

# ***¿EXISTE UNA POLÍTICA PARA DESARROLLAR EL EMPLEO EN MÉXICO?***

*Javier Aguilar García*

## **Resumen**

Se aborda el caso del empleo y el desempleo —como aspectos centrales de la sociedad y la economía mexicana— y de las políticas adoptadas por el gobierno federal, rasgos que han estado presentes tanto en el periodo de industrialización y crecimiento (1940-1982), como en el periodo de reestructuración o modernización (1983-2002).

Paralelo a las crisis económicas y baja industrialización, el desempleo se incrementa. Los efectos se han visto sobre todo en la composición de la población activa e inactiva, en la ocupada, empleada y desempleada. Por tanto, se debe promover la ocupación en el sector formal de la economía, así como otro tipo de políticas, más generales y más consistentes, para reducir verdaderamente el desempleo y el empleo informal.

## **Abstract**

This essay delves on employment and unemployment as central issues of Mexican economy and society, and on public policies taken by the Federal Government, both during the era of industrialization and growth (1940-1982) and the period of modernization and restructuring (1983-2002).

Unemployment increases with low industrialization and with economic recessions. Its effects can be seen mostly in the composition of active and inactive population as well as in the employed and unemployed labor force.

The author suggest policies for the promotion of employment in the formal sector, as well as more general and consistent policies aimed to a truly reduction of unemployment and of workers performing informal activities.

## La política económica en América Latina

En las dos últimas décadas del siglo XX los países de Latinoamérica han vivido transformaciones sustanciales en los espacios económicos, políticos, sociales, ideológicos, culturales. Los motores de estos cambios han sido diversos; por ejemplo, en la década de los ochenta la política de sustitución de importaciones y la política de industrialización —que se ejercieron durante casi tres décadas— sufrieron crisis drásticas. También debe destacarse que a fines de esta década y parte de los años ochenta, la deuda externa pasó a ocupar un lugar central en las economías y sociedades nacionales.

En la década de los ochenta, buena parte de los países y gobiernos iniciaron una reestructuración o modernización económica. El grueso de los gobiernos abandonó el esquema de la economía cerrada o protegida, y dieron pasos acelerados para tener economías abiertas y orientadas a la producción para el mercado mundial. El cambio del modelo o de la política económica ha tenido costos sociales amplios y profundos para la mayor parte de la sociedad Latinoamérica.

La política económica propuesta y denominada liberal no ha encontrado fórmulas para el crecimiento económico; la población activa ha crecido de manera natural. Por su parte, la población asalariada, con empleo fijo y prestaciones sociales ha descendido, mientras que la población informal crece de manera acelerada y se convierte en un problema sin resolver.<sup>1</sup>

Los salarios reales han disminuido de manera continua en las últimas dos décadas. En general, no se registra que la distribución del ingreso nacional haya favorecido a los asalariados, tanto del campo como de la ciudad. En este contexto el desempleo se ha convertido en uno de los problemas sociales y económicos más permanentes.

De la misma manera, el flujo de emigrantes de los países del sur hacia Estados Unidos y Canadá crece diariamente.

---

<sup>1</sup> Jurgen Weller, *Reformas económicas. Crecimiento y empleo*, Santiago de Chile, FCE/CEPAL, 2000, pp. 21-22.

La modernización económica comprende la política de Libre Cambio, consolidada con la firma de Tratados o Acuerdos —como el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá; el Mercosur, entre Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay; el Pacto Andino, etcétera. También incluye la reestructuración o desarticulación del sector público en la mayor parte de Latinoamérica. Las empresas u organismos públicos que se habían formado para impulsar las economías nacionales en diversos sectores, han sido privatizadas, es decir, vendidas a los empresarios de cada país o a las empresas transnacionales. Los cambios económicos que se han generado en cada país han ido acompañados por reformas jurídicas drásticas a las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos.

### **La política económica de México**

De 1940 a 1982 México observó una tasa de crecimiento del 6% anual en el PNB. El país se industrializó de manera acelerada. La urbanización avanzó a pasos continuos. En el año de 1982, el sector público de la economía creció hasta llegar a tener un total de 1,300 empresas y organismos públicos en 1982, en las diferentes ramas de la economía: petróleo, electricidad, ferrocarriles, construcción de automóviles y camiones, siderúrgica, metalúrgica, química y fertilizantes, etcétera.

En este periodo se estableció un sistema de seguridad social, tanto para los asalariados del sector privado (IMSS) como para los del sector público (ISSSTE).

Durante cuatro décadas el gobierno orientó la política económica hacia el mercado interno y promovió la sustitución de importaciones; la economía se mantuvo cerrada y protegida. En este contexto el empleo creció de manera constante en el sector industrial y en los servicios. El desempleo era prácticamente inexistente o muy bajo. Este modelo de economía se aproximó a las ideas formuladas por John M. Keynes, en los años veinte y treinta del siglo XX.

De todas maneras México era un país con una distribución de la

riqueza muy desigual; la pobreza nunca se pudo borrar pero sí se trataba de ocultar. El *modelo keynesiano* empezó a tener problemas a mediados de los setenta. Hacia 1976 se presentó la primera crisis financiera. En 1982 se presentó la segunda crisis mexicana.

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) decidió hacer una reestructuración o renovación de la economía. Promovió la apertura de las fronteras comerciales y el ingreso de México al GATT en 1985. Empezó la política de privatización de las empresas públicas. Estimuló para orientar la producción hacia el mercado externo. Se otorgaron facilidades para el establecimiento de las empresas maquiladoras. La administración pública y las empresas estatales dejaron de contratar personal nuevo. Las empresas privadas comenzaron a despedir personal en todas las ramas económicas.

En el periodo 1982-1988 el crecimiento del PIB fue de 0. El desempleo se multiplicó por tres razones: 1. Los despidos; 2. La falta de nuevas empresas o industrias; 3. El crecimiento natural, explosivo, de la población que llegaba a los 18 años, la edad legal y plena para poder contratarse libremente en el mercado de trabajo. *A partir de este sexenio, el desempleo se convirtió en un problema gigante.* Las cifras sobre el desempleo total y la economía informal crecieron rápidamente. En 1988 se afirmaba que el desempleo llegaba a los 6 millones de mexicanos.

El *modelo liberal* de la economía —planteado por Milton y Rose Friedman— se continuó aplicando en los dos gobiernos siguientes: el de Carlos Salinas (1988-1994) y el de Ernesto Zedillo (1994-2000). En el periodo de 1994-1995 se presentó otra crisis financiera —y el mayor costo social recayó sobre la población asalariada— que se tradujo en incremento del desempleo y la actividad informal.

El gobierno de Vicente Fox, 2000-2006 —a pesar de ser un gobierno del PAN, diferente al partido de los anteriores gobiernos—, sigue aplicando el mismo modelo económico de corte neoliberal. La economía informal crece geométricamente del mismo modo que el desempleo. La distribución de la riqueza sigue muy desigual; la pobreza se ha extendido a mayores capas de la población. En este contexto vamos a presentar una sociología de la población activa.

---

## **Composición de la población activa y asalariada de México**

En el marco de un acelerado proceso de cambio económico y político, así como cultural e ideológico, la nación mexicana ha observado notables reestructuraciones en la Población Total, Económicamente Activa (PEA), en la Ocupación y en el Desempleo. En las últimas décadas del siglo XX, la llamada crisis y la reestructuración económica de México han tenido efectos directos en la estructura de la población activa. Sus efectos se han visto sobre todo en la ocupación, en el desempleo y la composición de la población activa e inactiva. Veamos los datos fundamentales.

### *Población Nacional*

En 1980, la población total del país se componía por 69.6 millones de personas. En 1986 ascendió a 79.5 millones. En 1993 el conjunto de los mexicanos sumó 86.6 millones. Para 1997, arribó a los 94.7 millones. En el Censo nacional del 2000 se registraron 97.3 millones de personas.<sup>2</sup>

De 1980 a 2000 la población nacional creció de manera natural en 27.7 millones de habitantes, de donde se puede desprender que la reproducción nacional de mexicanos ha estado bastante acelerada a pesar de lo que se pueda afirmar sobre el control natal. Desde luego, el crecimiento natural de la población no debe atemorizar a nadie; el pensador Malthus no debe convertirse en el ícono de los gobernantes conservadores. En todo caso, lo que puede y debe causar temor es la incapacidad de la economía capitalista, del Estado y de su régimen político para incorporar a la población a los procesos productivos, así como los cambios políticos y culturales ocurridos durante las últimas décadas.

---

<sup>2</sup> *México Social 1994-1995*, México, Banamex, 1996, p. 457. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México 2000, página web del INEGI.

### *La población de 12 años y más*

En 1980 la población de 12 años y más —considerada como la población con capacidad para el trabajo— estaba formada por 45.1 millones de habitantes.<sup>3</sup> En 1997 la cifra aumentó a los 68.2 millones de mexicanos en posibilidad de trabajar. En el año 2000 alcanzó la suma de 70.1 millones, de acuerdo con los datos censales.<sup>4</sup> Desde luego, este crecimiento ha sido impresionante. Es un movimiento natural y social que atenta contra los modelos económicos excluyentes. La economía mexicana, en particular, ha sido muy presionada por este crecimiento de la población. Es una economía insuficientemente desarrollada para atender al crecimiento natural de la población.

En las últimas dos décadas se ha reestructurado económicamente el sector privado y el público bajo la bandera de la modernización; como se ve en las cifras, la modernización se ha realizado en tal forma que no ha requerido incorporar al conjunto de la población de 12 años y más, es decir, a la población con posibilidades de trabajar.

### *Población Económicamente Activa, PEA*

Hacia 1980 la PEA de México —la población incorporada en actividades productivas— estaba formada por 21.9 millones.<sup>5</sup> En 1997 arribó a los 38.7 millones de habitantes activos en el trabajo.<sup>6</sup> Esta cifra coincide con

<sup>3</sup> *México Social, 1988-1989*, México, Banamex, 1989, p. 244.

<sup>4</sup> *México Social, 1994-1995*, op. cit., p. 457. INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo*, 1991, 1993, 1995, 1996. *Tercer Informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo, 1997, Anexo, p. 243. INEGI, *Censo 1990*. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, 2000, página web del INEGI

<sup>5</sup> *México Social 1988-1989*, op. cit., p. 244.

<sup>6</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo*, 1991, 1993, 1995, 1996. Banamex, *México Social, 1994-1995*, Banamex, op. cit., p. 457. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, 2000, página web del INEGI.

la aportada por Banamex en su revista *Examen de la Situación Económica de México*, donde se afirma que la PEA andaba en 1997 en los 38.0 millones<sup>7</sup> y en el año 2000 alcanzó los 43.2 millones. Según los datos del CONAPO y del propio Censo, la PEA alcanzó la cifra de 34.5 millones de personas.

Como se observa, la PEA creció menos que la población de 12 años y más. Se observa que el aparato económico del país no tiene la suficiente capacidad o amplitud para desenvolverse al parejo del ritmo natural de la población; es decir, el aparato económico posee serias limitaciones para atender la demanda de la población que crece día con día.

### *La relación de la PEA con la población de 12 años y más*

Esta relación permite observar en su conjunto el porcentaje que representa la PEA en el conjunto de la población de 12 años y más. En 1997, la PEA representó un 56.0% de la población con 12 años y más<sup>8</sup> y viene creciendo de manera significativa.

### *La PEA ocupada*

La población económicamente activa con carácter de ocupada, sumaba en 1980, 21.2 millones. Para 1997, ascendió a 36.2 millones, que estarían incorporados en actividades del aparato productivo mexicano.<sup>9</sup> En el 2000 alcanzó los 34.9 millones de personas.

<sup>7</sup> *Examen de la Situación Económica de México*, México, Banamex, núm. 860, julio de 1997, pp. 270-272.

<sup>8</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo*, 1991, 1993, 1995, 1996. Banamex, *México Social 1994-1995*, 1996, p. 457. Ernesto Zedillo, *Tercer Informe de Gobierno*, 1997, p. 243.

<sup>9</sup> *México social, 1994-1995*, op. cit. INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo*, 1996, Tercer Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo, 1997, p. 243. Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, 1990. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México 2000, página web del INEGI.

Si es verdad lo que indican las cifras, la economía mexicana estuvo absorbiendo a una gran cantidad de mexicanos en el aparato productivo, lo cual dificulta una explicación coherente de por qué hay tanto desempleo y tanta pobreza en el país.

### *La PEA Desocupada*

Hacia 1980 la población desocupada se situaba en 669 mil trabajadores. Era una cifra relativamente baja y veraz.<sup>10</sup> En 1984 la PEA desocupada sumaba un millón de personas. En 1986 ascendió a 1.2 millones.

Para 1993, la población desocupada y reconocida como tal descendió a 819,000 personas. En 1994 arribó a 1.0 millones de mexicanos. En 1995, ascendió a 1.6 millones. En 1997 se ubicó en 984 mil 900 habitantes.<sup>11</sup> En el 2000, según el CENSO, en 424 mil personas.

De acuerdo a los datos del INEGI, la Secretaría de Hacienda, los Informes presidenciales y los de instituciones como BANAMEX o NAFINSA, la población desocupada en México es mínima, tanto en términos absolutos como relativos.

Desde nuestro punto de vista, las cifras no son reales. Si lo fueran, nuestro país tendría una integración y un desarrollo económico similar al de Francia, Alemania o Inglaterra, lo cual lamentablemente estamos muy lejos de alcanzar.

---

<sup>10</sup> *México Social 1988-1989, op. cit.*, p. 244. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, 2000, página web del INEGI

<sup>11</sup> *México Social, 1994-1995, op. cit.*, p. 45. INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo, 1996. VI Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari, 1994. *III Informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo, 1997.

### *Relación entre la población económicamente activa y los Ocupados*

En 1986, la relación entre los dos conceptos se ubicó en 3.0. En 1993, en 2.6; en 1997, en 2.6.<sup>12</sup>

### *Tasa de desempleo abierto*

En 1980, la tasa de desempleo abierto fue situada en 3.05%.<sup>13</sup> En 1986 se estableció en 3.0%. En cambio, para 1993 se situó en 2.4%. En 1997, se ubicó en 3.1%.<sup>14</sup> Entre 1999 y 2000 fue de 2.1% y 2.0% respectivamente.

La tasa que el INEGI designa como Desempleo Abierto es muy cuestionable. Por ejemplo, si se contrasta la tasa de 1997 de México que es de 4.1 respecto de la PEA, con la Tasa de Francia o Alemania que es de 12.2% respecto a la PEA, resulta que en nuestro país hay menos desempleo que en aquellos países.

Sin embargo, el PIB de México es inferior al de aquellas naciones. Por tanto, una comparación internacional hace ver que hay una dificultad en el manejo de los conceptos e indicadores del INEGI, o tal vez ¿debamos decir que las fallas se encuentran en el Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE)? O bien, en la Organización Internacional del Trabajo (OIT)?

---

<sup>12</sup> Ernesto Zedillo, *Segundo y Tercer Informe de Gobierno*, 1996 y 1997, pp. 39 y 44. INE-GI, *Encuesta Nacional de Empleo*, 1996. BANAMEX, *México Social 1994-1995*, 1996, p. 457.

<sup>13</sup> *México, 1988-1989*, op. cit., p. 244. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, 2000, página web del INEGI.

<sup>14</sup> Ernesto Zedillo, *Segundo y Tercer Informe de Gobierno*, op. cit. *V Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari.

*La población trabajadora con seguridad social*

De acuerdo con la legislación laboral, los sindicatos y sus agremiados pueden pertenecer al Apartado A o B, del Artículo 123, según sea que estén contratados por empresas privadas o por el sector público. Una de las pocas y principales fuentes de que se dispone en México para conocer cuántos trabajadores hay ocupados, con estabilidad y seguridad social en el país, son los registros del IMSS y del ISSSTE. Los trabajadores que están afiliados al IMSS son los del Apartado A y los que están afiliados al ISSSTE son los trabajadores al servicio del Estado. Los registros de estas instituciones de Salud y Seguridad Social son fundamentales para confirmar el empleo en el ámbito nacional o por entidad federativa.

*El Apartado A y los afiliados al IMSS*

El IMSS agrupa a sus afiliados en diferentes rubros, pero nosotros sólo vamos a tomar en cuenta a los Trabajadores Permanentes que están afiliados, pues nos parece que es el concepto más sólido y que refleja mejor las tendencias de la población ocupada. En 1980, el IMSS registró a 5.1 millones de afiliados. En 1986, la cifra ascendió a 6.4 millones.<sup>15</sup> En 1993 llegó a los 8.7 millones de personas. En 1997, la suma de los afiliados alcanzó los 9,386,000, es decir, 9.3 millones de afiliados. En el año 2000 se llegó a 10.9 millones de trabajadores.<sup>16</sup>

Lo anterior quiere decir que en el periodo de la reestructuración y la modernización económica, el aparato productivo del país sólo pudo incorporar anualmente poco más de 264 mil trabajadores permanentes. Es decir, las empresas de la iniciativa privada no han invertido para crear más empleos permanentes; si es que invirtieron lo hicieron para mejorar sus compras, sus ventas, sus relaciones con el gobierno o con el

<sup>15</sup> *Memoria Estadística, 1988*, México, IMSS, 1989, p. 50.

<sup>16</sup> Ernesto Zedillo, *Tercer Informe de Gobierno, 1997*, Anexo, p. 44. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000*, página web del INEGI.

exterior, pero no hicieron mucho para abrir empleos permanentes, muy a pesar de todas las políticas favorables, que no fueron pocas ni despreciables, que les promovió el régimen político. Por ejemplo, recuérdese el contenido de los llamados *Pactos Económicos*, donde se controló el precio de la fuerza de trabajo, es decir, del salario; y se liberaron constantemente los precios de las demás mercancías o servicios.

### *El Apartado B y los afiliados del ISSSTE*

El ISSSTE agrupa a los afiliados en diferentes rubros, pero nosotros sólo vamos a considerar a los trabajadores o asegurados directos que laboran para las diferentes instituciones y empresas del Estado de alcance federal, estatal y municipal. En 1980, el ISSSTE tuvo a 1,435,278 trabajadores directos, es decir, a 1.4 millones de afiliados. En 1986 agrupó a un total de 2,004,000 personas, es decir, a 2.0 millones de afiliados.

En 1993, la cifra ascendió en total a 2,107,000 personas, es decir, a 2.1 millones. En 1997 la cifra arribó a los 2,205,000 habitantes —2.2 millones de personas. Para el año 2000, los afiliados directos al ISSSTE sumaron 2.3 millones. Puede decirse que el crecimiento fue mínimo, comparado con la PEA y las dimensiones del país.<sup>17</sup>

Se puede destacar la voluntad de los gobernantes en el sentido de no hacer crecer más a las instituciones del Estado y del gobierno. Se nota una disciplina de hierro para hacer cumplir este objetivo —y en efecto, fueron disciplinados. Esta política es coincidente con la promovida por el FMI, el Banco Mundial, los Estados de Europa, Japón, Estados Unidos, que han impulsado el adelgazamiento de las estructuras estatales, sobre todo en los países con menor crecimiento económico y coincidentemente, donde la pobreza se extiende a la mayor parte de la población.

Por otro lado, no debe olvidarse la política del Estado mexicano, la cual consistió en que los gobernantes reestructuraron el llamado sector público de la economía. En los ochenta y noventa, se fusionaron, se rees-

---

<sup>17</sup> Ernesto Zedillo, *Tercer Informe de Gobierno*, *ibidem*.

tructuraron, cerraron o vendieron cientos de empresas estatales; uno de los resultados más notorios del proceso es que lanzaron al desempleo a algunos millones de trabajadores, afectando más directamente la demanda de creación de empleo en otras áreas de la economía y, por consiguiente, se deterioró más el poder adquisitivo de los salarios.

### *La suma de los trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE*

Con objeto de tener una idea más precisa del conjunto de los trabajadores asalariados de México por su pertenencia al apartado A o B del Artículo 123, haremos una suma global de los afiliados permanentes al IMSS e ISSSTE. En 1980 la suma fue de 6.6 millones de trabajadores registrados. En 1986, de 8.4 millones.

En 1993 la suma de afiliados arrojó un total de 10.8 millones; en 1997, 11.5 millones, y en el año 2000 fue de 13.2 millones de personas.<sup>18</sup>

A manera de conclusión podemos destacar los siguientes aspectos:

1. Ante el crecimiento amplio y sostenido de la Población Económicamente Activa y Ocupada, la Población Trabajadora registrada y ubicada en los Apartados A y B del Artículo 123, ha observado un crecimiento lento. Los resultados son bajos si se comparan con el crecimiento tan dinámico y sostenido que ha observado la Población Nacional, la PEA y la Población Ocupada.

2. La Población registrada por las instituciones de Seguridad Social, el IMSS e ISSSTE, tiende al estancamiento. Las cifras, aunque difíciles de aceptar, arrojan un total bastante cercano a la realidad. La suma es congruente con los datos de la población nacional, de la PEA, de la Ocupada, de la Población afiliada al IMSS e ISSSTE. También es congruente con los

---

<sup>18</sup> Ver IMSS, *Memoria Estadística de 1988 y 1993*, Subdirección de Finanzas, Contraloría General. Ver ISSSTE, *Anuario Estadístico de 1988 y 1993*, Subdirección General de Finanzas. *Tercer Informe de Gobierno*, E. Zedillo, 1997, Anexo, p. 44. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, 2000, página web del INEGI.

datos aportados por la Dirección General del Registro de Asociaciones, DGRA, de la STPS.

### *La población ocupada por posición en el trabajo*

En 1980 la Población Ocupada estaba formada por 21.2 millones; de este total, 20.2 millones estaban en la economía formal y 981 mil personas se encontraban en la economía informal. La población desocupada se constituía por 669 mil personas.<sup>19</sup>

En el año de 1986, ascendió a 21.6 millones. Los desocupados sumaban 889,000 personas, es decir, 0.88 millones. De los ocupados, vamos a ver cuántos eran patrones o empleadores, Trabajadores por su Cuenta, Trabajadores Asalariados, Trabajadores a Destajo, Trabajadores a Destajo que no reciben pago.

En 1993, esta población aumentó a 32.8 millones. De este gran total, un millón 349 mil personas se ubicaron como Patrones o Empleadores, los cuales representaban a sólo el 4.1% de la población ocupada.

Los Trabajadores por su Cuenta sumaban 8.7 millones y representaron el 26.7% de la población ocupada. Los Asalariados sumaban 16.1 millones y representaron el 49.1%. Los Trabajadores a Destajo sumaron 1.9 millones de personas —el 5.9% de los ocupados. Los trabajadores familiares que no reciben pago más otros trabajadores sumaban 4.6 millones de personas que representaron el 14% de los ocupados.<sup>20</sup>

En 1997, la Población Ocupada ascendió a 36.2 millones de personas (el 100%). De este gran total, un millón 567 mil personas se ubicaron como Patrones o Empleadores, los cuales representaban el 4.3% de la población ocupada.

---

<sup>19</sup> *México Social 1988-1989, op. cit.*, p. 244. Ernesto Zedillo, *Tercer Informe de Gobierno, op. cit.*, Anexo, p. 44. *Sexto Informe de Gobierno, Anexo*, Carlos Salinas, 1° de septiembre 1994, p. 314. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, 2000, página web del INEGI.

<sup>20</sup> *Encuesta Nacional de Empleo*, 1993, INEGI-STPS, pp. 75, 84, 102, 150.

Los trabajadores por su cuenta sumaron 9.1 millones, que representaron el 25.3% de la ocupación nacional. Los trabajadores asalariados arribaron a la cifra de 18.4 millones, que representó el 50.9% de los ocupados. Los trabajadores a destajo sumaban 2.2 millones, que representaron el 6.3% del total de ocupados.

Los trabajadores-familiares que no recibieron pago más otros trabajadores sumaron 4.7 millones de personas, que representaban el 6.3% de la población ocupada.<sup>21</sup>

Como conclusiones de este apartado puede decirse

a) Que la composición de la población ocupada es básicamente la misma en 1993 y 1997;

b) Los empleadores eran 4.1% en 1993 y pasaron a ser el 4.3% en 1997, es decir, hubo un ligero crecimiento; habría que ver de qué tipo de empleadores o patrones se trata, si de los grandes, pequeños, medianos o micro;

c) Los trabajadores por su cuenta representaron el 26.7% en 1993 y el 25.3% en 1997;

d) Los trabajadores asalariados pasaron del 49.1% en 1993 al 50.9% en 1997;

e) Los trabajadores a destajo, el 5.9% en 1993 y el 6.3% en 1997;

f) Los trabajadores familiares sin pago más otros trabajadores representaron el 14.0% en 1993 y el 13.1% en 1997. Hubo una disminución del 0.9%, lo cual puede indicar que se desprenden de su núcleo familiar y pasan a trabajar en otra actividad o al desempleo abierto.<sup>22</sup>

Finalmente, queremos hacer notar que en la Población Ocupada encontramos unos rasgos muy notables:

1. Los empleadores o patrones son un núcleo muy reducido de la

---

<sup>21</sup> *Examen de la Situación Económica de México*, México, Banamex, núm. 860, julio, 1997, p. 272. *Encuesta Nacional de Empleo*, 1993, INEGI-STPS, pp. 75, 84, 102, 150.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

población ocupada y del total del país: un millón 349 mil en 1993 (4.1%) y un millón 567 mil en 1997 (4.3%).

2. Por el contrario, los trabajadores en sus cuatro conceptos: Asalariados, Destajo, Familiares sin pago, Otros trabajadores, constituyen una mayoría determinante. En 1993 sumaron el 69% de la población ocupada y en 1997 sumaron el 70.3% de los ocupados, es decir, la población trabajadora en su conjunto ya representa tres cuartas partes del total de la ocupación.

3. Como un colchón entre los Empleadores-Patrones y los Asalariados en sus diversas formas, están los “Trabajadores por su Cuenta”, que son, de alguna manera, patrones y empleados a la vez; este conjunto de ocupados significó el 26.7% en 1993 y el 25.3% en 1997; o sea, disminuyó en 1.4% el rubro de Trabajadores por su Cuenta.

### **Aproximación a la población informal en México**

Para tener una aproximación de la Población Informal es menester recurrir a las estadísticas oficiales del país —al INEGI—, los Informes Presidenciales, los registros del IMSS, del ISSSTE, la STPS, etcétera. Para estas fuentes —en particular para el INEGI y los Informes Presidenciales—, la población INFORMAL es difícil de cuantificar y evaluar. Por tanto, sus esfuerzos son pocos y tienen pocos resultados. La principal razón que argumentan es que la población informal no trabaja en lugares fijos, no paga tarifas e impuestos, etcétera; por tanto, el gobierno no tiene los recursos suficientes para dar información consistente. Aseguran que es imposible levantar un Censo preciso y completo sobre este universo de la población activa.

Este universo está formado por varios millones de mexicanos que participan en actividades como la producción artesanal; el pequeño comercio; el trabajo a destajo, en domicilios y lugares inapropiados; en la pequeña producción agrícola; en la producción agrícola sin contratos; la población que desempeña diferentes oficios en la ciudad y en el campo; etcétera. Todas estas personas y situaciones no son suficientes para que

el gobierno las considere dignas de registrar en un censo de trabajo informal.

Para el gobierno mexicano, *la población informal* que existe de hecho en numerosas actividades, es un elemento que permite ocultar la otra parte de la población activa que se registra en las estadísticas internacionales: *la población desempleada o desocupada*. De acuerdo con las estadísticas mexicanas, el desempleo o la desocupación prácticamente no existen en México, pues se reporta una tasa de desempleo del 2% en el año 2000.

Para el INEGI, en el año 2000 había 424 mil mexicanos en Desempleo Abierto, en el marco de una población activa de 40 millones de personas. ¿No es asombroso? Si esta información del desempleo está en lo cierto, nuestro país puede considerarse como uno de los pocos en el mundo, que tienen pleno empleo.

¿Cómo mide el gobierno el desempleo? Con una encuesta trimestral donde preguntan si la persona indicada trabajó en la última semana, cuando menos dos días, sin preguntar más sobre las características del trabajo desempeñado, o las condiciones del mismo, o las condiciones jurídicas, etcétera. Todas las personas que contestan que trabajaron cuando menos dos días, se le considera ocupado o empleado.

Con base en las Encuestas Oficiales, el gobierno puede afirmar que el desempleo es sumamente bajo, 2% en el año 2000. Con base en las mismas Encuestas, el gobierno subraya que la población informal es bajísima o que no existe. De esta manera, el gobierno elimina dos universos de población: la Desocupada y la Informal.

Recordemos que gran parte de la *población informal* es justamente la que no tiene contrato de trabajo, ni estabilidad laboral, carece de prestaciones sociales y de servicios médicos. Si acepta trabajar en estas condiciones es porque no tiene otra salida, pues la población requiere algún ingreso para subsistir.

Por las razones expuestas nos dimos a la tarea de proponer un procedimiento para encontrar algún marco que permita visualizar el universo de la población informal. El procedimiento lo hicimos con base en las mismas fuentes oficiales.

---

Los resultados que encontramos son los siguientes: en 1980 había 12.8 millones de mexicanos en la población informal; en 1990, un total de 11.6 millones; para el año 2000 se halló una suma total de 19.8 millones. ¿Cómo obtuvimos estas cifras? Con un procedimiento sencillo:

a) Partimos de la población activa de 1980, 1990 y 2000;

b) Al total de la Población Activa le disminuimos la población clasificada como *patrones*, consideramos que este grupo sí tiene acceso a los servicios médicos y a las prestaciones económicas; entre otras fuentes recurren a los bancos y las propias empresas;

c) Enseguida agrupamos a la población Asegurada en el IMSS e ISSSTE, asimismo la disminuimos de la población activa, en cada año. Como se sabe, los Registros del IMSS e ISSSTE agrupan a la población trabajadora que tiene contrato, estabilidad en el empleo, seguridad social y mecanismos para el retiro laboral (Jubilados y Pensionados). Estos registros son invaluable porque nos permiten ubicar a la población laboral que tiene acceso a la mayor parte de los beneficios sociales otorgados por la legislación y las instituciones del sector laboral;

d) Por último, también disminuimos de la población activa, a la población que está en desempleo abierto. Adoptamos la cifra que ha sido formulada por el INEGI y la STPS, a través de los Censos y las Encuestas de Empleo. Como se sabe la cifra del desempleo abierto y la tasa de desempleo, son producto del trabajo de miles de personas que colaboran con el INEGI y la STPS, tanto en los Censos como en las Encuestas.

Para ejemplificar el procedimiento, veremos las cifras del año 2000:

•La Población Activa estaba formada por 34.1 millones de personas. De este total se disminuyó el grupo de los patrones, que estaba constituido por 854 mil personas. Así nos quedó un resultado de 33 millones, 246 mil personas.

•Al total anterior se disminuyó la población Asegurada, tanto en el IMSS como en el ISSSTE, que daban una suma de 13.0 millones de personas. El nuevo resultado fue de 20 millones 246 mil personas.

•Finalmente se disminuyó la población en Desempleo Abierto, formada por 424 mil personas. De esta manera tenemos un total de 19.8 millones de personas, las cuales no son patrones, no tienen seguridad social ni tampoco están en el Desempleo Abierto.<sup>23</sup>

Los 19.8 millones de personas indicadas forman la POBLACIÓN INFORMAL. Tienen alguna actividad en los sectores o ramas económicas. Trabajan en condiciones de gran precariedad: sus ingresos son bajos, generalmente por debajo de los mínimos legales; su jornada laboral es muy amplia, carecen de higiene y seguridad; tampoco tienen servicios médicos proporcionados por las empresas o los institutos de seguridad social; no tienen prestaciones como días de descanso o periodos vacacionales; es población sin contrato de trabajo, individual o colectivo, registrado ante las instituciones laborales; tampoco tienen seguridad o estabilidad en el empleo. Es una población que está “rotando” permanentemente, de una empresa a otra, de un negocio a otro, de un comercio a otro, de una actividad a otra, etcétera, siempre en búsqueda de un mejor ingreso, de mejor jornada laboral, siempre sujetos a las reglas que establezcan los patrones, sean pequeños, medianos o grandes, sean nacionales o extranjeros.

Los 19.8 millones de mexicanos en Población Informal representan lamentablemente el 58.1% de la población Activa (34.1 millones de personas). Por tanto, es urgente encontrar políticas que conduzcan a resolver esta grave situación.

### **Sobre la política de empleo en México**

El modelo económico liberal, promovido en México desde 1983 ha tenido un costo social elevado. Este modelo se ha orientado por el principio de

<sup>23</sup> Javier Aguilar García, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*, México, UNAM/FCE, 2001, 424 pp. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, 2000, página web del INEGI.

que las fuerzas del mercado, por sí mismas, eliminan las dificultades de la actividad económica y conducen hacia un equilibrio; cuando este principio se aplica al mercado laboral, se llegaría a la conclusión de que el desempleo se absorbería o desaparece más tarde o más temprano, por la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo.

En las últimas décadas las condiciones del empleo se han deteriorado al igual que los niveles de bienestar de la población asalariada y no asalariada. Las remuneraciones reales de los trabajadores han declinado con más fuerza en la década de los ochenta y con menos fuerza en la siguiente década; en su conjunto, las remuneraciones reales se han deteriorado en un 70%, entre otros factores hay que mencionar los elevados márgenes de ganancia de las empresas, las fuertes devaluaciones, los incrementos en tarifas de bienes y servicios, así como en la fuerte reducción de la demanda de mano de obra.<sup>24</sup>

Por otro lado, es cierto que el conjunto de los salarios ha reducido su participación en la distribución del producto interno bruto de la economía, entre otras razones por la disminución de los trabajadores en la economía formal. Como contraparte, la población se inserta en actividades poco productivas, porque les permite obtener un ingreso para subsistir; como resultado, se ha observado una disminución real de los salarios en ambas economías, formal e informal; como resultado final tenemos una disminución de los niveles de vida en ambos mercados laborales.

La crisis económica de 1995 dejó una pérdida de 814 mil empleos formales y una caída del PIB de 6.9%. El modelo económico que se viene aplicando no tiene una política para mantener con vida el trabajo asalariado en el mercado formal y tampoco tiene una política para mejorar los niveles de vida de la población. En efecto, se calcula que la población mexicana en situación de pobreza ha llegado al 60% de la población total.

---

<sup>24</sup> Mónica Pliego Quintana, "La evolución del empleo en México, 1982-1995. Desempleo, participación de la fuerza laboral y ocupación informal", en Julio López G. (coordinador), *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, México, UNAM/Porrúa, 1997, 326 pp., pp. 14-15.

Por tanto, es un modelo que cancela las expectativas de un bienestar social de la mayor parte de la población.<sup>25</sup>

La política del empleo implica en general una expansión económica, un desarrollo económico sostenido tal como se vio en las décadas que van de 1950 a 1980. Mientras no se ejerza una política similar, el desempleo y el crecimiento de la economía informal serán más amplios. Por lo anterior, promover la ocupación en el sector formal de la economía es un objetivo de primer orden en la economía y en la sociedad mexicana. Además, en la medida que se obtenga mayor ocupación formal, se logrará de esta manera disminuir otros dos problemas fundamentales: la extrema pobreza y la desigual distribución del ingreso nacional.

Casi es ocioso señalar que la población más pobre está compuesta por los campesinos y los trabajadores informales del campo y las ciudades. Para esta población se requieren nuevos empleos, estables y bien remunerados. Los programas para combatir la pobreza como han sido SOLIDARIDAD o PROGRESA, si bien tienen buenas intenciones, son limitados, justamente porque no pueden crear empleos estables, ni en el campo ni en la ciudad. Es evidente que si hay más empleos, el Estado tendrá más recursos por la vía de los impuestos y el pago de los servicios básicos.

Para que haya empleos se requiere elevar la demanda de fuerza de trabajo y crecimiento estable de la economía nacional y regional. Sólo de esta manera se podrá desterrar el desempleo. Así lo indica la experiencia de Latinoamérica, de Estados Unidos o de Europa. Cuando la economía crece, el empleo lo hace también, ésta es una verdad elemental y parece olvidarse en los discursos y las acciones.

Los Programas Activos de empleo mediante el mejoramiento de la calidad de la oferta de la fuerza de trabajo o los programas puntuales de empleo, encaminados a hacer más eficiente el funcionamiento del mercado laboral, vienen a ser útiles para apoyar el empleo, pero no resuelven el desempleo mismo. Los programas específicos de empleo pueden resultar mejores en un marco de crecimiento económico, pero en sí mismos no pueden resolver el desempleo de millones de personas.

---

<sup>25</sup> Mónica Pliego Quintana, "La evolucion...", *op. cit.*, p. 16.

Dos ejemplos de los Programas activos de empleo aplicados en México son el Servicio Nacional de Empleo, SNE, y el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, PROBECAT. En este sentido, el SNE trata de mejorar el funcionamiento del mercado laboral mediante el acercamiento entre la demanda y las ofertas de trabajo.

Por su lado, el PROBECAT tiene como propósito absorber la oferta de trabajadores, a partir de un reentrenamiento que incremente su productividad y movilidad, en una empresa o rama de actividad. Ambos Programas, aunque parecen loables, resultan pequeñísimos con la magnitud del desempleo y la economía informal.

De 1985 a 1997 el Servicio Nacional de Empleo sólo registró el 0.8 de la oferta laboral de la población Activa y un 2.8 de trabajadores con Seguridad Social (IMSS). Los solicitantes sólo representan el 0.7 de la fuerza laboral y únicamente llegan a obtener algún empleo 3/4 de esta última cifra; además, sólo la mitad de éstos lo hace con contrato.

En el mismo periodo el PROBECAT no logra alterar los resultados de manera positiva en el conjunto de la población activa. Las becas otorgadas a la población desocupada incorporada a este Programa representan sólo al 0.5% de la oferta de la fuerza de trabajo y al 1.6 % de los trabajadores en activo con seguridad social.<sup>26</sup>

Con base en los datos previos es posible indicar que las políticas recientes para abatir el desempleo son insuficientes. Se requiere promover otro tipo de políticas, más generales y más consistentes, para reducir el desempleo y el empleo informal. Toda la evidencia empírica en México y el mundo demuestra que el empleo crece cuando lo hace la economía. Para que crezca el empleo en el futuro será preciso que la demanda de fuerza de trabajo lo haga, lo cual supone crecimiento económico. En un país como México, resulta fundamental el crecimiento de la economía con el fin de elevar el empleo formal, para disminuir el empleo informal, abatir la pobreza extrema y mejorar de manera sustancial la distribución del ingreso nacional.

---

<sup>26</sup> Julio López Gallardo, *La macroeconomía de México: el pasado reciente y el futuro posible*, México, UNAM/PORRUA, 1998, 258 pp. Ver pp. 147-148.

**CUADRO 1**  
**México: PEA, población asegurada, desocupada abierta e informal**  
**1980**

| <i>Categorías de población</i>  | <i>1980</i> |
|---------------------------------|-------------|
| PEA                             | 21,200,000  |
| Patrones                        | 1,200,000   |
| Población asegurada             |             |
| IMSS-ISSSTE                     | 6,500,000   |
| Población desocupada<br>abierta | 669,000     |
| Población económica<br>informal | 12,831,000  |

FUENTE: INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000, página web del INEGI. Javier Aguilar García, "Estadísticas Económicas de México, 1980-2000", México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, Mimeográfica, 2001, 60 pp. Javier Aguilar García, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*, México, FCE/IISUNAM, 2001, 424 pp.

Los 12.8 millones de población informal es el resultado de restar a la PEA las demás categorías de población. El resultado final es que la población informal significa el 60.5% de la PEA de 1980.

**CUADRO 2**  
**México: PEA, población patronal, población asegurada, desocupada abierta e informal**  
**1990**

| <i>Categorías de población</i>  | <i>1990</i> |
|---------------------------------|-------------|
| PEA                             | 24,000,000  |
| Patrones                        | 1,500,000   |
| Población asegurada             |             |
| IMSS-ISSSTE                     | 10,200,000  |
| Población desocupada<br>abierta | 660,000     |
| Población económica<br>informal | 11,640,000  |

FUENTE: *Ibidem*.

Los 11.6 millones de población informal es el resultado de restar a la PEA las demás categorías de población. El resultado final es que la población informal significa el 48.5% de la PEA de 1990.

**CUADRO 3**  
**México: PEA, Ocupada, Desocupada Abierta, Tasa de Desempleo,**  
**Población Asegurada y Patronal**  
**1980, 1990 y 2000**

| <i>Categorías de población</i> | <i>1980</i>   | <i>1990</i>   | <i>2000</i>   |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Población nacional             | 69.6 millones | 81.2 millones | 97.4 millones |
| Población 12 años y más        | 45.1 millones | 55.9 millones | 69.2 millones |
| PEA                            | 21.2 millones | 24.0 millones | 34.1 millones |
| Población ocupada              | 21.2 millones | 23.4 millones | 33.7 millones |
| Población desocupada           | 669 mil       | 660 mil       | 424 mil       |
| Tasa de desempleo abierto      | 0.3%          | 2.6%          | 2.0%          |
| Población asegurada            |               |               |               |
| IMSS-ISSSTE                    | 6.5 millones  | 10.2 millones | 13.0 millones |
| Población patronal             | 1.2 millones  | 1.5 millones  | 854 mil       |
| % patrones/PEA                 | 5.6%          | 6.2%          | 2.5%          |

FUENTE: *Ibidem.*

**CUADRO 4**  
**México: PEA y suma de población asegurada y patronal**  
**1980, 1990 y 2000**

| <i>Categorías de población</i>      | <i>1980</i>   | <i>1990</i>   | <i>2000</i>   |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| PEA                                 | 21.2 millones | 24.0 millones | 34.1 millones |
| Población asegurada                 |               |               |               |
| IMSS-ISSSTE                         | 6.5 millones  | 10.2 millones | 13.0 millones |
| Población patronal                  | 1.2 millones  | 1.5 millones  | 854 mil       |
| Población asegurada<br>más patronal | 7.7 millones  | 11.7 millones | 13.8 millones |

FUENTE: *Ibidem.*

**CUADRO 5**  
**México: PEA, menos población desocupada y población informal**  
**1980, 1990 y 2000**

| <i>Categorías de población</i>         | <i>1980</i>   | <i>1990</i>    | <i>2000</i>    |
|--|---------------|----------------|----------------|
| PEA                                    | 21.2 millones | 24.0 millones  | 34.1 millones  |
| — Población desocupada                 | 669 mil       | 660 mil        | 424 mil        |
| =                                      | 20,531,000    | 23,340,000     | 33,676,000     |
| — Población formal                     |               |                |                |
| Población trabajadora +<br>patronal    | —7.7 millones | —11.7 millones | —13.8 millones |
| R= Población informal<br>y subempleada | 12.8 millones | 11.6 millones  | 19.8 millones  |

FUENTE: *Ibidem.*

## **Bibliografía**

Jurgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo*, Santiago de Chile, FCE/CEPAL, 2000, 262 pp.

Mónica Pliego Quintana, “La evolución del empleo en México, 1982-1995. Desempleo, participación de la fuerza laboral y ocupación informal”, en *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, Julio López G. (coordinador), México, UNAM/Porrúa, 1997, pp. 13-94.

Violeta Rodríguez del Villar, “Las políticas de ingresos y el pleno empleo”, en *Macroeconomía del empleo...*, *op. cit.*, 1997, pp. 247-272.

Julio López Gallardo, *La macroeconomía de México: el pasado reciente y el futuro posible*, México, UNAM/Porrúa, 1998, pp. 147-148.

Javier Aguilar García, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*, México, FCE/IISUNAM, 2001, 424 pp.

INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000, página web del INEGI.

Javier Aguilar García, “Estadísticas económicas de México, 1980-2000”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Mimeográfica, 2001.