

# POLÍTICAS DE EMPLEO DIGNO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA

## PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA\*

La esperanza de que México logre un crecimiento económico superior al 7% anual tiene entre sus fundamentos la existencia de una estructura demográfica en la cual los trabajadores en activo pueden alcanzar su más alta proporción respecto a la población económicamente dependiente, de manera que pueden lograrse mayores tasas de ahorro interno, inversión y crecimiento económico. Se trata del llamado “bono demográfico”, que en México se extiende hasta la tercera década del siglo veintiuno; y que los exitosos países asiáticos como China, gracias a sus audaces estrategias endógenas de desarrollo e inserción eficiente en la economía global, están aprovechando para conseguir el acelerado crecimiento de sus economías.

Por el contrario, la estrategia económica aplicada en México desde 1983 hasta el presente, basada en el decálogo de políticas económicas neoliberales que John Williamson sistematizó en el Consenso de Washington, ha resultado un fracaso para generar suficientes empleos remunerados para las nuevas generaciones, de manera que en vez de aprovechar nuestro “bono demográfico”, lo estamos dilapidando.

En efecto, durante el sexenio 1983-1988 —de acuerdo con las cifras del *Sistema de Cuentas Nacionales de México Base 1980*— en el conjunto de la economía mexicana sólo se generaron 508 mil empleos remunerados, o sea 85 mil empleos por año a causa del casi nulo crecimiento económico. Pero durante ese lapso cada año se requerían poco menos de un millón de nuevos empleos remunerados para los jóvenes demandantes de empleo, de manera que 5.3 millones de mexicanos disponibles no encontraron puestos de trabajo remunerados en nuestro país. Durante el periodo 1989-2004 —de acuerdo con las cifras del *Sistema de Cuentas Nacionales de México Base 1993*— sólo se generaron 8.1 millones de empleos remunerados, o sea 507 mil empleos

\* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

por año; pero cada año se requerían poco más de 1.2 millones de nuevos empleos remunerados para los jóvenes, de manera que otros 11.2 millones de jóvenes no encontraron ocupaciones remuneradas en nuestro país. Finalmente, durante el periodo 2005-2017 —de acuerdo con el *Sistema de Cuentas Nacionales de México Base 2013*— en el conjunto de la economía mexicana sólo se crearon 6.2 millones de puestos de trabajo remunerados, o sea 478 mil por año, pero cada año se requerían poco menos de 1.4 millones de nuevos empleos remunerados para los jóvenes, de modo que otros 11.8 millones de mexicanos no encontraron empleos remunerados en nuestro país.

La razón es sencilla: para que México creara suficientes puestos de trabajo remunerados para sus nuevos demandantes de empleo, el producto nacional debió crecer a una tasa cercana al 6% anual. Esta relación tiene por fundamento el hecho de que la demanda de nuevos empleos remunerados por los jóvenes (descontando los empleos que dejan libres los trabajadores fallecidos y retirados) creció a una tasa de 3.1% anual, debido a las tasas de crecimiento demográfico observadas desde mediados de los años sesenta hasta los años noventa, cuyas sucesivas cohortes de jóvenes pasaron a requerir empleos remunerados, sumadas a la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral. Pero bajo la estrategia económica neoliberal, el PIB sólo creció a una tasa media de 2.3% durante el periodo 1983-2017; y la generación de nuevos empleos remunerados apenas creció a una tasa media de 1.4% anual, no obstante que la productividad del trabajo apenas registró un crecimiento de 0.9% anual. Son resultados dramáticamente inferiores a los observados bajo la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado, cuando la productividad laboral creció a una tasa media de 3% anual; y el PIB mexicano creció a una tasa media del 6.1% anual durante el periodo 1935-1982.

Como resultado, durante el periodo de aplicación de la estrategia económica neoliberal, gran parte de nuestro “bono demográfico” lo hemos transferido al extranjero, principalmente a Estados Unidos. De acuerdo con las estadísticas del Consejo Nacional de Población, durante el periodo 1983-2017 el saldo migratorio de nuestro país fue negativo en 10 767 682 personas, o sea 307 648 por año. La mayor parte de ellos emigraron a Estados Unidos: de acuerdo con las cifras de Rodolfo Corona, el acumulado histórico de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos fue de 2 191 000 personas hasta 1980, cifra que aumentó a 4 447 000 personas en 1990 (Corona, R., *Estimación de la población de origen mexicano en Estados Unidos*, COLEF, México, 1992); y de acuerdo con las cifras de CONAPO, basadas en U.S. Census Bureau, Current Population Survey, CPS, el número de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos pasó a 8 072 228 en 2000; a 11 811 732 en 2007 y a 12 181 388 en 2017 (CONAPO, *Observatorio de Migración Internacional*,

cuadro 1.1 Población nacida en México residente en Estados Unidos por año de captación y fuente (CPC y ACS), <[http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/1214/6/images/Mexicanos\\_en\\_EU.xlsx](http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/1214/6/images/Mexicanos_en_EU.xlsx)>. En suma, durante el periodo de aplicación de la estrategia neoliberal en México, más de 10 millones de mexicanos emigraron a Estados Unidos.

Por su parte, el Banco de México reporta que los recursos enviados a nuestro país por los trabajadores mexicanos residentes en el extranjero (principalmente en Estados Unidos) saltaron de 1 043 millones de dólares (MDD) en 1982, a 26 049.6 MDD en 2007, para decrecer a 21 306.3 MDD en 2009 a causa de la Gran recesión, mantenerse cerca de ese nivel hasta 2013 y ascender después a 24 784.8 MDD en 2015 y a 28 771.3 MDD en 2017. Ciertamente, estos ingresos de divisas aparecen en el *haber* de la balanza de pagos; pero la exportación de trabajadores debe cargarse al *debe* de la estrategia económica neoliberal, puesto que reflejan su incapacidad para generar suficientes empleos. De hecho, el prodigioso crecimiento de la exportación de mano de obra y el miserable desempeño de la economía mexicana bajo el modelo neoliberal, son dos caras de la misma moneda. Hasta el staff del Fondo Monetario Internacional ha reconocido que “las remesas guardan una correlación negativa con el crecimiento del PIB”. En la práctica, “las remesas tienden a compensar a sus receptores por las malas condiciones económicas” (R. Chami *et al.*, “Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?”, *IMF Staff Papers*, vol. 52, núm. 1, 2003). Este es precisamente el problema de fondo.

Pero no sólo dilapidamos nuestro bono demográfico mediante la exportación de trabajadores; también lo dilapidamos mediante la marginación laboral interna. De hecho, durante el periodo 1983-2017 —como se muestra en el primer capítulo de este volumen— solamente se crearon alrededor de 14 millones de empleos formales (13.2 millones de los cuales fueron registrados en el IMSS y el ISSSTE), es decir menos de la tercera parte de los empleos formales que deberían haberse creado para satisfacer los requerimientos de empleo digno de las nuevas generaciones. Como contraparte —de acuerdo con la Encuesta de Ocupación y Empleo del INEGI, correspondiente al primer trimestre de 2018— 31 millones de mexicanos, que representan el 56.8% de la población económicamente activa, se ubican en el empleo informal, caracterizado por su precariedad, sus bajas retribuciones y su carencia de prestaciones de seguridad social. Además, se ha desarrollado un enorme segmento poblacional en el desempleo encubierto: 5.6 millones de mexicanos que “no buscan empleo porque no tienen esperanza de conseguirlo, pero se declaran en disponibilidad de trabajar” (INEGI, *op. cit.*), en adición a los 2.5 millones de mexicanos que se ubican en el desempleo abierto: buscan activamente trabajo, pero no lo encuentran.

Al abarrotamiento de los mercados de trabajo que presiona los salarios a la baja simplemente por obra de la *mano invisible del mercado* —*id est* sólo por efecto de la relación oferta/demanda de puestos de trabajo—, se sumó la *mano negra de una política salarial retrógrada*, que en lugar de promover la generación de empleos dignos, ha sido utilizada como instrumento antiinflacionario. Durante casi seis sexenios de experimentación neoliberal, los incrementos nominales del salario mínimo que entran en vigor al principio de cada año, han sido fijados con una tasa igual a la de la inflación proyectada, a fin de que sirvan como precio guía de las expectativas inflacionarias. Pero como las tasas de inflación realmente observadas han sido casi siempre mayores que las tasas de inflación proyectadas, se ha provocado el deterioro prácticamente ininterrumpido del salario real: entre 1983 y 2017, el salario mínimo general perdió el 69.1% de su poder de compra. (Paradójicamente, aunque en 2016 fue aprobada una reforma constitucional que creó una unidad de cuenta para reemplazar al salario mínimo como medida de precios y tarifas del sector público, esta reforma no ha puesto fin a la utilización de la política salarial como instrumento antiinflacionario. En diciembre de 2016, se aprobó un incremento de cuatro pesos al salario mínimo general como “monto independiente de recuperación” (MIR) a aplicarse en ese mes, más un incremento de 3.9% aplicable a partir de enero de 2017, nuevamente igual a la tasa de inflación proyectada; pero a los salarios mínimos profesionales —de choferes, secretarías, carpinteros, peluqueros, etc.— no se les otorgó el MIR, sino sólo el incremento de 3.9% para 2017. Sin embargo, como la inflación observada en el índice de precios de la canasta básica fue de 8.3% en 2017, los salarios mínimos profesionales —utilizados ahora como ancla antiinflacionaria— perdieron más del 4% de su poder adquisitivo).

Así, el salario mínimo general ha caído por debajo de la línea de pobreza: para 2018 fue fijado en \$88.36 diarios para el área geográfica única (o sea \$2 484.40 mensuales), lo que significa un ingreso mensual por familia típica (de cuatro miembros) muy inferior a la línea de bienestar, que de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue de \$2 983.02 mensuales por persona en el medio urbano, o sea \$11 932.1 por familia. El salario mínimo se ubica debajo de la línea de bienestar mínimo —definido como el “valor monetario” mensual “de una canasta alimentaria básica”—, que de acuerdo con el CONEVAL fue de \$1 482.2 por persona en el medio urbano, o sea \$5 928.8 mensuales por familia. Por consiguiente, las familias cuyo jefe sólo percibe un salario mínimo —y no tienen otro ingreso— viven en pobreza alimentaria, definida por el CONEVAL como la “incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el

hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta”, es decir, aunque la familia no realizara ningún gasto en transporte, medicinas, vivienda, ropa, etc., y tampoco gastara en combustibles, utensilios y para cocinar los alimentos.

Además, puesto que los incrementos del salario mínimo han servido como referente en las negociaciones salariales de los trabajadores del sector formal de la economía, los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal perdieron 63.6% de su poder de compra durante el periodo 1983-2017.

Como resultado salarial agregado de la estrategia económica neoliberal, durante el primer trimestre de 2018 el 67.7% de los trabajadores subordinados y remunerados con ingreso especificado (24 663 761 trabajadores) ganaron desde menos de un salario mínimo hasta tres salarios mínimos (\$7 952.4 mensuales), lo que representa para los hogares de estos trabajadores un ingreso mensual muy por debajo de la línea de la pobreza.

El argumento que ha sustentado esta política salarial antiobrera, desde el primer programa económico neoliberal (véase *Programa Inmediato de Reordenación Económica*, diciembre de 1982), consiste en que los aumentos salariales superiores a la inflación esperada provocan presiones inflacionarias que acaban deteriorando aún más el poder adquisitivo del salario.

Para evidenciar el carácter espurio de este argumento tecnocrático-neoliberal, observaremos que durante la época del *desarrollo estabilizador* (1959-1970) los incrementos nominales del salario mínimo fueron de 9% en promedio anual, superiores a la tasa de inflación observada, que fue de 2.5% en promedio anual. Además, la tasa de incremento del salario mínimo real, de 6.5% anual durante este lapso, resultó también superior a la tasa de incremento de la productividad del trabajo, la cual creció a una tasa de 4.7% anual durante este periodo.

No obstante, los incrementos salariales a tasas mayores que la suma de las tasas de inflación y de incremento de la productividad, jamás desencadenaron una escalada inflacionaria. ¿Por qué?

Porque entre los propósitos *honestamente postulados y congruentemente aplicados* del desarrollo estabilizador figuraron precisamente los siguientes: “aumentar los salarios reales” y “mejorar la participación de los asalariados en el ingreso nacional disponible” (Antonio Ortiz Mena, “Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México”, publicado originalmente en *El Mercado de Valores*, núm. 44, NAFINSA, México, 1969; y reeditado en A. Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones de una época*, FCE, México, 1998). En congruencia con este objetivo dual, los aumentos salariales debían precisamente superar los incrementos agregados

de los precios y la productividad, a fin de lograr la mejora en la distribución factorial del ingreso. De acuerdo con las cifras de Antonio Ortiz Mena, la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible (IND) efectivamente pasó del 26.3% en 1950-1958 al 35.2% en 1959-1967 (último dato disponible cuando Ortiz Mena escribió su capítulo citado), alcanzando el 38.3% del IND en 1970; mientras que los excedentes de operación, o sea las ganancias empresariales, se redujeron del 70.2% del IND en 1950-1958, al 60.7% del IND en el periodo 1959-1967 (descendiendo incluso hasta el 57.3% del IND en 1970), lográndose así mejorar la distribución factorial del ingreso.

Desde luego, para que esta mejora en la distribución del ingreso fuera factible, se requería un *acuerdo social*; y, en efecto, el *Pacto Social* de la Revolución mexicana estaba entonces vigente. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que entonces era *letra viva* en sus propósitos económicos y sociales, estipulaba: “los salarios mínimos deben ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural”. El texto constitucional formalmente continúa vigente, pero bajo el reino de la filosofía económica neoliberal fue convertido en *letra muerta*.

En la práctica, el *acuerdo social* operaba en forma de compromiso de no trasladar a los precios de los productos, los incrementos reales de los salarios. No obstante, aunque la relación salarios/utilidades se incrementaba progresivamente en favor de los asalariados, la *masa de ganancias empresariales* crecía aceleradamente, debido al fuerte crecimiento económico sustentado en un pujante mercado interno, de manera que la inversión fija bruta (IFB; maquinaria, equipo y construcciones) se incrementaba aceleradamente a una tasa media del 8.8% anual durante el sexenio 1959-1964 y del 9.2% anual en el sexenio 1965-1970, con un crecimiento acumulado de la IFB de 181.3% durante estos dos sexenios, lo que permitió el crecimiento del PIB a una tasa media del 6.8% anual durante el periodo 1959-1970.

En contraste, bajo la estrategia económica neoliberal la inversión fija bruta apenas creció a una tasa media del 2.3% anual durante el periodo 1983-2017, lo que implicó un *incremento* acumulado de la IFB de sólo 125.8% durante casi seis sexenios (1983-2017); y la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible, que había alcanzado el 41.9% durante el periodo 1971-1982, descendió al 33.8% del IND en el periodo 1983-2016, y al 32.5% en el bienio 2015-2016.

Así, el círculo vicioso se cerró: aunque de acuerdo con los dogmas neoclásicos se esperaba que los bajos salarios conducirían a un mayor nivel de empleo, los mercados de trabajo no se comportaron conforme a los supuestos ortodoxos. Por el contrario, el exiguo y volátil crecimiento del producto

nacional bajo la estrategia económica neoliberal, trajo consigo un igualmente pobre y errático crecimiento del empleo.

En consecuencia, el neoliberalismo económico ha resultado ser una eficiente fábrica de pobres. Hay que recordarlo: durante los años de operación de la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado, precedente a la estrategia neoliberal, la pobreza —que en la época porfiriana afectaba a cerca del 95% de la población— se había reducido significativamente. De acuerdo con el más destacado especialista en la materia, Julio Boltvinik, la proporción de mexicanos pobres disminuyó del 77% en 1963 al 48.5% en 1981 (J. Boltvinik, “La insatisfacción de las necesidades esenciales en México”, en J.L. Calva [coord.], *Distribución del ingreso y políticas sociales*, México, Juan Pablos Editor, 1995), magnitudes *grasso modo* coincidentes con las estimadas por el Programa Nacional de Solidaridad, según el cual la proporción de mexicanos bajo la línea de la pobreza, que en 1960 era del 76.9%, descendió hasta el 45% en 1981 (Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza*, México, El Nacional, 1990).

Pero los logros alcanzados en materia de reducción de la pobreza bajo la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado, fueron en gran parte revertidos bajo la estrategia económica *neoliberal*. De acuerdo con las cifras de Julio Boltvinik, la pobreza de ingresos (cuando éstos son inferiores al costo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales [CNSE] de COPLAMAR), se incrementó desde el 48.5% de la población en 1981, hasta el 67.1% en 1994 y al 68.5% en 2000 (Julio Boltvinik, “El modelo neoliberal aumenta la pobreza”, en “Economía Moral”, *La Jornada*, 16/XII/2011). En cifras absolutas, el número de pobres de ingresos paso de 67 millones de mexicanos en 1994, a 74 millones en 2000; a 82 millones en 2010 y a 91 millones en 2014 (véase el capítulo de Boltvinik en la quinta sección de este volumen). En otras palabras: durante los casi seis sexenios de experimentación neoliberal, más de treinta millones de mexicanos cayeron por debajo de la línea de la pobreza de ingresos.

Causas iguales producen efectos iguales: si continúa aplicándose en México la estrategia económica neoliberal, no obstante sus enormes costos económicos y sociales, los resultados sólo pueden ser *más de los mismos*: más años perdidos para el desarrollo, más dilapidación de nuestro “bono demográfico”, mayor desigualdad en la distribución factorial del ingreso, más pobreza y más sufrimiento humano.

Porque el paupérrimo desempeño de la economía mexicana durante el periodo 1983-2017, hay que remarcarlo, es inherente a la estrategia econó-

mica neoliberal: no un simple efecto de malas o insuficientes decisiones de política económica dentro de los límites de esta estrategia.

Por una parte, las “reformas estructurales” de carácter neoliberal (la apertura comercial unilateral, abrupta e indiscriminada, combinada con recurrentes sobrevaluaciones cambiarias y con el achicamiento de las políticas activas de fomento económico general y sectorial), provocaron la pérdida de eslabones completos de las cadenas productivas, destruidos por el crecimiento vertiginoso del componente importado; *eo ipso*, generaron una creciente desvinculación entre la economía de mercado interno y un sector exportador que, lejos de ejercer un efecto de arrastre sobre la planta productiva mexicana, transmite sus efectos multiplicadores sobre la producción, la inversión y el empleo fuera del país, tendiendo a convertirse en industria *cuasi* maquiladora (o, lo que es lo mismo, en una *economía de enclave*); profundizaron la brecha tecnológica y de productividad entre los distintos sectores y ramas de la economía mexicana, trayendo consigo una escasa generación de empleos en el sector formal de la economía y un creciente *desempleo encubierto* en el sector informal de la economía (de baja tecnología y productividad), así como un ensanchamiento de las desigualdades en el desarrollo regional y en la distribución factorial del ingreso, con una dramática proliferación de la pobreza.

Por otra parte, la ortodoxia macroeconómica que erige el control de la inflación en objetivo prioritario a ultranza no sólo ha utilizado indebidamente la política salarial como instrumento antiinflacionario, sino que ha mutilado el papel contracíclico de la política monetaria y fiscal, trayendo consigo los repetidos *ciclos de freno y arranque* de la economía mexicana (véase el volumen 4 de esta colección de volúmenes). Como resultado agregado se ha observado una elevada subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, incidiendo negativamente sobre las utilidades empresariales y la productividad de los factores; se han reducido las tasas medias de crecimiento de la inversión productiva y del empleo en el sector formal de la economía, afectando negativamente la tasa media de crecimiento del PIB y, en consecuencia, la tasa media de generación de puestos de trabajo.

En consecuencia, para superar las *profundas asimetrías y segmentaciones estructurales* así como los recurrentes *nudos macroeconómicos*, que representan el más serio obstáculo dual para el crecimiento sostenido y, a la vez, el binomio que provoca la marginación y empobrecimiento de una proporción cada vez mayor de los mexicanos, es necesario desplegar una estrategia económica realmente *integradora*, que asegure el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo digno.

Ergo, la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad deben ser concebidas no como algo *extrínseco a la estrategia económica* (como algo susceptible de lograrse a través de simples paliativos como los de Progreso-Oportunidades-Prospera), sino como algo *intrínseco al correcto funcionamiento de la economía* congruentemente articulada con la política social, en un nueva estrategia económica realmente incluyente de toda la población en las tareas y los beneficios del desarrollo. Entre los componentes fundamentales de esta estrategia, sistematizados y argumentados en esta colección de volúmenes, destacaremos los siguientes:

*Primero:* políticas macroeconómicas contracíclicas para minimizar la volatilidad en el crecimiento del producto nacional y del empleo. Su necesidad deriva de los elevados costos económicos y sociales de esta volatilidad, que en México es de las más altas del mundo. *Contrario sensu*, sólo mediante un crecimiento sostenido de la economía será factible generar los puestos de trabajo suficientes y de mejor calidad para las nuevas generaciones, así como para ir absorbiendo a los excluidos por la estrategia neoliberal.

*Segundo:* políticas de fomento económico general y sectorial que amplíen y mejoren la infraestructura, impulsen el desarrollo de las ramas productivas estratégicas y estimulen los encadenamientos productivos. Su pertinencia deriva de la necesidad de crear sinergias permanentes entre los sectores productivos para asegurar la generación de suficientes empleos dignos; para reconstruir y articular los eslabones de las cadenas productivas, hoy rotas por el creciente componente importado de las exportaciones industriales; para cerrar la brecha tecnológica y de productividad entre nuestro país y el mundo industrializado, impulsando el desarrollo de las actividades económicas tradicionales, pero también las industrias y servicios de alta tecnología, como lo han hecho países exitosos que han partido de un nivel de desarrollo inferior. Esto permitiría mejorar la calidad de los empleos, diversificar nuestra planta productiva y acrecentar su eficiencia de manera sistemática, permitiendo elevar el nivel de vida de la población de manera sostenible.

*Tercero:* políticas de educación, ciencia, tecnología e innovación, que contribuyan a la elevación general de la productividad y a la generación de empleos cada vez mejor remunerados, a fin de ir cerrando las brechas —de productividad, ingreso y calidad de vida— que nos separan de los países industrializados o de altos ingresos.

*Cuarto:* políticas sociales de cobertura universal (sistematizadas y argumentadas en el volumen *Derechos sociales y Estado de bienestar* de esta colección), combinadas con políticas claramente orientadas a mejorar gradualmente la distribución del ingreso entre los factores de la producción y entre los hogares, lo que implica, de entrada, poner fin a la utilización de la política de salarios mínimos como instrumento antiinflacionario, para

adoptar una política salarial orientada a mejorar la participación de los salarios en el PIB, además de aplicar robustas políticas de redistribución fiscal (véase el volumen *Equidad fiscal* de esta colección).

*Quinto:* políticas públicas específicamente orientadas a la atención de los grupos sociales más vulnerables y marginados, las cuales pueden contribuir a romper los círculos viciosos de desigualdad a través del acceso a los factores básicos, pero también a través de amplios y eficaces programas microeconómicos y microregionales que impulsen la actividad económica local con énfasis especial en la productividad, la innovación y los encadenamientos productivos.

La plena incorporación de todos los segmentos sociales a las tareas y los beneficios del desarrollo no sólo es palanca fundamental para una sociedad más equitativa y cohesionada, sino también para lograr el crecimiento económico acelerado y la inserción digna de México en la economía internacional.