovechar esta oportunidad requiere un esfuerzo concertado entre múltiples aspectos de políticas públicas de las cuales las políticas laborales son un componente esencial y necesario, aunque no suficiente. El sostenimiento de la estabilidad macroeconómica y el mantenimiento de un entorno político y social favorable al desarrollo de la iniciativa privada en un ambiente de libre competencia adecuadamente regulada son elementos cruciales para mantener un sendero de crecimiento que permita al país enfrentar los retos del crecimiento.

### A. Empleo, políticas macro-económicas y marco regulatorio

- 4.3 Una política de gobierno orientada a la generación de empleos de calidad sólo puede basarse en un ritmo de crecimiento mayor al que ha exhibido México en la última década. La experiencia internacional sugiere que sostener un ritmo de crecimiento del 5% anual requiere elevar la participación de la inversión en el producto a un 25%. Para México (que en el 2005 invirtió 19,3% del PIB) eso implica un aumento de la inversión de 5% del PIB (equivalente a 477 miles de millones de pesos). Un cambio de esta magnitud requiere reorientaciones fundamentales en la política fiscal y en el sistema de financiamiento público que dejen espacio financiero para aumentar el gasto en formación de capital fijo.
- 4.4 Parte de ese esfuerzo de inversión adicional se debe traducir en aumentos de la inversión en infraestructura necesaria para mejorar las condiciones en las que operan las empresas en México. Transporte, comunicaciones, energía, agua, servicios urbanos básicos, son algunos de los sectores donde esa acrecentada inversión contribuiría a mejorar las condiciones de operación y la productividad de las empresas y, por esa vía, a aumentar la generación de empleos de calidad. Aumentar la inversión en esos sectores no es sólo, ni necesariamente, producto de más inversión pública. En muchos casos es necesario reducir las barreras reglamentarias y de política que obstaculizan la competencia e impiden la expansión de esas actividades.
- 4.5 Dada la estructura del sector privado mexicano, donde el 90% de las empresas son pequeñas y medianas y concentran el 64% del empleo, mejorar

su acceso al crédito es imprescindible para el objetivo de aumentar la inversión. Es necesario aumentar el alcance y la efectividad de las políticas de crédito a PyMEs y generar condiciones en el mercado financiero para hacer de estas empresas clientes efectivos de este sistema. Un primer paso en el logro de este objetivo es reducir el peso de los papeles públicos en la cartera de activos del sistema financiero. Pero más fundamentalmente esto requiere de cambios en las reglas de operación del sistema financiero que simplifiquen las condiciones de acceso y hagan más seguros los derechos de los acreedores en operaciones de préstamo.

- 4.6 Es necesario simplificar el marco reglamentario que regula la creación y operación de empresas formales. El requerimiento de 9 procedimientos y 58 días, sin contar los recursos monetarios asociados, es un incentivo extremadamente fuerte a la informalidad. Del mismo modo, una regulación laboral estática y con poco espacio para la innovación en materia de contratación actúa como un incentivo contra la regularización de las relaciones de trabajo. El llamado aquí no es hacia la creación de un marco regulatorio laboral más flexible, después de todo la informalidad es una forma muy efectiva (y difundida) de flexibilización de la relación de trabajo. El llamado es más bien a explorar cambios en el marco regulatorio y reglamentario que reduzcan los costos de operar en la formalidad y, por esa vía, contribuyan a reducir la elusión y evasión fiscal asociada a la informalidad. El objetivo de estas reformas es el de reducir la incertidumbre y, por lo tanto, el costo esperado de la contratación, sin alterar el valor del salario percibido por el trabajador. La experiencia internacional, tanto en países en desarrollo como Brasil como en los países de la OECD, muestran que esa reducción de incertidumbre tiene efectos positivos sobre la generación de empleo y su formalidad.
- 4.7 México se encuentra entre los contados países que no prevén la modalidad de los períodos probatorios en los contratos de duración indefinida. Su establecimiento, claramente regulado en cuanto a su duración y condiciones, podría crear estímulos a la contratación. Hoy en día las empresas grandes eluden esta restricción legal mediante la subcontratación de personal con empresas proveedoras de mano de obra temporal, que eventualmente puede ser contratada en firme, pero el esquema queda fuera de las posibilidades de las empresas medianas y pequeñas.
- 4.8 Una tendencia que se apunta en el mundo es la de distribuir mejor los tiempos de descanso y de trabajo para buscar un mejor acomodo de la jornada, no mediante reglas de aplicación indiscriminada, sino de acuerdo a las necesidades específicas de cada empresa. Diversos países han recurrido a los llamados "bancos de horas" que permiten acomodar mejor los períodos de descanso y de trabajo a los requerimientos de la producción, garantizando siempre que no se incurra en jornadas de duración excesiva. Algunas empresas grandes en México han adoptado arreglos de este tipo a través de la contratación colectiva, arriesgándose a pasar por alto los preceptos rígidos que la ley establece en esta materia.

#### B. Empleo y políticas activas de mercado de trabajo

- 4.9 Reducir la precariedad laboral y aumentar la productividad de los empleos requiere el desarrollo de políticas laborales que, al tiempo que fortalecen las

capacidades de la fuerza de trabajo, aumenten los incentivos que las empresas tienen para generar empleos de alta calidad. México, sin embargo, no empieza desde cero en esta trayectoria. El país tiene una larga experiencia en la implementación de políticas activas de mercado de trabajo que deben servir de base para el desarrollo de las innovaciones que esta nueva orientación de las políticas laborales requiere.

- 4.10 Esa experiencia enseña que la falta de una relación efectiva con firmas en sectores en expansión que ofrecieran empleos de calidad disminuyó la efectividad de estos programas. Reconstruir esa relación implica adoptar un nuevo enfoque estratégico que oriente la acción de la STPS hacia la creación de empleos de calidad. Las políticas activas de mercado laboral pueden funcionar como un instrumento poderoso para orientar las inversiones de las empresas hacia la innovación tecnológica y el desarrollo de procesos de alto desempeño. Para ello deben incentivar una participación más activa del sector empresarial en aumentar la productividad de los trabajadores activos y promover empleo más productivos.
- 4.11 Reconstruir la relación con el sector privado y, dentro de él, seleccionar aquellas firmas y actividades con un mayor potencial para la creación de empleos de calidad implica cambios fundamentales en la forma en que la STPS escoge a los beneficiarios de sus programas de intermediación y capacitación vocacional. En el esquema actual, la selección de empresas a atender estaba basada en su disponibilidad para aceptar desempleados como pasantes y el éxito de la acción era juzgado en términos de cuantos de esos desempleados eran aceptados como empleados por las firmas. En un esquema como el propuesto aquí, la selección de empresas a atender se debe basar en la calidad de los puestos de trabajo que esas empresas están dispuestas a generar, medida a través de la comparación entre el salario ofrecido y el promedio del salario de cotización al IMSS del grupo de comparación relevante (sector, estado, área geográfica).
- 4.12 Identificar esas empresas y sectores requiere de mecanismos de coordinación con empresas y organizaciones del sector privado del estilo de las que la STPS fue capaz de generar en el pasado, cuando más de 400 Cámaras participaron en la operación del CIMO. En las nuevas condiciones en las que opera la economía mexicana estos mecanismos de coordinación deben ser flexibles y adaptables a las condiciones locales. La experiencia internacional sugiere que tanto la dimensión sectorial como la territorial son cruciales para mejorar la capacidad de identificación de firmas y actividades capaces de generar empleos de calidad. Dado que los problemas que las firmas enfrentan para desarrollar actividades de alta productividad son múltiples e idiosincrásicos, los esfuerzos de intermediación y capacitación vocacional deben coordinarse con los de otras entidades públicas y privadas capaces de agregar estas demandas y presentarlas a los responsables de organizar la provisión de estos servicios.
- 4.13 Lograr que estas políticas tengan un impacto sustantivo requiere no sólo reorientarlas hacia la promoción de empleos de calidad, sino también aumentar su cobertura. Para esto es necesario aumentar significativamente el presupuesto federal de los programas PROBECAT/BECATE y CIMO/PAC. Esto permitiría insertar una masa crítica de buscadores de trabajo en capacitación

en planta e incrementar los niveles de competencia de un número significativo de trabajadores en puestos de trabajo.

- 4.14 Para justificar esos acrecentados recursos fiscales destinados a un esquema flexible y adaptable a la idiosincrasia sectorial y territorial como el propuesto, es necesario que éste sea transparente, sujeto a un monitoreo continuo y evaluado sistemáticamente en función de su impacto en términos del objetivo de generar empleos de calidad. Esto va más allá de un requisito simple de evaluación periódica y requiere cambios organizacionales importantes en las formas de operación de los programas que permitan (i) identificar las entidades y actores involucrados en la recolección de datos para efectos de evaluación de políticas y programas laborales a nivel nacional; (ii) delinear sus roles y responsabilidades; (iii) asegurar su efectiva y eficiente coordinación; (iv) revisar los procesos y procedimientos para la recolección, análisis y disseminación de datos, (v) desarrollar indicadores acordados y consensuados para las evaluaciones, y (vi) mantener un registro único de información confiable.

C. Programas para buscadores de empleo y nuevas acciones para atraer nuevos empleos

- 4.15 Es necesario ampliar significativamente el presupuesto federal de PROBECAT/BECATE con el objeto de ampliar su cobertura (de 200.000 becas actuales a 600.000 en 2007, a 1,5 millones en el 2008 y a 2 millones en el 2009). El objetivo principal de esta ampliación es lograr la inserción de 4.1 millones de buscadores de empleo en empleos de calidad.
- 4.16 El actual programa de becas tiene muchas modalidades de capacitación pero las evaluaciones disponibles sugieren que la modalidad mixta y los apoyos económicos a buscadores de empleo (SAEBE) son las que reportan consistentemente mejores tasas de inserción laboral. La modalidad mixta le ofrece al desempleado la oportunidad de trabajar mientras se capacita en empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas. Dentro del mecanismo de selección de firmas a ser apoyadas es necesario (i) dar preferencia a aquellas empresas de alto desempeño que potencien el aumento en la productividad y la mejora en los empleos; (ii) promover el programa en la mediana y grande empresa que son quienes ofrecen el mayor potencial de empleo formal y de calidad.
- 4.17 El programa de gobierno de la nueva administración propone una nueva acción especialmente orientada a incentivar a los empleadores a contratar a jóvenes buscadores de un primer empleo a través de una exención temporal por un año del pago de las contribuciones salariales al IMSS. Este es un esquema que podría agregarse a la beca de capacitación en planta (un subsidio de uno a tres salarios mínimos) que reciben los buscadores de empleo beneficiarios. Sin embargo, es necesario notar que este tipo de subsidio a la empresa introduce un cambio en el costo relativo de distintos grupos de trabajadores, favoreciendo los jóvenes en contra del resto de los trabajadores, y puede generar procesos de sustitución entre ellos. La experiencia argentina de 1995 sugiere que este tipo de medidas no tiene efecto significativo sobre el empleo total, dado que el aumento de empleo de los jóvenes es logrado a costa de la reducción del empleo del resto de los

trabajadores. Por esta razón, si se introduce un esquema como éste sería recomendable incorporar como beneficiarios de este programa a trabajadores con experiencia laboral que puedan ser re-funcionalizados a través de capacitación. Adicionalmente, es importante monitorear estrechamente la rotación en las empresas participantes. Al presente la STPS monitorea el comportamiento de las empresas participantes en BECATE y pueden descalificarlas para futuras acciones si detectan alta rotación e incumplimiento del compromiso de contratar a los participantes. Esto es un procedimiento informal y de adoptarse esta nueva vertiente será importante sistematizar el monitoreo para mitigar ese riesgo.

- 4.18 Dados los déficits educativos de grupos importantes de jóvenes sería importante facilitar esquemas flexibles para que los jóvenes que recién se integran a un empleo puedan completar sus estudios mientras trabajan. La STPS opera un programa piloto de vales educativos para apoyar a buscadores de empleo que requieran un curso de no más de 6 meses para mejorar su posibilidad de emplearse. Este programa podría expandirse para incluir el financiamiento de hasta un año de estudios para completar post-básico, limitado a jóvenes de 16-18 años de edad y sólo si el curso es pertinente para calificar para un puesto mejor dentro la empresa donde trabaja. Esta iniciativa, sin embargo, tiene el riesgo de dispersar los limitados recursos humanos de la STPS y del SNE en actividades que distraen de su foco en expandir la cobertura de sus programas y orientar los buscadores de empleo a vacantes de mejor calidad.
- 4.19 Sería conveniente introducir una nueva modalidad para atraer nuevas inversiones ofreciéndoles las becas de capacitación en planta (una mixta nueva) condicionadas a que las nuevas empresas absorban trabajadores de la localidad y ofrezcan empleos de mayor nivel de desempeño medido en términos de que su oferta salarial es superior al promedio relevante del salario medio de cotización al IMSS.
- 4.20 Los esfuerzos de promoción para identificar vacantes y oportunidades de colocación en cursos en planta (mixta) por parte de cada Servicio de Empleo estatal debe concentrarse en ramas competitivas y emergentes en esa región. Es recomendable desarrollar criterios de selección de empresas más acotados a la estrategia propuesta (empleo de calidad) y, además, establecer metas para captar un mayor número de vacantes. Parte de esto puede incluir el aumento en el número de becas en regiones que reportan mayor crecimiento en inversión productiva que ofrezcan empleos con un salario promedio en rangos superiores al medio de cotización del IMSS de esas localidades. Los SNE pueden lograr esto dentro del actual marco normativo con solamente ser proactivos y estratégicos en la promoción de este subsidio, y selectivos en la entrega de apoyo económico para esta vertiente.
- 4.21 Una estrategia de esa naturaleza es por necesidad adaptable a las características de cada región. Es diferente la estrategia más selectiva que pueden tener los servicios de empleo en estados del norte - donde existe más demanda de empleo- que la mayor flexibilidad que se requiere en áreas rurales o en el sur - donde la demanda de empleo es un factor limitante. No obstante, el espíritu de la estrategia es el mismo para todos los servicios: invertir su tiempo y esfuerzo en desarrollar e identificar oportunidades de

empleo en empresas de mejor nivel, con el potencial de ofrecer empleos mejor remunerados que los niveles promedios en esa región.

D. Programas para incrementar la competitividad de las empresas y sus trabajadores activos

- 4.22 El gobierno entrante tiene la oportunidad de asegurar que una masa crítica de trabajadores activos incremente sus niveles de competencia en el corto plazo. Esto requiere implementar una campaña intensiva para reinsertar al CIMO/PAC en el sector privado y ampliar su alcance y cobertura significativamente (de 7 mil empresas en 2005 a 50.000 en el 2007, 100.000 en el 2008 y los subsiguientes). Este incremento en alcance se puede lograr con la colaboración de una 400 cámaras que en su momento colaboraron. Para contribuir a la creación de empleos de calidad es crítico que el programa recupere ese alcance a nivel nacional en el 2007. La nueva generación del CIMO/PAC solamente tiene que capitalizar sobre lo que ha funcionado bien en el pasado y posiblemente agregar un menú más amplio de posibilidades de co-financiamiento.
- 4.23 El gobierno entrante puede utilizar de manera efectiva este instrumento a través de reintroducir el esquema de co-financiamiento de la asistencia técnica (utilizado en el CIMO) para definir la estrategia de capacitación vinculada al desarrollo de la propia empresa y la promoción de capacitación orientada a áreas que potencian las ventajas comparativas de las empresas.
- 4.24 Ambas acciones implican una profunda reorientación y expansión significativa, que requiere recuperar también la confianza y colaboración de asociaciones empresariales en la promoción y operación del programa. Hay que lograr la reconversión de los promotores actuales hacia un grupo de expertos bien preparados para apoyar a los empresarios en asegurar que sus inversiones en la capacitación potencian la competitividad de las empresas.

E. Programas de vinculación e intermediación laboral

- 4.25 La STPS ha sido innovadora en la adopción de esquemas de intermediación laboral basado en tecnología informática como ChambaNet y ChambaTel. Ambos programas deben ser apoyados y sostenidos junto con otros mecanismos de facilitación como el Observatorio Laboral.
- 4.26 Los servicios de vinculación y los Centros de Intermediación Laboral de todos los servicios estatales de empleo deberán contar con especialistas en empleo de manera tal de incrementar la pertinencia de sus respuestas a las necesidades del aparato productivo. Es necesario hacer los servicios de intermediación y de capacitación laboral más efectivos privilegiando la necesidad estratégica de insertar al trabajador en empleos más sustentables y mejor remunerados y dando preferencia a proyectos de capacitación de empresas de alto desempeño y economías que potencien aumentos en la productividad.
- 4.27 El SNE debe desarrollar una nueva estrategia de promoción y captación de vacantes orientada hacia la generación de empleo de calidad, haciendo hincapié en los aspectos de género dadas las desventajas que todavía sufren las mujeres en el mundo laboral. Si se desea identificar mejores

oportunidades de empleo, es indispensable mejorar la calidad de las vacantes que actualmente captan los SNE y mejorar la presencia del SNE en las empresas más productivas para abrir espacios de empleo de mayor calidad a la población que atiende.

- 4.28 La clave es que los servicios estatales de empleo adquieran experiencia en y conocimiento de los sectores más estratégicos de su propio estado y que concentren sus acciones en estos sectores y firmas emergentes. La estrategia es focalizar los esfuerzos de promoción (visitas a cámaras, empresas y organización de ferias) de cada servicio en donde haya mayor potencial de identificar más vacantes mejor remuneradas. Esto implica invertir tiempo y recursos en las acciones que prometen ser más cercanas al objetivo central de identificar oportunidades de inserción en empleo de calidad.

#### F. Empleo y el sistema de educación y capacitación vocacional

- 4.29 En un mercado cada vez más globalizado donde el cambio de trabajo es rápido y altos niveles de capacidad son un requisito, la creación de empleos de calidad depende crucialmente de un "sistema" de desarrollo de capital humano más fluido y flexible donde los trabajadores ingresan al mercado laboral con sólidas competencias educativas, aprenden directamente en el lugar de trabajo y se movilizan fácilmente entre educación y capacitación vocacional y trabajo. En México, así como en tantos países de Latinoamérica, ese "sistema" está fragmentado y resulta en estudiantes que se gradúan con bajos niveles de competencias, ingresan a un mercado laboral con pocas opciones para aprender "on the job" y tienen pocas opciones para regresar a la educación y capacitación vocacional en el transcurso de su vida laboral.
- 4.30 Para México es importante continuar con los esfuerzos de reestructuración de la oferta educativa e instrumentación del Acuerdo 289 (emitido en 2000) que permite reconocer niveles educativos mediante pruebas de conocimiento sin la obligatoriedad de haber cursado estudios. Con este acuerdo se abrió la posibilidad de que los subsistemas de educación técnica y otros desarrollaran esquemas más flexibles para acomodar los horarios de adultos ocupados. Sin embargo, la adopción de estos conceptos en la educación ha sido lenta y confusa y el sector privado no ha tomado el liderazgo de esta iniciativa. Entre otras dificultades aún no se ha implementado el acuerdo de proveer alternativas para la acreditación de niveles educativos.
- 4.31 En el marco del Acuerdo del 2 de Agosto de 1995 se estableció el Sistema Normalizado de Competencia Laboral y el Sistema de Certificación Competencia Laboral (CONOCER) en 1997. A través de CONOCER se introdujo el concepto de estándares de nivel de competencia definidos por el sector productivo. Sin embargo, la evolución institucional de CONOCER lo alejó del sector empresarial y de un marco de referencia basado en referentes de mercado. Esto va a requerir una reorientación profunda del CONOCER hacia una dinámica de sector privado y hacia una visión orientada a establecer un sistema de estándares de competencia basado en las exigencias del mercado.

## G. El futuro de las políticas laborales

- 4.32 Las alternativas de política presentadas en este documento se concentran en aquellos temas donde la nueva administración puede desarrollar nuevos esquemas de política, incluyendo nuevas orientaciones en las políticas activas de mercado de trabajo. El común denominador de estas propuestas es el estar basadas en políticas y programas donde el país ha acumulado experiencia y desarrollado estructuras institucionales como el Servicio Nacional de Empleo y otras. Sin embargo, esto no agota el universo de políticas que han estado presentes en el debate político y que tienen mucha influencia en la calidad de los empleos. Hay dos temas sobre los cuales es necesario desarrollar más conocimiento y profundizar el debate.
- 4.33 El primero es el tema de regulación del mercado de trabajo y, en particular, el de reforma de la Ley Federal del Trabajo. En México se han discutido distintos proyectos de reforma de la regulación laboral. Estos han tocado, con distinto énfasis, tres vertientes fundamentales: algunos consideran cambios de fondo en el ámbito procesal, a fin de hacer los procedimientos más transparentes y expeditos; una segunda vertiente toca aspectos que tienden a dar una mayor flexibilidad al ordenamiento legal y a delegar a la contratación colectiva muchos de los aspectos que actualmente están regulados en la ley; y la tercera vertiente contiene cambios tendientes a introducir mayor democracia y transparencia en las relaciones obrero-empresariales, garantizar el voto secreto y mayor autonomía a los órganos jurisdiccionales del trabajo.
- 4.34 Cualquier proceso de reforma regulatoria deberá incluir avances en los tres ámbitos antes mencionados. Ante una transición como la que actualmente atraviesa el país, en la que se busca una mejor inserción en el contexto global y un avance en el proceso democrático, será necesario retomar la deliberación y tratar desde el inicio de la nueva administración de construir los consensos políticos necesarios para darle sustento y legitimidad.
- 4.35 El segundo tema se refiere a las interacciones entre políticas de protección social y mercado de trabajo. Como se señala en la Nota sobre Protección Social, es importante notar que ciertos programas como el Seguro Popular modifican los incentivos que los trabajadores tienen para participar en la formalidad. Estos programas subsidian el acceso de la población a servicios de salud independientemente de la inserción laboral de los beneficiarios, reduciendo el costo de los servicios de salud para los informales. Una consecuencia, probablemente indeseada, de este subsidio es la de aumentar el diferencial de costos entre los seguros de salud disponibles para los trabajadores formales (incluidos en sus contribuciones) y los informales, creando así incentivos a favor de la informalidad.
- 4.36 El financiamiento del sistema de seguridad social, basado exclusivamente en impuestos a la nómina, crea una "cuña del impuesto al salario" que encarece el costo de la mano de obra, presiona a la baja los salarios e impone límites a la cobertura de los esquemas de seguridad social. Es evidente, sin embargo, que un sistema alternativo de protección social concebido en torno a una noción más amplia de "trabajo" y no como prerrogativa emanada del "empleo asalariado formal" requeriría soluciones más audaces. Este sistema idealmente debería conciliar un adecuado nivel de protección al ingreso para los trabajadores con un nivel razonable de cobertura de salud y pensiones.

Lograr un sistema como ese requiere de acciones que expandan la base de financiamiento del sistema de seguridad social más allá de la nómina salarial a través de medidas como, por ejemplo, la afectación de una parte de la recaudación del impuesto al valor agregado.

- 4.37 Hay riesgos importantes en una reforma de ese tipo. Dado el alto nivel de informalidad laboral medidas que desvinculen el acceso a seguros de salud y/o pensiones de contribuciones salariales asociadas a empleo formal corren el riesgo de subsidiar la informalidad al alterar la relación entre costos y beneficios asociados a las relaciones de trabajo formales (que implican el pago de contribuciones salariales para estos fines). Este riesgo debe ser cuidadosamente evaluado en la implementación de una reforma de esta naturaleza.

## **Bibliografía**

Banco Mundial (2006), "Doing Business in Mexico", Publicación conjunta del Banco Mundial y la Corporación Internacional de Finanzas, Washington, DC

Bosch, Mariano (2006), "El Sector Informal en México". Estudios sobre las Políticas Laborales en México, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC

Duval Hernández, Robert (2006) "La Evolución Salarial en México", Estudios sobre las Políticas Laborales en México, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC

González, Libertad (2006), "Los Jóvenes y la Fuerza de Trabajo en México", Estudios sobre las Políticas Laborales en México, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC

Hanson, Gordon (2003), "What has happened to wages in México since NAFTA? Implications for hemispheric free trade", *NBER Working Paper Series*, Número 9563

Hanson, Gordon (2005a), "Globalization, labor income and poverty in Mexico", *NBER Working Paper Series*, Número 11027

Hanson, Gordon (2005b), "Emigration, labor supply and earnings in Mexico", *NBER Working Paper Series*, Número 11412

Kaplan, David (2006) "The Effects of Economic Integration on Mexican Labor Markets", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC

OECD (2000), "OECD Small and Medium Enterprises Outlook", Paris

Perry, Guillermo; Arias, Omar; López, J. Humberto; Maloney, William y Servén, Luis (2006) "Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Cycles", Banco Mundial, Washington DC

Samaniego, Norma (2006) "Evolución Reciente del Mercado de Trabajo en México", Estudios sobre las Políticas Laborales en México, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC

Secretaría de Economía (2003), Comisión Intersecretarial de Política Industrial, "Observatorio PyME México", Primer Reporte de Resultados 2002

Solís, Margarita (2006) "México requiere 70 mil millones anuales para el desarrollo de Infraestructura", en CNEC Informa, 26 de mayo 2006, número 272

Uribe, Reimers y Cárdenas (2006), "Un Sexenio de Oportunidades Educativas – México 2007-2012", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC

## APÉNDICE

### Factores que afectan la calidad del empleo y recomendaciones de política

(Resumen de la Nota de Política Sectorial)

LA PROBLEMÁTICA	LA PROPUESTA
Crecimiento lento de la economía y baja inversión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar inversión pública en infraestructura y servicios básicos para facilitar el funcionamiento de las empresas e incentivar la inversión privada.</li> <li>• Mejorar el acceso al crédito de las empresas, en particular las PyMEs, simplificando las condiciones de acceso al sistema financiero y haciendo más seguros los derechos de los acreedores.</li> </ul>
Altos costos de crear y operar una empresa en el sector formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificar el marco reglamentario que regula la creación y operación de empresas formales para reducir los costos de operar en la formalidad.</li> <li>• Establecer la modalidad de los períodos probatorios en los contratos de duración indefinida, claramente regulado en cuanto a su duración y condiciones para estimular a la contratación, reduciendo la incertidumbre y los costos asociados a los mecanismos de contratación actuales.</li> </ul>
Déficit en la educación y capacitación vocacional de la fuerza laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las políticas educativas para continuar incrementando la matrícula en la educación secundaria, mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria, incentivar el aumento de la inversión de los individuos en educación y capacitación vocacional post-secundaria y educación universitaria, especialmente de carácter técnico y científico.</li> <li>• Continuar con los esfuerzos de reestructuración de la oferta educativa e instrumentación del Acuerdo 289 que permite clasificar niveles educativos mediante pruebas de conocimiento sin el requisito de haber cursado estudios.</li> <li>• Reorientar el CONOCER hacia una visión orientada a establecer un sistema de estándares de competencia basado en las exigencias del mercado.</li> </ul>
Menor participación del sector privado en los programas laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconstruir la relación con el sector privado, dando particular importancia a las características y necesidades regionales.</li> <li>• Modificar el esquema de selección de las empresas beneficiarias del programa PACE, basándose en la búsqueda de sectores con más potencialidad y la calidad de los puestos de trabajo ofrecidos por las empresas.</li> <li>• Aumentar el número de promotores del PAC y capacitarlos para ser más pro-activos en la búsqueda de empresas beneficiarias.</li> <li>• Reintroducir en el programa PAC el esquema de co-financiamiento de la asistencia técnica vinculada al desarrollo de la propia empresa.</li> </ul>
Pérdida de efectividad en la colocación de buscadores de empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir el número de modalidades y concentrar más recursos en la modalidad mixta de BÉCATE del PAE para los buscadores de empleo ya que esta modalidad reporta las más altas tasas de colocación.</li> <li>• Concentrar más recursos en los apoyos económicos a buscadores de empleo (SAEBE) del PAE porque las evaluaciones disponibles reportan altas tasas de inserción laboral.</li> <li>• Apoyar los instrumentos innovadores de Chambatel, Chambanet y el Observatorio Laboral.</li> <li>• Orientar incentivos a la contratación de jóvenes buscadores del primer empleo a través de la exención temporal por un año del pago de las contribuciones salariales al IMSS, monitoreando la rotación de las empresas participantes. Para mitigar los efectos negativos sobre otros grupos de trabajadores, incorporar como beneficiarios del programa a trabajadores con experiencia laboral que puedan ser re-funcionalizados a través de la capacitación.</li> <li>• Aumentar el número de consejeros de los servicios de vinculación del SNE y capacitarlos para incrementar la pertinencia de sus respuestas a las necesidades de los buscadores de trabajo y las empresas.</li> </ul>
Insuficiente cobertura e impacto de los programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la cobertura del programa PACE mediante un incremento substancial del presupuesto federal. En el caso del PAC, se sugiere aumentar la cobertura de 7 mil empresas en 2005 a 50 mil en 2007, y a 100 mil en cada año subsiguiente. Para el PAE, se sugiere un incremento de 200 mil becas actuales a 600 mil en 2007, 1.5 millones en 2008 y 2 millones en 2009.</li> </ul>