

# MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCION SOCIAL

## (CON REFERENCIA ESPECIAL A MEXICO)

David Ibarra  
CEPAL Sede Subregional en México  
Septiembre de 2012

### RESUMEN

El artículo examina el papel menguado de los mercados de trabajo en la articulación fundamental de las garantías sociales, sea con la sociedad, la economía o la política. La ideología neoliberal, la globalización, la demografía y cambios de circunstancias, explican el desplazamiento de los viejos objetivos del empleo y el crecimiento por los de la competitividad internacional. Como consecuencia, los estados de bienestar sufren erosión y grandes grupos de las poblaciones resultan excluidos o pierden voz e influencia en las decisiones políticas. Remodelar los mercados de trabajo conforme a cánones anteriores parece en extremo arduo. En consecuencia, la validación efectiva de la ética de la igualdad, podría residir en transformar los derechos laborales a la protección social en derechos ciudadanos exigibles, financiados con impuestos generales. This article examines the declining role of labor markets in articulating social guarantees to the society, economy and politics. Neoliberal ideology, globalization, demography, and changes in circumstances, explain the displacement of the old goals of employment and growth for international competitiveness. As a result, welfare states suffer erosion and numerous population groups are marginalized or have no voice and influence in policy decisions. Remodeling labor markets according to the old canon seems extremely difficult. Therefore, the renewal of the ethics of equality, might depend upon the transformation of labor social protection into civil rights entitlements, financed by general taxes.

*Journal of Economic Literature,*

E24, F59, H2, H55, I13, J11, J12, J83

Palabras clave:

Empleo, seguridad social, Estado de bienestar.

Employment, social security, welfare state.

### Antecedentes

A raíz de los graves trastornos sociales causados por la Revolución Industrial de los siglos XVIII y XIX el gran acomodo político consistió en reinsertar, domesticando a la economía en la sociedad mediante la edificación de los estados benefactores, de las instituciones corporativistas y de las políticas sociales implantadas desde el sector público. Se trataba simultáneamente de sostener el liberalismo económico y de aliviar la situación de los campesinos desplazados de sus tierras y llevados a las fábricas sin mayor protección ni derechos. El arreglo suponía el juego de tres actores centrales: los trabajadores y empleados de un

lado, los empresarios o empleadores del otro, así como de un Estado nacional, regulador, que aseguraba la paz política, equilibrando las fuerzas de los dos primeros, humanizando el juego de las fuerzas del mercado.<sup>1</sup>

Desde luego, otros factores históricos jugaron un papel decisivo. Las secuelas de la crisis financiera de 1890, el ascenso del socialismo con la Revolución Rusa y su ideología rival del capitalismo, mucho contribuyeron a convencer de la necesidad de edificar los estados benefactores de Europa. Luego, la gran debacle económica de los años treinta, la planeación de la producción desde el Estado de la Segunda Guerra Mundial y la “Guerra Fría”, abrieron la puerta a la macroeconomía centralizada del keynesianismo y al poder de los trabajadores, manifiestos en el ascenso de la política social, en tanto instrumento de paz ciudadana y de contención del comunismo.

El meollo del acuerdo consistió en abrir las puertas de la seguridad social y en conceder beneficios crecientes estatales y privados a la mano de obra a cambio de su inserción obligada en el mercado de trabajo, de aceptar la disciplina de las empresas y de comprometer lealtad a las mismas. De ese modo, se aliviaron, sin erradicar los sesgos polarizadores del mercado. Al efecto, poco a poco se forjaron instituciones protectoras, los sindicatos, la negociación colectiva y la legislación laboral que a la par de evitar disparidades distributivas extremas, se desdoblaron en protección social, financiada con contribuciones bipartitas o tripartitas.

---

<sup>1</sup> Es abundante la bibliografía sobre el Estado de Bienestar. Enseguida se mencionan algunos de los títulos consultados: Katz, M.(1986), *In the Shadow of the Poorhouse*, Basic Books, N. York; Esping-Andersen, G. (1985), *Politics against Markets*, Princeton University Press, Princeton; Evans, E. (1978), *Social Policy 1830-1914, Individualism, Collectivism and the Origins of the Welfare State*, Routledge and Kegan, Londres; Farser, D. (1973), *The Evolution of the Welfare State*, Macmillan, Londres; Titmus, R. (1963), *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, Londres; Webb, S. y Webb, B. (1910), *English Local Government: English Poor Law History*, Longmans, Green, Londres; Ullman, H. (1981), *German Industry and Bismarck's Social Security System*, Croom Helm, Londres; Swenson, P. (2002), *Capitalism against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, Oxford; Polanyi, K. (1944), *The Great Transformation*, Rinehart, N. York; Ibarra, D. (2007), *Derechos Humanos y Realidades Sociales*, UNAM, Facultad de Economía, México; Fraser, D. (1981), *The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State*.

Otros resguardos institucionales al funcionamiento del consenso aludido, podrían resumirse como sigue: las políticas nacionales suponían estados autónomos comprometidos con el objetivo medular del empleo, sin mayor restricción externa, características innegables de la época del proteccionismo. La fuente principal de demanda laboral residía en las manufacturas y los trabajadores se concentraban en las plantas industriales. La división internacional del trabajo, consistía esencialmente en la especialización manufacturera del Primer Mundo y la producción de materias primas de los países en desarrollo. En el ámbito de las empresas, el poder descansaba en administradores interesados en ampliar producción y formación de capital, dejando a los sectores financieros la tarea subordinada de facilitar esos cometidos. Las familias constituían uno de los principales bastiones de la protección social, el empleo se concebía predominantemente como masculino, quedando las mujeres sin remuneración a cargo de los hogares. En los sistemas de pensiones predominaba el derecho a recibir beneficios definidos sobre el sistema más actual de aportes definidos –ahorro forzado– de los trabajadores.

### **La ruptura**

Como el orden económico internacional de Bretton Woods, todo ese mundo comienza a derrumbarse a pesar de haber configurado hasta bien entrado el siglo XX, el papel vertebrador del mercado de trabajo en el mundo de la política,<sup>2</sup> de la economía y de la seguridad social. La globalización, la ideología neoliberal y el cambio de circunstancias alteraron radicalmente las instituciones y

---

<sup>2</sup> Véanse: Standing, G. (2009), *Work After Globalization*, E. Elgar, Inglaterra; Arendt, H. (1958), *The Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago; Beneria, L., et al (2003), *Global Tension: Challenges and Opportunities in the World Economy*, Routledge, N. York; Thompson, E. (1966), *The Making of the English Working Class*, Dodd Mead, N. York; Therborn, G. (2004), *Between Sex and Power: Family in the World 1900-2000*, Routledge, Londres; Stone, K. (1981) "The Post-War Paradigm in American Labor Law", *The Yale Law Journal*, (Vol. 90, No. 7), pp. 1509-1580; Rifkin, J. (1995), *The End of Work*, Putnam, N. York; Esping-Andersen, G. (1990), *The Three World's Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton; Bell, D. (1976), *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books, N. York; Evans, E. (1978), *Social Policy, 1830-1914*. Routledge and Kegan, P. Londres; Korpi, W. (1987), *Class, Power and Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul, Londres; Melman, S. (1951) "The Rise of Administrative Overhead in the Manufacturing Industries in the United States, 1899-1947", *Oxford Economic Papers*, Vol. 3, pp. 61-112, Oxford University Press, Oxford; Maddison, A. (1982), *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press, Oxford.

el funcionamiento de ese mercado hasta tornar inoperantes los consensos políticos anteriores.

Al proclamarse la abolición de fronteras, el objetivo económico medular se desplazó al logro de la estabilidad de precios y, singularmente, al de hacer ganar capacidad competitiva internacional a los países. Tanto la generación de ocupaciones, como los equilibrios distributivos, pasaron a ocupar posiciones secundarias, abandonando los objetivos rectores de la política social anterior. Las políticas de empleo pleno en los países industrializados o las de incorporación de los grupos marginados a la economía en las naciones en desarrollo, debieron descontinuarse con erosión de la influencia de sindicatos y trabajadores en la vida política de los países. Salvo contadísimas excepciones, el equilibrio del mercado de trabajo dejó constituir preocupación obligada en el manejo macroeconómico teórico y práctico. En ese último terreno, los gobiernos admitieron desajustes graves, hasta crónicos, mientras cuidaban escrupulosamente los equilibrios presupuestarios de la balanza de pagos o de los precios. En el mismo sentido influye el derrumbe del Imperio Soviético al suprimir la contienda ideológica entre socialismo y capitalismo. Entonces, las pinzas económicas y políticas comienzan a restringir o empobrecer la acción social de los gobiernos occidentales.

Transformaciones de profundidad análoga ocurren en el gobierno de las empresas sobre todo de las grandes corporaciones. Los administradores poco a poco ceden el poder a instituciones y fondos financieros, más interesados en elevar al máximo el valor de corto plazo de las acciones en las bolsas y en repartir los dividendos que en favorecer la reinversión y la productividad.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Véanse, Ibarra, D. (2008), "Gobierno y Poder en las Empresas", en la *Degradación de las Utopías*, UNAM, Facultad de Economía, México; Galbraith, J. (1974), *The New Industrial State*, Penguin Books, N. York; Aglietta, M. y Raberiousse, A. (2005), *Corporate Governance Adrift*, The Saint-Gobain Center of Economic Studies, E. Elgar, Londres; Porter, M. (1997), *Capital Choices: Changing, The Way American Invests in Industry*, en *Studies in International Corporate Finance and Governance Systems*, Oxford University Press, Oxford.

En las burocracias, el espíritu del servicio público atento a los intereses generales de las sociedades es desplazado en algún grado por el utilitarismo individualista a fin de tornar a los gobiernos más atentos a las demandas de los mercados.<sup>4</sup>

La transferencia de poder del Estado equilibrador a los mercados utilitarios da origen a serios desbalances entre las fuerzas sociales. De ahí el repliegue universal de los alcances de las garantías sociales y de los estados benefactores. La prueba irrefutable de ese fenómeno se encuentra no tanto en factores tecnológicos, presupuestarios o en el acotamiento de los derechos sociales, sino en el ascenso *inmisericorde*, disciplinario, de la desocupación o de la informalidad en el grueso de los países desarrollados o en desarrollo.

Las tendencias esbozadas obedecieron al impacto de innumerables cambios en las políticas y las circunstancias. En primer término destaca la dificultad de implantar políticas keynesianas de sostenimiento de la demanda nacional frente a las inevitables filtraciones al exterior, creadas por la supresión de las barreras al comercio y al movimiento de capitales. Hay aquí cesión de soberanía a los imperativos de la globalización sobre todo de los estados más fieles a los dictados del Consenso de Washington.

A su vez, la división internacional del trabajo cambió medularmente. La industria y la exportación se desplazan masivamente a ciertas zonas periféricas. Y otro tanto ocurre con el poder financiero real dado por la acumulación de reservas internacionales precisamente en los países en desarrollo (77% del total, en 2010). El mercado de trabajo asume connotaciones –que no regulaciones– globales y el empleo pasa a depender del acierto de cada país al insertarse en encadenamientos productivos e inversiones transnacionalizados o del acierto en conservar alguna autonomía para atemperar las fluctuaciones de la economía

---

<sup>4</sup> Véanse, Wriston, W. (1992), *The Twilight of Sovereignty*, Macmillan, N. York; Bobbitt, P. (2002), *The Shield of Achilles*, Penguin, Londres; Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1977), *The Crisis of Democracy*, N. York University Press, N. York; Buchanan, J. (2000), *Politics as Public Choice*, Liberty Fund, Indianapolis, Estados Unidos.

internacional. Así, hay naciones que languidecen, mientras otras incorporan a numerosísimos contingentes de trabajadores (China, India, entre otros) a paso y medida que la producción manufacturera mundial -o de servicios- se desplaza hacia donde predomina la combinación de salarios bajos y alto crecimiento interno, fenómenos hoy ausentes en el Primer Mundo.<sup>5</sup>

Con mayor o menor rapidez, el viejo sistema Fordista de la producción en masa, comienza a ser debilitado por la diferenciación de productos -conforme a preferencias específicas de los compradores-, la proliferación del trabajo por cuenta propia separado de las fábricas y el propio avance tecnológico.

### **Efectos de la ruptura**

En Europa el mercado de trabajo se segmenta, conserva privilegios a los trabajadores amparados por el viejo Estado benefactor, mientras relega a los jóvenes y descuida el desempleo que, al hacerse crónico, absorbe fracciones importantes en la mano de obra. En Estados Unidos con mayor flexibilidad laboral, los fenómenos se expresan en ampliación de la pobreza, en erosión de las coberturas sociales y, unido a la crisis de 2008, en desempleo alto (9%-10% de la fuerza de trabajo). En general, los estados de bienestar del Primer Mundo se retraen ante la incapacidad de absorber la demanda de empleos, de enfrentar nuevos riesgos sociales y de sostener las remuneraciones extraordinarias del sector financiero.

El regreso a la especialización en la venta de materias primas, acompañada de alguna desindustrialización y del mal holandés en los países más prósperos, marca el desarrollo latinoamericano reciente. Hay, sin embargo, la incapacidad generalizada de las economías de la región para crear ocupaciones a ritmo comparable con la oferta de la mano de obra, que provoca el resquebrajamiento por partida triple del mercado de trabajo, expreso en el

---

<sup>5</sup> Véanse, Maddison, A. (2003), *The World Economy, A Millennial Perspective*, OCDE, Paris; Bardo, M. *et alia* compiladores (2003), *Globalization in Historical Perspective*, NBER, The University of Chicago Press, Chicago; Ibarra, D. (2006), *La Reconfiguración Económica Internacional*, UNAM, Facultad de Economía, México.

ascenso explosivo de trabajadores informales, la diáspora migratoria y el alto desempleo. Con pocas excepciones, la desigualdad social lejos de contraerse se expande o se hace crónica.

Cobran carta de naturalización los empleos precarios, los temporales, los contratos individuales, mientras declina o se hace irrelevante la negociación colectiva -salarios, condiciones de trabajo, contratos-ley- y se implantan regímenes laborales flexibles, congruentes no con los derechos adquiridos, sino con las exigencias descarnadas de la competitividad. El “outsourcing” y el “offshoring” se diseminan como reguero de pólvora para abatir presiones salariales y aprovechar los costos bajos de los países con excedentes de mano de obra, añadiendo inseguridades en el trabajo y debilitando el empleo en los sectores modernos de muchas economías. A ello, se suma la proliferación de empresas subsidiarias, formalmente empleadores, en realidad evasores de las responsabilidades laborales y fiscales de las matrices.<sup>6</sup>

El paradigma económico en boga lleva a desgravar en casi todas las latitudes los impuestos directos a las corporaciones y hasta a las personas, en medio de crisis fiscales que comprimen el gasto social forzando más y más a la focalización ahorradora de las erogaciones públicas.<sup>7</sup> Pareciera que la desigualdad, la concentración del ingreso, hubiesen dejado de preocupar, mientras el interés gubernamental se concentra superficialmente en combatir la pobreza ante los riesgos políticos asociados a su difusión extrema. Hoy por hoy, dada la hondura lacerante de las desigualdades distributivas, programas de combate a la pobreza, como “Progres-Oportunidades” de México no debieran, ni pueden, políticamente discontinuarse. Sin embargo, ello no borra su carácter de medicina de emergencia, ni justifica situarlos en el centro de las prelações de la política social.

---

<sup>6</sup> Véase, Standing, G. (2009), *Work After Globalization*, E. Elgar, Inglaterra; ILO (2012), *Global Employment Trends*, Ginebra.

<sup>7</sup> Vermeend, W., *et alia* (2008), *Taxes and the Economy*, E. Elgar, Inglaterra.

De su lado, el fenómeno universal de la privatización de las empresas y servicios públicos restó poder a las agrupaciones obreras e incluso liderazgos salariales equilibradores al mercado de trabajo. En contraste, las supuestas ganancias económicas en productividad estuvieron más asociadas a la reducción de remuneraciones y de empleo que a aumentos genuinos de eficiencia.<sup>8</sup> Por su parte, los fondos privados destinados a esos propósitos en vez de crear fuentes nuevas de trabajo, sustituyeron con dificultad a las estatales. Eso mismo, exacerbó la segmentación de servicios públicos fundamentales (salud, educación) entre los que precariamente se ofrecen al grueso de la población y los que atienden a los grupos de elite.<sup>9</sup> Así, la prestación universal de servicios de calidad queda desvirtuada, acentuándose la estratificación de clases sociales y su vigencia transgeneracional.

### **Los riesgos sociales emergentes**

Transformaciones socio-económicas, demográficas y crisis crean nuevas demandas sociales, multiplicando las obligaciones de los estados y las tensiones presupuestarias. Eso explica, sin justificar, la adopción de medidas adversas al empleo, como son las jubilaciones anticipadas y el acrecentamiento de la tributación al trabajo. Aparecen nuevos riesgos y requerimientos insatisfechos de grupos subrepresentados políticamente que escinden a la sociedad y singularmente a las clases medias. Destacan entre ellos la desocupación juvenil que ya se transforma en problema de dimensión mundial. Pero también están los que plantean las mujeres, las madres solteras, los viejos descuidados, los migrantes, los grupos étnicos marginados y los ecologistas.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Véase Florio, M. (2004), *The Great Divestiture*, MIT Press, Londres.

<sup>9</sup> Véanse, CEPAL (varios números), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile; Hernández-Laos, E. (2003), *Globalización, Desigualdad y Pobreza*, PlazaValdéz, México; CONEVAL (varios números), *La Evolución de la Pobreza en México*, México; Ibarra, D. (2007) "Limitantes a los Servicios Nacionales de Salud", en *Derechos Humanos y Realidades Sociales*, UNAM, Facultad de Economía, México.

<sup>10</sup> Véase, Esping-Andersen, G. (2004), "After the Golden Age?, Welfare Dilemmas in a Global Economy", en *Welfare States in Transition*, Sage Publications, Londres.

El ascenso de los divorcios, de incorporación de la mujer al trabajo y la feminización de la educación, cambian para bien o para mal la vieja estructura de las familias, pero acentúan paradójicamente las insuficiencias estructurales de los mercados laborales.<sup>11</sup> En el mismo sentido influye el cambio tecnológico al reducir las necesidades de mano de obra por unidad de producción o alterar las estructuras distributivas a favor de los trabajadores mejor educados. Por lo menos en el Primer Mundo, la terciarización de las economías impulsa el éxodo de trabajadores de las industrias a los servicios, reproduciendo en otra dimensión los trastornos del traslado del empleo agrícola al manufacturero en siglos pasados, pero ahora con menguadas esperanzas de mejorar las condiciones generales del trabajo.

La política de la recuperación económica todavía no finiquitada de la crisis de 2008, sigue enfocada a salvar a instituciones financieras y banqueros más que a trabajadores, pensionistas, clases medias o desplazados. En esas condiciones, la política social no encuentra, o los gobiernos se resisten a encontrar las fórmulas de contrarrestar los daños aparejados a la caída y luego a la intensa volatilidad de los mercados financieros globales.<sup>12</sup>

En suma, con el desbarajuste de los mercados de trabajo, los tres pilares fundamentales de la protección ciudadana se han dejado debilitar simultáneamente. La competitividad internacional ha transformado en costos a disminuir los beneficios sociales otorgados por las empresas. Al volcarse las políticas a favor de los mercados y las finanzas globalizadas, el mal menor ha consistido en permitir la erosión de las políticas sociales, aduciendo razones ideológicas o económico-presupuestarias. Las familias frente al acoso del desempleo, la informalidad o los efectos desintegradores de los cambios económicos o demográficos, dejan de constituir el refugio de última instancia de la protección social y del consumo interno. Como consecuencia, los gobiernos

---

<sup>11</sup> Véase, Esping-Andersen, G. (2009), *The Incomplete Revolution*, Polity Press, Inglaterra.

<sup>12</sup> Véase Ibarra, D. (201) "Crisis Incurable?", *El Universal*, 5 de noviembre, México.

pierden legitimidad a paso acelerado e incluso ante la intensificación de los desequilibrios económicos suelen caer, independiente de su inclinación ideológica, como se observa en torno a la crisis europea.

### **Algunas conclusiones**

De aquí el imperativo de adoptar las políticas sociales conforme a las circunstancias reales prevalecientes y ordenarlas en formulaciones paradigmáticas nuevas. Quiérase o no, la debilidad de los mercados de trabajo cercena la influencia de grandes segmentos de la población y es causa de múltiples desequilibrios en los países. Ya la política social ha dado en diseñarse en negociaciones supraestatales –como se observó en América Latina durante la década de los ochenta o como se da en la Europa actual en los casos de Grecia, Portugal, Irlanda- o entre los gobiernos y actores privilegiados, segregando ademocráticamente a los grupos más necesitados y numerosos. Avanza la concentración del ingreso, mientras se estancan, deterioran o se hacen inseguras las remuneraciones a la mano de obra o su participación en el producto. Proporciones abrumadoras de los trabajadores se ubican fuera de los mercados de trabajo y, consecuentemente, de la protección de las leyes laborales. La membresía sindical se estanca o se derrumba, mientras dominan los intereses de los grandes consorcios empresariales. Según la OIT, esas fallas estructurales y una crisis no resuelta ya llevan el desempleo mundial a 200 millones de personas. La protesta social, casi desprovista de cauces institucionales, apenas encuentra expresión en los movimientos de los llamados “indignados” que surgen espontáneamente en los más diversos lugares.

En consecuencia, el remozamiento a los mercados de trabajo como centro integrador de la política, de las garantías sociales y distributivas parece una tarea casi inalcanzable. En efecto, ello implicaría regular y, en el extremo, detener la marcha de la globalización, o bien, crear una especie de Estado equilibrador de alcance universal. De otra suerte, el predominio de las tendencias polarizadoras y el riesgo de la repetición de la crisis serían inevitables y, en el mejor de los casos,

la corrección final de los desequilibrios habría de esperar a que el desarrollo torne cara o escasa la mano de obra excedente –por ejemplo, de China o la India-, que culmine la incorporación femenina a los mercados de trabajo, que se deshagan los agudos desequilibrios económicos y financieros entre naciones, que las elites acepten alguna redistribución de sus privilegios.

Un camino distinto que ya comienza a afianzarse consistiría en la transformación paradigmática de la protección social brindada a los trabajadores, en garantías exigibles por toda la población ciudadana, en tanto ingrediente obligado del conjunto de las libertades y derechos humanos.

En México, la acción correctora apremia ante la quiebra inocultable del mercado mexicano de trabajo y lo pausado de los cambios favorables del entorno internacional: la informalidad absorbe cerca del 60% de la fuerza de trabajo, conforme a las definiciones de la OIT;<sup>13</sup> los derecho-habientes de los regímenes de seguridad social no protegen a más del 40% de la población; la mitad de los habitantes son pobres, principalmente por falta de trabajo; no se ha instituido seguro de desempleo y el grueso de la población vieja (70%) carece de pensiones; en los Estados Unidos viven alrededor de 10 millones de mexicanos indocumentados; siete millones de jóvenes no estudian ni trabajan; más de 15 millones de personas con estudios superiores se ocupan o subocupan en empleos no profesionales; la privatización del sistema de jubilaciones transfiere los riesgos de mercados financieros volátiles a las familias y reduce las pensiones en la medida que Afores y Siefores obtienen ganancias y cargan comisiones; los nuevos riesgos creados por el cambio demográfico y la volatilidad de los mercados, casi no encuentran respuesta en las fórmulas vigentes de protección social; jóvenes y viejos carecen casi por entero de representación política colectiva; el vacío en el cuidado de los hogares, creado por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, no se ha llenado con la organización de servicios

---

<sup>13</sup> Véase, Samaniego, N. (2010), *El Empleo, Lecciones que ha Dejado la Crisis*, Grupo Central UNAM, Inédito, México; Samaniego, N. (2011), *Empleo, Salarios y Mercado Interno*, Grupo Central, Inédito, México.

sociales ad-hoc; la Constitución consagra muchos derechos sociales que no se validan por falta de legislación secundaria; los proyectos e iniciativas de reforma laboral se inclinan a favorecer a los empresarios, más que a modernizar las garantías sociales y corregir disparidades distributivas ostensibles.

De emprenderse una reforma sustancial a favor del empleo habría que comenzar por la remodelación de la política macroeconómica y la reorganización de las instituciones de seguridad social. En cuanto a lo primero, habría de recuperarse la primacía del crecimiento en la jerarquización de las acciones estatales y la implantación de políticas decididamente contracíclicas. Requisitos indispensables a ese propósito serían la instrumentación de una reforma fiscal que liberase a las finanzas gubernamentales de restricciones a la inversión pública y a la atención de los nuevos y viejos riesgos sociales; la implantación de una política monetaria sostenedora de un tipo de cambio real que evite la perjudicial sobrevaluación del peso y en alguna medida salvaguarde al país de los flujos especulativos de capitales foráneos; una reforma bancaria que corrija de raíz el enorme, persistente, estrangulamiento del crédito a la producción.

La restructuración de las instituciones de protección social obligaría a ofrecer derechos y coberturas uniformes a la población beneficiaria. Hoy por hoy, prevalece multiplicidad de instituciones que ofrecen servicios y coberturas dispares, duplican costos y burocracia, compiten por los escasos recursos federales o estatales. El "Seguro Popular" es un intento hacia la universalización de los accesos a los servicios de salud, pero padece de connotaciones populistas y su funcionamiento depende de instalaciones, recursos de otras instituciones, a la par de absorber presupuestos que se les resta, acentuando duplicaciones del gasto y retrasando la mejora ordenada y unificadora de los servicios.

Al propio tiempo convendría comprometer esfuerzos mayúsculos en recomponer el pacto social fundamental. Una acción relevante, consistiría en centrar la reforma de las instituciones y políticas sociales, en hacerles ganar, así sea paulatinamente, independencia de los mercados de trabajo y en atender los

riesgos sociales emergentes. La tarea es enorme y quizás quede fuera de los linderos de la cultura política prevaleciente. En rigor, la legislación laboral del futuro en vez de tejerse en torno al trabajo formal, debiera dar un salto hacia el establecimiento de derechos humanos y sociales exigibles,<sup>14</sup> como comienza a discutirse y ocurre en algunos países. La seguridad social antes que ser privilegio exclusivo del asalariado del sector moderno de la economía, debiera constituirse en una garantía ciudadana; eso mismo obligaría a financiar los servicios con impuestos generales y progresivos, garantes poco a poco del acceso universal a los mismos. De igual modo, si el mercado formal de trabajo resultase incapaz de regeneración pronta, fuese estructuralmente excluyente de muchos, o si la proliferación moderna de las ocupaciones por cuenta propia resultase irrefrenable -rompiendo el vínculo tradicional entre empleador y empleado-, habría que tomar medidas complementarias. Más aún, el sostenimiento de una estrategia de crecimiento con empleo, respaldaría la solución de otorgar un ingreso mínimo garantizado a los ciudadanos y, en compensación, suprimir subsidios -populares y empresariales- que se tornarían innecesarios, sin por supuesto, anular la meta del acceso universal a los servicios básicos.<sup>15</sup>

A título ilustrativo, podría estimarse en algo más del 4% del producto, el transferir, como derecho, el 50% del salario mínimo a 50 millones de personas (cifra equivalente a la población ocupada del país). El costo no es tan alto como podría pensarse, casi quedaría cubierto con la reducción de los gastos fiscales -subsidios y subvenciones- que alcanzan alrededor del 6.5% (2009) del propio producto. Aún sin suprimir todos esos gastos, la brecha resultante podría llenarse mediante un alza moderada del Impuesto sobre la Renta a las personas

---

<sup>14</sup> Véase, Pisarello, G. (2007), *Los Derechos Sociales y sus Garantías*, Trotta, Madrid; Ibarra, D. (2007), *Derechos Humanos y Realidades Sociales*, Facultad de Economía UNAM, México.

<sup>15</sup> Véanse, Abramovich, V. y Courtis, C. (2004), *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, Trotta, Madrid; Rawls, J. (1997), *Teoría de la Justicia*, FCE, México; Sen, A. (2006), *El Valor de la Democracia*, Viejo Topo, Barcelona; Del Val, E. (2011), *Una Propuesta de Ingreso Ciudadano Universal para México*, UNAM, Inédito, México; Pisarello, G. y de Cabo, A. (2006), *La Renta Básica como Nuevo Derecho Ciudadano*, Trotta, Madrid; Offe, C. *et alia* (1996), "Basic Income Guaranteed by the State" en *Modernity and the State*, The MIT Press, Cambridge, Mass.; Noguera, J. (2001), *La Renta Básica y el Principio Contributivo*, Ariel, Barcelona.

de alto ingreso. Recuérdese aquí que la carga tributaria mexicana tiene amplísimos márgenes de ajuste por ser una de las más reducidas del mundo.<sup>16</sup>

Un esquema complementario consistiría en segregar de ese derecho ciudadano al 50% del salario mínimo, una cuarta parte que se destinaría a universalizar los accesos a la salud pública y al fortalecimiento de las finanzas del Instituto Mexicano del Seguro Social, vía la cobertura de cuotas con impuestos. En un país donde el grueso del empleo no está generado por el sector moderno de la economía, financiar la seguridad social con contribuciones bipartitas o tripartitas, torna casi imposible alcanzar el acceso universal a los servicios.

Las ventajas de implantar un ingreso mínimo garantizado estarían asociadas al impulso al empleo, al acotamiento de la informalidad y a la liberación de la política social de la incorporación obligada al mercado de trabajo del sector moderno de la economía. Además, la demanda agregada resultaría revitalizada al elevarse de inmediato el consumo de los estratos sociales menos favorecidos de la población ya que el apoyo se canalizaría a las personas, no al empleador real o potencial. Así, en la crisis, se haría nacer un círculo virtuoso al transformar la política social en aliciente al crecimiento y al empleo, sin contar la revitalización de las finanzas de las instituciones como el Seguro Social.

Por último, el régimen de renta básica mínima atenuaría los efectos de la presente volatilidad económica que con frecuencia interrumpe el empleo e ingreso de los trabajadores, que dificulta su acceso expedito a los servicios sociales y que luego erosiona o hace desaparecer los derechos pensionarios. Todo ello redundaría en respaldar la integración y solidaridad sociales internas, debilitadas por los excesos del individualismo económico.

Una acción complementaria que reduciría los frecuentes empantanamientos legislativos de México y otros países, consistiría en integrar

---

<sup>16</sup> Véase Ibarra, D. (2011), *La Tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM, México.

-como ocurre en múltiples países- consejos económicos y sociales que auxiliase a la formación de consensos en la reorientación de las políticas socio-económicas. La participación de empresarios, trabajadores y gobierno o dependencias públicas involucradas, permitiría formular recomendaciones con fuerte respaldo ciudadano que facilitaría, democratizando, la preparación de los nuevos ordenamientos.<sup>17</sup> Ese mecanismo podría fortalecerse y abrir compuertas que subsanaran el aislamiento de grupos subrepresentados políticamente: trabajadores informales, mujeres, jóvenes, desocupados, etc.

Asimismo, otro paso aconsejable consistiría en poner coto a la privatización de los servicios sociales básicos y en procurar paulatinamente cerrar las brechas de calidad entre los prestados por el sector público y los del sector privado. Razones económicas y de equidad lo justifican. En principio, la inversión privada debiera encauzarse a corregir rezagos en el imperfecto entramado productivo de los países, a tomar compromisos, a crear empleos frescos, más que a sustituir simplemente ocupaciones o funciones estatales en actividades casi sin riesgo. Asimismo, sería sano cerrar poco a poco la acentuada diferenciación social por las vías del ingreso, la salud y la educación.

En México, no parece cercana la maduración política que daría impulso a muchas de las transformaciones señaladas. Y, sin embargo, apremia hacer algo, de otra suerte nuestra pasividad nos condenaría a vivir en un mundo desigual, inseguro, estancado, aferrados a la esperanza de que la recomposición de los paradigmas universales algún día subordine lo económico a las exigencias democráticas de las poblaciones, atempere a las elites financieras y conjure el arrinconamiento de las políticas sociales.

---

<sup>17</sup> Véase, Grupo Central, (2010), *Hacia un nuevo curso de Desarrollo*, UNAM, México.