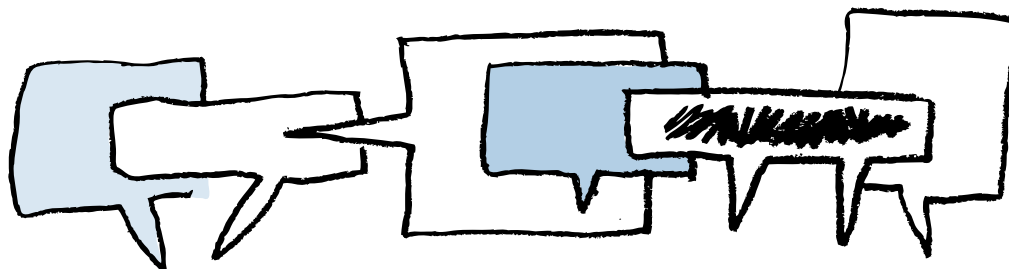


Yacimientos de empleo: propuestas viables para una política pública de empleo en México

José Cervantes Calderón



México tiene un fuerte déficit de empleo, debido a la falta de políticas públicas realistas de empleo. Es imperativo concebir a las políticas de empleo como los instrumentos indispensables para aprovechar los yacimientos de empleo. Esta nueva concepción podría dirigir al Estado y a la sociedad mexicanos a reformar la visión de la ley laboral y de diversas acciones de la Administración Pública que inhiben la creación de empleo, de modo que se impulsara el empleo donde ahora está oculto, en forma de yacimientos de empleos.

El futuro de México dependerá, entre otras causas, de nuestra capacidad para concebir, aceptar, dar forma legal e instrumentar políticas e instituciones que impulsen el empleo y que lo prioricen frente a otras exigencias nacionales. Dada la globalización actual del conocimiento, de las telecomunicaciones, del comercio, etc., es evidente que la globalización sí afecta los límites dentro de los que nos podemos mover, por lo que es indispensable conocer la realidad de las políticas de empleo, normas y acciones de diversos países que privilegian el empleo.

Hasta antes de 1975, el principal objetivo de las leyes que regulaban el contrato individual de trabajo era

garantizar una cierta inmovilidad del trabajador en su empleo. Una economía cerrada tenía, como estrategia de desarrollo, la de sustitución de importaciones. No era necesario preocuparnos de otra cosa que de nosotros mismos. Pero la situación ha cambiado, aunque México no ha hecho lo propio: Seguimos teniendo las mismas leyes y la misma despreocupación por las políticas de empleo, que sólo apoyan a los que ya tienen empleo, pero no a los que lo buscan.

Se usó un enfoque fenomenológico para definir las políticas públicas. La definición resultante es la siguiente: "Las políticas públicas son proyectos de aceptación general, que gozan de la pretensión de ser justos, cuya aplicación depende mayoritariamente de los órganos del Estado". Dicha definición pretende responder a las características de una definición real, es decir: Que se refiera a lo definido y sólo a lo definido, y que se defina por género próximo y diferencia específica. El género remoto es "proyecto", el género próximo es "de aceptación general, y que pretenden ser justos", y la diferencia específica es "cuya aplicación depende mayoritariamente de los órganos del Estado", ya que la aplicación de las políticas públicas no se deja al actuar voluntario, coyuntural, contin-

gente, de los particulares, sino que se requiere que el Estado sea el elemento fundamental de su realización, es decir, de hacerlo real, de lograr que tenga existencia efectiva.

El mundo ha cambiado: los empleos ya no son para toda la vida, y, por lo tanto, lo que debe protegerse es al trabajador dentro de la movilidad actual, no la inmovilidad o la sujeción a un puesto de trabajo durante toda la vida. Han surgido, internacionalmente, diversas herramientas que apoyan al trabajador en este nuevo contexto: nuevas formas de contratación (a prueba, de aprendizaje), banco de horas, seguro de desempleo, capacitación constante, salarios participativos, etc. Los actores tradicionales (empresarios, trabajadores y gobierno) deben enfrentar nuevos retos, y reconocer que las reglas de juego, que habían sido eficaces en el pasado, deben ser reformadas para hacerlas eficaces en los tiempos que vivimos.

En México, el régimen legal tradicional (plasmado en la Ley Federal del Trabajo) ha protegido más a los que ya tienen un empleo de calidad, asegurado, etc., pero no a los que buscan trabajo y no lo encuentran. No protege a los trabajadores de la movilidad, sino que los sigue inmovi-

lizando como se hacía antes, condenando a la mitad de los trabajadores mexicanos a tener un empleo dentro de la economía informal, y a nuestro país a un desempeño económicamente mediocre, como el de los últimos cincuenta años, a diferencia de la mejora que han experimentado otras naciones.

Los países que instrumentaron reformas sociales, económicas, laborales desde hace cuatro décadas, en el sentido a que apunta la movilidad laboral de nuestros días, obtuvieron como resultado un crecimiento sostenido y acelerado: más del 7 por ciento anual durante medio siglo. En cambio, los países que no han mantenido una estrategia de crecimiento de largo plazo (como México), muestran resultados desalentadores en la generación de empleos e ingresos.

El aumento de la informalidad laboral ha sido uno de los efectos de la falta de adopción de políticas públicas de empleo en México. Aunque las estadísticas son muy deficientes al respecto¹, hay un consenso, no totalmente científico, que calcula que alrededor del cincuenta por ciento del empleo en México es informal.

El estudio de la economía informal del mercado de trabajo debiera tener una gran importancia en nuestro país, dado que algunos autores consideran que hasta el cincuenta por ciento de los empleos podrían estar ubicados en dicho campo. Sin embargo, la atención que merece de los estudiosos es todavía marginal².

¹ "A diferencia de aquellos individuos que trabajaban en el sector formal como los administrativos, en el gobierno, en industrias o grandes cadenas comerciales, sus actividades han tendido a no ser registradas en la estadística oficial". Huesca Reynoso (2006), Pág. 9. Lo mismo que sucede con las estadísticas que manda hacer la STPS.

² Por ejemplo: De 69 trabajos aceptados para el Premio Nacional a la Investigación Laboral 2006, convocado por la Secretaría del Trabajo, solamente aparece uno que se interesó por el tema (que, por cierto, obtuvo el primer lugar en la categoría de investigación aplicada). Significa que sólo un trabajo versó sobre la situación laboral en la que pueden estar cerca del cincuenta por ciento de los trabajadores de nuestro país.

De aquí se concluye que es urgente conocer a profundidad el fenómeno de la economía informal y realizar los cambios legislativos y ejecutivos (programas de gobierno) que sean necesarios a fin de enfrentar exitosamente la situación en la que viven millones de mexicanos.

Entre las propuestas legislativas de impulso al empleo sobresale la iniciativa de reforma de la Ley Federal del Trabajo (que sigue teniendo el mismo diseño que se le dio en 1931, cuando las condiciones eran totalmente otras), presentada por PRI-PAN-PVEM a la Cámara de Diputados en 2002, y que fue elaborada por representantes de los trabajadores y de los empleadores, no por el gobierno. Es evidente la orientación hacia el empleo que contiene dicha iniciativa, la inclusión de nuevas formas de contratación, de impulso a la capacitación, de simplificación administrativa. En la investigación se proponen, adicionalmente, otras varias figuras que alientan el empleo, como los microcréditos, los becarios (cuya característica básica es la de incluir estudios y prácticas profesionales semejantes a las que tienen los estudiantes de medicina), el autoempleo como la base de toda empresa y la responsabilidad del gobierno, de las instituciones de educación y de las instituciones financieras de brindar las condiciones para que se pueda facilitar el desarrollo del autoempleo y hacerlo menos riesgoso. El seguro de desempleo, por su parte, es un sistema de protección económica temporal para los desempleados que sí apoya la movilidad y la productividad laboral y que, en México, bien podría sustituir a la indemnización constitucional. Por último, se estudia la conveniencia de ratificar el Convenio 122, de la OIT, que exige que todo país miembro formule y lleve a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Existen antecedentes en México y Francia, así como una propuesta argentina, de una posible Comisión Federal de Impulso del Empleo, que

sería el resultado de transformar al Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, cuyos objetivos serían: Formular diagnósticos sobre las causas del desempleo y establecer un equilibrio de funcionamiento del mercado de trabajo, así como perspectivas a mediano y largo plazo para el empleo; evaluar los dispositivos, instrumentos, medios de ayuda al empleo (con apoyo, en particular, en las experiencias locales y las reformas realizadas en el extranjero) y formular propuestas dirigidas a retirar los obstáculos de cualquier naturaleza a la creación de empleos, a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y a incrementar la eficacia de los diferentes dispositivos que apoyen el regreso al trabajo.

La retórica y la persuasión son elementos indispensables para dirigir al país en el camino que se requiere. Ninguna reforma podrá salir adelante sin ellas, dado que "los intereses económicos, burocráticos y políticos se combinan para limitar el número de opciones que se someten a deliberación pública o reciben una consideración seria por parte de los expertos. Por la inercia intelectual e institucional, las ideas que concuerdan con las prácticas en vigor y la doctrina aceptada suelen disfrutar de una considerable ventaja sobre las propuestas menos ortodoxas"³. Quizá varios esfuerzos de reforma hayan fracasado por ausencia de la prudencia o de la persuasión. Habrá que esforzarse en cultivarlas porque son indispensables para decidir y actuar adecuadamente en la función pública.

Siempre debe tenerse en mente privilegiar al empleo frente a otros objetivos menores. Es evidente que debe ser prioritario promover la creación de empleos, como una política pública nacional, dentro del entorno globalizado que condiciona a todos los países del mundo, con realismo económico y con respeto por la persona humana. ■

³ Majone (1997) Pág. 72.