

## II

# TRANSFORMACION Y RETOS DE LA ECONOMIA Y LA POLITICA

La modernización adquiere una nueva fuerza para finales de siglo. Se trata de un trayecto de transformaciones que implica un doble proceso: una acelerada integración internacional y al mismo tiempo una posible desintegración nacional. Este proceso, de índole contradictoria se caracteriza por dos rasgos que configuran el dilema no sólo de México sino de América Latina. Son las tendencias a la integración transnacional o en bloques las que producen los procesos de desintegración nacional. Esta dialéctica está dando lugar, según Norbert Lechner<sup>11</sup>, a un nuevo dualismo de la sociedad latinoamericana.

Su carácter novedoso radica en que ya no se trata de un sector tradicional yuxtapuesto al sector moderno y que puede ser considerado simplemente como obstáculo al desarrollo, sino de un sector cuya exclusión es producida por la misma modernización económica. Según el autor este nuevo dualismo se instala en un mismo y único marco espacial-temporal que es dislocado por el proceso de integración transnacional, escindiendo sus ámbitos institucionales. Los valores de la racionalidad normativa: eficiencia, productividad, competitividad, soberanía, derechos humanos, etc., pueden ser considerados fundamentales, pero no sucede lo mismo con las respectivas instituciones. Las finanzas, la producción y el comercio son los mecanismos típicos de la integración transnacional. Sin embargo; por otro lado, las instituciones propias de la modernidad como el estado democrático quedan restringidas a una esfera nacional. Es decir, la modernidad<sup>12</sup> sufre un déficit institucional para enfrentar la dinámica de la modernización. La pregunta que queda es si el Estado puede simultáneamente

<sup>11</sup> Lechner, N. (1990b). "Modernidad y modernización", en *Semanario Política, El Nacional*, octubre, México.

<sup>12</sup> La modernidad en N. Lechner se entiende como la aspiración colectivamente construida por el trayecto político-económico del proceso modernizador (la modernización). La primera es normativa y la segunda es instrumental.

responder a las dos exigencias: integración transnacional y la nueva defensa de las soberanías nacionales.

Es aquí donde cobran actualidad las lecciones de la historia. México es un país que ha sabido combinar las tradiciones con los cambios. La libertad, la justicia social y la soberanía son los hilos que han tramado la historia de la nación mexicana. Por un largo periodo, no exento de dificultades, las instituciones que se crearon para desplegar la política social lograron cohesionar una sociedad diversa y desigual. El resultado fue una estabilidad política duradera y una convivencia social dinámica y dispuesta al cambio. En un mundo donde el clásico binomio nación-Estado está sufriendo fracturas por diferencias culturales, políticas y étnicas, cobran de nuevo actualidad las lecciones que en política social protagonizaron los médicos sanitaristas, maestros rurales y tantos otros servidores públicos, quienes además de fortalecer con acciones el bienestar de la población, robustecieron la identidad cultural, avanzaron en la integración de la nación y fueron un arma formidable para defender la soberanía.

Hoy, cuando todo cambia con celeridad, con una sociedad cada vez más plural, la reforma del Estado retoma compromisos y objetivos originales para responder con mayor equidad a los retos y exigencias del cambio. En el nuevo contexto internacional ello implica entender a la soberanía como la salvaguarda de nuestras potencialidades, pero fortaleciendo y poniendo estratégicamente en juego las capacidades y destrezas nacionales. Nada de ello se otorgará o surgirá automáticamente. En esta perspectiva la política social juega un papel determinante para sostener los vínculos entre Estado y nación, sobre todo en un contexto de acelerada internacionalización.

El tránsito hacia una nueva forma de crecimiento, y las transformaciones que este proceso ha provocado en la relación sociedad-Estado y aún entre los mismos grupos de la sociedad, dan cuenta del agotamiento de los acuerdos y pactos que sustentaron el funcionamiento de la política social. Sin haberse producido todavía transformaciones radicales, ni modificaciones suficientemente significativas como para sugerir un nuevo patrón de políticas sociales, se han verificado alteraciones en varios planos: en el político-institucional, en el modo y la capacidad del Estado para enfrentar las demandas sociales y en la dinámica de la economía para generar el mismo tipo de empleos de los años de crecimiento estable y sostenido. Tres modificaciones se pueden mencionar como evidentes en esta dirección:

- a) Se transforma la capacidad estatal de financiamiento y de asignación social de recursos. Este cambio pone en la agenda de la reforma del Estado la necesidad de una urgente reestructuración del segmento estatal encargado del bienestar de la población que tenga como objetivo una equidad más eficiente.

- b) Se hace cada vez más evidente un reclamo por una nueva relación entre sociedad y gobierno que tiene como propósito redefinir atribuciones y responsabilidades en materia de los mecanismos de acceso a la seguridad social. Se pide, en síntesis, un acceso a los servicios básicos, menos gremial más ciudadano y participativo.
- c) Las condiciones económicas producen y amplían formas de empleo más flexibles que se separan de las condiciones tradicionales de trabajo subordinado-sindicato-seguridad social y ponen en entredicho las formas de asignación del "salario social" vinculado al empleo formal.

### La transformación de la gestión estatal

La magnitud y el ritmo de la intervención estatal, en el caso de la economía mexicana y las latinoamericanas, se apoyó en un consenso bastante generalizado acerca del papel que debía cumplir el Estado en la dinamización del proceso de desarrollo económico.

Este modelo se basó, por un lado, en la capacidad del Estado para financiar su propio gasto y reasignar los flujos de ahorro de la economía, y, por otro, en un amplio y consistente sistema de regulaciones.

En este contexto, la lógica de la producción pública y la de la privada han interactuado en una modalidad crecientemente conflictiva, sobre todo a partir de la crisis del modelo a comienzos de la década de los ochenta:

- i) En relación con los empresarios, se percibe una doble actitud frente al intervencionismo estatal: su propensión a adherirse a un discurso ideológico que achaca a la injerencia estatal la mayoría de sus males y, por otro lado, su presión sobre los recursos públicos para compensar su falta de competitividad, incrementar sus ganancias o resarcirse de pérdidas por decisiones equivocadas y
- ii) por el lado de los funcionarios públicos también se perciben dos tipos de actitudes: el intento de trasladar mecánicamente las modalidades de gestión privada a la esfera pública, ignorando las diferencias de objetivos y procedimientos que derivan de la lógica particular de la asignación de los recursos en cada sector; y la insistencia en aumentar las regulaciones por considerar al sector privado como estructural y permanentemente débil para ejercer la función empresarial, o inevitablemente perverso en su modalidad de funcionamiento.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Estos planteamientos están tomados del documento de Martín, J. (1990). "Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía", en *Lineas y criticas a la privatización*, Multicopiado, Bogotá, Colombia.

Es indiscutible que la experiencia puede avalar cualquiera de estas posiciones: es posible argumentar sobre "el fracaso de la estatización" como también es válido hablar de "la estatización del fracaso". El punto, sin embargo, es que si no se supera esta situación de conflicto y desconfianza mutua, las tareas del desarrollo y de la convivencia democrática tienen menores posibilidades de éxito. En suma, deben construirse los puentes que permitan salvar las discontinuidades que una y otra posición se empeñan en establecer (ILPES, 1985). En este sentido, conviene recordar que las relaciones entre los participantes de ambos sectores se han vuelto cada vez menos anónimas en la economía moderna; en consecuencia, ha aumentado la importancia de la negociación.

Es la hora de un nuevo tratado de límites entre lo público y lo privado, pero es indudable que se requieran urgentes acuerdos de integración fronteriza (entre ellos prioritariamente, uno sobre innovación tecnológica y otro sobre flujos de financiamiento recíproco). La razón es simple: el carácter público de una economía no está sólo dado por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad sino, principalmente, por sus interacciones y articulaciones y por las modalidades de funcionamiento de la economía en su conjunto. En un marco democrático, tanto el eventual nuevo tratado como los acuerdos mencionados deberían recibir una discusión amplia y caracterizarse por su transparencia.

Los desafíos hasta entonces inéditos, que la crisis impuso, exigen hoy soluciones distintas y, en particular, es preciso alcanzar una mayor eficiencia global y flexibilizar la estructura productiva para maximizar su capacidad de adaptación permanente a los cambios desfavorables y ante las oportunidades que ofrece un marco internacional sumamente inestable. Así, la tarea del desarrollo necesita encarar la asociación entre empresariado y gobierno como un sutil desafío a la capacidad de concertación social. Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede encabezar los cambios que modernicen el aparato productivo; sólo la conducción gubernamental, con una visión de largo plazo, puede discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos, mediante una política de desarrollo legitimada y actuada por el conjunto de la sociedad. Esta sería una política pública de desarrollo<sup>14</sup>

El problema debería ser, según esta institución (ILPES, 1985, 1987), cuidadosamente analizado por dos buenas razones: una, de carácter político, consiste en la consideración de que todo debe provenir o solucionarse por la iniciativa estatal. Esta visión es contradictoria con el concepto mismo de economía pública. Genera comportamientos sociales pasivos y dependientes, poco com-

<sup>14</sup> ILPES. (1985). *Bases técnicas del temario propuesto*, V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, México, D. F., abril. También véase, de ILPES (1987). "Planificación para una nueva dinámica económica y social", en *Revista de la CEPAL*. No. 31, Santiago de Chile, abril.

prometidos con la realidad y con indeseables reducciones en la creatividad, iniciativa y responsabilidad de los distintos grupos sociales. La otra razón es de carácter técnico, y estriba en que el conjunto de funciones desempeñadas por el sector gubernamental constituye un conglomerado económico y social muy complejo y diversificado, al que se le imponen demandas que están por encima de su disponibilidad real de recursos creativos, de organización y financieros.

Existe otra razón, pero más bien de orden pragmático: en México y en muchos países latinoamericanos se están considerando acciones para redefinir la relación estatal-privada, dentro de un marco de aguda controversia o incertidumbre acerca de sus posibles resultados. Por ello es cada vez más urgente un esfuerzo serio de imaginación e iniciativa para encontrar soluciones aceptables y viables.

En la actualidad existe una reacción fuertemente anti-intervencionista. Ello es así porque hacia adelante los problemas que plantea el papel del Estado en la economía son de una naturaleza radicalmente distinta de la que se planteaba hace sólo veinte años, lo que no quiere decir, que el Estado deba retirarse de la economía.

Según los trabajos desarrollados por Michel Crozier<sup>15</sup>, la evolución económica y social se encontrará dominada durante largo tiempo por tres grandes tendencias, cuyos efectos están transformando todos los principios de la administración pública y colectiva; estos son:

- a) La decadencia gradual del modelo económico dominante de producción en serie y el ascenso de las actividades de servicio hacen caducar los modelos de organización preferidos por la tecnocracia pública o privada.
- b) La mundialización de la economía que en lo sucesivo se manifiesta en un desarrollo paralelo, complejo y contradictorio de la competencia y de la cooperación. Esta situación obliga a revisar los modos de intervención directos del Estado-nación.
- c) La importancia de la alta tecnología y de la ciencia, no sólo como nuevos campos de producción, sino también como vectores de innovación (Crozier, M. 1989a)

De acuerdo con este autor, tal vez el analista más importante en el estudio de "organizaciones vivas" "... el efecto de esas grandes tendencias va a ser cada vez más evidente. Prosperarán las sociedades que sepan adaptarse a él y sacar partido, las demás declinarán. Esta adaptación es particularmente difícil, pues

<sup>15</sup> Crozier, Michel. (1989a). *Estado modesto, Estado moderno*, FCE, México, D. F., y también (1989 b) "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad: obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado Modesto", en *Memoria del Seminario Internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, D. F.

requiere soluciones al parecer contradictorias y que sólo pueden conciliarse dentro de otra filosofía de la administración pública" (Crozier, M. 1989b, p. 115).

Por una parte, cada vez tenemos mayor necesidad de servicios colectivos y de mayor número de reglas para mantener vigentes y desarrollar actividades cada vez más complejas, competitivas e interdependientes. Pero, por la otra, todo lo que deriva del modelo tradicional de administración pública es puesto en tela de juicio por los cambios que estamos mencionando.

En nuestro caso, la preocupación por darle racionalidad y eficiencia a la acción del Estado no se inaugura en la década de los ochenta. Desde el gobierno del presidente José López Portillo se trató de poner cierta racionalidad y orden en el aparato público a través de una reforma administrativa. Con la crisis de 1982 y el grave ajuste que se impone a las finanzas públicas se producen un conjunto de estrategias, que tratan de adecuar el quehacer público a las nuevas condiciones de austeridad financiera. Por desgracia casi todas estas acciones concluyen en abruptas y simples amputaciones de áreas del sector público y en un mayor autocontrol y simplificación de la práctica administrativa estatal.<sup>16</sup>

En estos primeros años, la contracción fiscal no encontraba un plano estratégico de transformación del quehacer estatal, aunque sí provocó un impresionante deterioro productivo y social<sup>17</sup>. Lo que en un principio, y a lo largo de la década pasada se interpretó como parte de un simple ajuste fiscal, impuesto por las circunstancias económicas, con el tiempo se transformó en un primer cambio en las relaciones entre el gobierno y la sociedad.<sup>18</sup>

La crisis económica y los ajustes que la política económica impusieron en el gasto público programable, específicamente en el rubro de los gastos sociales, condujeron a modificaciones en los estilos de decisión y en el tipo de gestión pública que tradicionalmente se llevaba a cabo entre el Estado y las organizaciones sociales; sobre todo con las vinculadas directamente con el sistema político (gremial, clientelista y corporativo). La reducción del gasto público y el debilitamiento de la capacidad del Estado para generar transferencias y subsidios (un hecho aparentemente sólo cuantitativo), era en sí, e imponía, una modificación cualitativa en los estilos de hacer e instrumentar la política social.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> En esta línea se inscribe la creación de la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la simplificación administrativa y la desincorporación de empresas públicas.

<sup>17</sup> Cordera, Rolando (1990). "El Estado y el desarrollo: revisiones y reafirmaciones", multicitado, México, D. F.

<sup>18</sup> Aguilar Villanueva, L. F. (1989). "La reforma del Estado", en *Revista Examen*, año 1, 15 de diciembre, p. 5. México, D. F.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

La necesidad de una mayor eficiencia y productividad tanto pública como privada se hizo más evidente en los años de crisis. Las creencias sobre la inevitabilidad del progreso constante, sobre la existencia de recursos prácticamente ilimitada (ideas que fueron durante muchos años generalmente aceptadas y poco cuestionadas), también caen en desgracia. Las dificultades hacen evidente un hecho económico fundamental, que había existido pero que de una u otra manera había sido relegado; tal vez, por el largo periodo de crecimiento experimentado durante el desarrollo estabilizador o por la bonanza petrolera de finales de la década de los setenta: esto es, que las necesidades siempre son mayores que los recursos y, que en consecuencia atenderlas adecuadamente exige aumentos constantes de la productividad social del gasto y una mayor eficiencia de las instituciones que prestan y producen los bienes y servicios públicos.

Según Luis F. Aguilar, los años de crisis impusieron modificaciones en relaciones políticas y administrativas consagradas. La astringencia de recursos obligó a redefinir los contornos de los ámbitos públicos y privados. En consecuencia, también cambiaron las responsabilidades del gobierno, de los individuos y de los grupos sociales.

Durante la década pasada los privilegios corporativos (para las bases de los grandes sindicatos pero sobre todo para sus élites) empezaron a disminuir. El repliegue abrupto primero (i. e. retiro de subsidios que incrementan precios, reducción de prestaciones, menos tiendas sindicales) y el cambio que se inicia de la gestión estatal después, obligó a revisar acuerdos tradicionales, así como los beneficiarios de los recursos públicos. Las élites políticas afectadas eran fundamentalmente las que al mismo tiempo se encargaban de la representación, el apoyo y la conciliación a favor de los intereses del Estado. La necesidad de hacer más eficiente la utilización de los recursos estatales y el ejercicio de la presión ciudadana por tener mayor acceso a la toma de decisiones, han orientado sus esfuerzos a la búsqueda de soluciones nuevas.

El cambio en las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones hacen al Estado, implica y desarrolla nuevas formas de hacer política. Desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizar a los demandantes o simplemente buscar calidad e imparcialidad en la prestación de los servicios públicos son ya nuevas formas de calificar y descalificar asuntos, interlocutores, agentes, procedimientos, argumentos. Se rompen pautas tradicionales de mediación, concertación, gestoría, obtención de apoyo y consenso. No sólo empieza a cambiar la agenda del gobierno, desviando las demandas a organizaciones no gubernamentales, sino que también empiezan a cambiar los interlocutores y sus métodos de negociación.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Aguilar Villanueva, L. F. (1990). "Por un Estado con los pies en la tierra", en *Revista Examen*, año 2, No. 13, 15 de junio, México, D. F.

## La vitalidad de la sociedad civil

A estas transformaciones, económicas y políticas, vino a sumarse el reclamo de la sociedad civil por participar y hacerse cada vez más responsable de una mayor cantidad de asuntos. Esta situación ha llevado a hablar de una sociedad civil, comunitaria y autosuficiente, o bien se ha señalado un Estado que abandona crecientemente sus amarras con el proyecto constitucional surgido de la Revolución Mexicana, proceso que lo llevaría a convertirse en un Estado liberal "típico". La primera idea tenía como base de sustentación los procesos de organización y movilización que estaban ocurriendo en la sociedad mexicana<sup>21</sup> y la segunda se basaba en los datos de la menor cobertura y alcance de los instrumentos de la política de bienestar social.

La intervención social del Estado se funda en su capacidad para modificar o sancionar lo que podríamos llamar "la distribución primaria de los ingresos". La caída salarial y la menor creación de empleos explican en buena medida los deterioros en las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales durante la década pasada. No obstante, el gasto social, que pudo haber contribuido a paliar esta situación siguió la línea de deterioro de los ingresos primarios (véanse gráficas 1 y 2). Las instituciones públicas prestadoras de servicios tuvieron que tratar de ganar espacios de eficiencia y eficacia, situación que no se logró en muchos casos generándose un deterioro marcado en la producción y prestación de los servicios públicos.

Al mismo tiempo, la reacción de importantes grupos ante el deterioro del Estado social, prestador de servicios públicos, (con acciones cada vez menos profundas en la atención social y funcionalmente gremialista), fue un impulso a las acciones comunitarias y al desarrollo social basado en la solidaridad ciudadana.

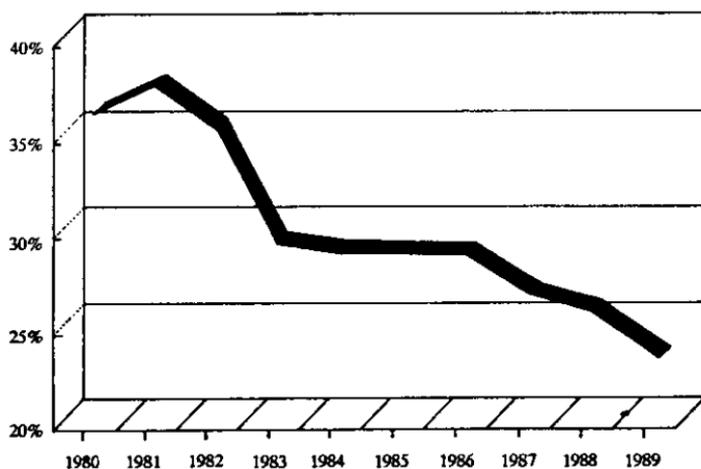
Las organizaciones surgidas a partir de los terremotos de 1985, sobre todo en el área urbana de la ciudad de México, sin ser la regla, sirven para ejemplificar estos nuevos movimientos. Estas organizaciones ciudadanas, que anteriormente eran percibidas como retrógradas (inclusive desde la perspectiva oficial) reflejan hoy un elemento básico de dinámica social y de desarrollo comunitario.

La reacción que generó el repliegue de las políticas sociales y la baja calidad de los servicios públicos, fue un renacimiento de soluciones más próximas a los demandantes, con prácticas de relación directa y menos atadas a la paquidermia del aparato convencional<sup>22</sup> (cuadro 6).

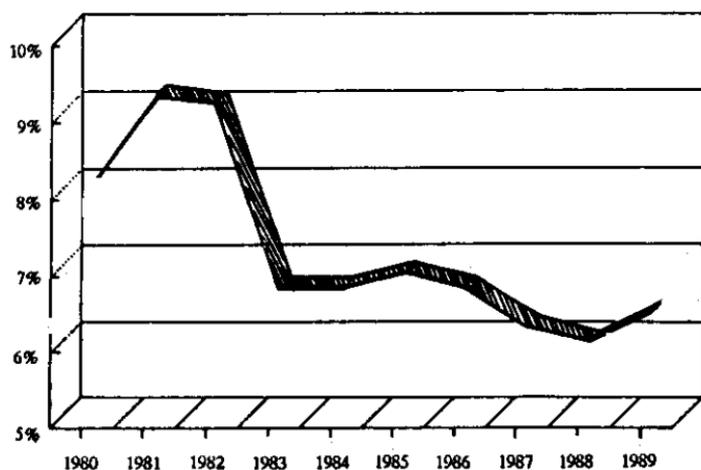
<sup>21</sup> Por ejemplo, las organizaciones populares surgidas con los sismos de septiembre de 1985 y al calor de la reconstrucción de las áreas dañadas.

<sup>22</sup> Un ejemplo típico de esta relación lo fue el programa de renovación habitacional que avanzó en una relación sociedad-gobierno más ciudadana y menos gremialista.

GRAFICA 1  
PARTICIPACION DE LOS SALARIOS EN  
EL INGRESO



GRAFICA 2  
PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL EN  
EL PIB



**CUADRO 6**  
**IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y SALUD 1980-1989**  
**(como porcentajes del PIB)**

AÑO	Educación	Salud
1980	3.1	3.5
1981	3.6	3.6
1982	3.8	3.6
1983	2.8	3.0
1984	2.9	2.8
1985	2.9	2.8
1986	2.6	3.0
1987	2.6	2.7
1988	2.6	2.7
1989	2.7	3.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Segundo Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1990.

Estos nuevos procesos, sintetizados en el fortalecimiento de la sociedad y de prácticas estatales distintas, obedecieron tal vez a lo inédito de las situaciones económica y política que se vivían. Luis F. Aguilar refiriéndose a la nueva relación Estado-sociedad que propuso el Presidente Salinas de Gortari el 1 de noviembre de 1989 ha comentado: "con el I informe, lo que comenzó tal vez por necesidad al inicio de la década, terminaba por ser un proyecto deliberado, una decisión política... Se llegaba a la nueva definición. No se trata de que se abandonen las funciones y responsabilidades constitucionales del Estado, pero se desalojan los terrenos privados y sociales que los gobiernos invadieron bajo el supuesto de que la estrategia necesaria y eficiente para cumplir sus funciones era la propiedad de todos los medios y recursos y la gerencia directa de todas las actividades"<sup>23</sup>

Aunque en el ámbito de la gestión pública para el bienestar la anchura estatal no se distinguió, precisamente por su eficacia, sin duda el Estado no supo ajustarse a límites razonables. El crecimiento irracional del Estado ha sido muy gravoso, pero ese crecimiento ha dependido, no sólo de una necesidad histórica, sino también de hechos concretos entre los cuales cabría mencionar "la falta de controles sociales y políticos sobre la acción de los gobernantes; la corrupción, la impunidad y la expulsión de la sociedad de cualquier participación importante en la conducción del Estado"<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Aguilar Villanueva, L.F. "La reforma del Estado", en *Revista Examen*, No. 7, p. 7.

<sup>24</sup> Monsiváis, C. (1990). "A menor Estado, mayor presidencialismo", en *Revista Nexos* No. 145, enero. p. 59, México, D. F.

No obstante, con todos los peros y asegunes que se requiere introducir, lo que estamos viviendo son los primeros escauceos de una práctica estatal que todavía no alcanza a definir con precisión sus alcances, ni sus nuevos perfiles y una práctica que sustituye a otra, que ya no podía ser funcional en un contexto tapizado de nuevos datos económicos y políticos.

## **Los empleos y los ingresos en una economía abierta y en transición**

Con respecto a las transformaciones en los mercados de trabajo, la crisis ha provocado modificaciones en varios aspectos de la participación de la población en la actividad económica: en su forma de inserción como en la fuerza de trabajo y aún en las condiciones generales del trabajo formal mismo. Probablemente el cambio más trascendente es la destrucción y escasa creación de empleos en el sector formal de la economía (en la industria, el gobierno, los servicios) y la ampliación de la ocupación informal.

Pierde dinámica el llamado empleo formal subordinado, esto es, aquel trabajo estable con un empleador, que realiza sus tareas dentro del local de una empresa, bajo el amparo de un contrato laboral por tiempo indefinido, protegido por la legislación laboral y el sistema de seguridad social y frecuentemente formando parte de organizaciones gremiales de trabajadores.

Al parecer, esta modalidad de relación laboral que concebimos como clásica, propia de nuestra etapa de crecimiento sostenido, tiende a perder dinamismo. Como es claro no se está hablando de su desaparición, pero en su reemplazo van surgiendo o reactivándose modalidades de contratación de mano de obra (formas flexibilizadas de empleo) que eluden en diverso grado la normatividad legal e institucional que históricamente ha regido en este campo (cuadros 7 y 8).

Se asiste a un proceso de transformación que opera en muchas empresas del sector formal y que se relaciona con el aumento de formas precarias de producción y trabajo, basadas en la descentralización y la subcontratación de tareas, fases o partes del producto. Recobran, por tanto, inusitada vigencia los trabajos de tiempo parcial, el empleo domiciliario y familiar.

Los cambios tecnológicos que están ocurriendo en el aparato productivo, la apertura de la economía y las transformaciones en los mercados de trabajo precisan también de nuevas formas legislativas en materia laboral.

Las mutaciones a nivel internacional señalan al taylorismo-fordismo como corrientes inspiradoras de ciertos patrones de comportamiento laboral que se encuentran en acelerado cambio. El planteamiento, que con variaciones recorre las distintas estrategias en este ámbito, se ubica en nuevas formas de relaciones

**CUADRO 7**  
**ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN MEXICO, 1970-1990**

Concepto	1970	1980	1989 <sup>P</sup>	1990 <sup>P</sup>
	(miles de personas)			
Total	50 357	69 655	88 000	90 207
Mayor de 12 años	31 010	45 168	59 081	60 835
Económicamente Activa	13 808	21 930	30 380	31 504
Ocupada	13 289	21 261	29 165	30 244
Formal <sup>1</sup>	12 863	20 280	22 584	23 500
Informal <sup>2</sup>	426	981	6 581	6 744
Desocupada	519	669	1 215	1 260
Económicamente Inactiva <sup>3</sup>	17 202	23 238	28 701	29 331
Menor de 12 años	19 347	24 487	28 919	29 372
	(porcentajes)			
Tasa de actividad <sup>4</sup>	27.42	31.48	34.52	34.92
Tasa de participación <sup>5</sup>	44.53	48.55	51.42	51.79
Tasa de desempleo <sup>6</sup>	3.76	3.05	4.00	4.00
Tasa de empleo informal <sup>7</sup>	3.09	4.47	21.66	21.41

<sup>P</sup> Estimación y Proyecciones del Depto. de Estudios Sociales, Banamex.

NOTA. Para 1970 y 1980 se utilizó la población ajustada por el Consejo Nacional de Población.

<sup>1</sup> Ocupaciones estimadas en las Cuentas Nacionales, a partir de 1989 se considera la meta de un millón de empleos generados al año.

<sup>2</sup> Población que labora en una actividad no considerada en las cuentas nacionales.

<sup>3</sup> Amas de casa, estudiantes, pensionados, jubilados, incapacitados y aquellos sin trabajo que no desean laborar.

<sup>4</sup> Porcentaje de la población total que está económicamente activa.

<sup>5</sup> Porcentaje de la población de 12 años y más que está económicamente activa.

<sup>6</sup> Porcentaje de la PEA que está desempleada.

<sup>7</sup> Porcentaje de la PEA que labora en una actividad informal.

Fuente: *México Social 1988-1989: indicadores seleccionados* Banamex, México, 1990.

**CUADRO 8:**  
**AREAS METROPOLITANAS RELEVANTES: PARTICIPACION ESTIMADA DEL**  
**SECTOR INFORMAL EN LA FUERZA DE TRABAJO URBANA 1985**

	Participación (%)
Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara	42.0
Estado de México	27.0

Fuente: S. U. Sethuraman, *The urban informal sector in developing countries*. ILO, Ginebra, 1985.

laborales —más flexibles— que influyan sobre la productividad y la calidad. De acuerdo con Enrique de la Garza, por flexibilidad se entiende lo siguiente:

- a) Flexibilidad numérica: ajuste ágil del empleo a la demanda fluctuante del producto.
- b) Salarial: incremento del salario en función de la productividad o jornada de trabajo flexible.
- c) Funcional: eliminación de trabas o rigideces al uso de la fuerza de trabajo dentro de los procesos productivos, tomando las formas principales de polivalencia y movilidad interna de los trabajadores entre departamentos, puestos de trabajo, lugares de trabajo o turnos.

La flexibilidad del trabajo así entendida, choca con las formas de organización tayloristas rígidas, que implican máxima parcialización de las tareas y definición estricta de las funciones de los puestos, así como la separación entre concepción y ejecución. También se contraponen con la flexibilización las relaciones laborales que se asociaron al periodo del taylorismo-fordismo caracterizadas por la rigidez salarial (salario por categoría y no por productividad) rigidez del empleo (tendencias al reajuste de personal) y rigidez en el proceso de trabajo (contratos colectivos que impiden la movilidad interna o la polivalencia de los trabajadores)<sup>25</sup>.

El contexto es el que ha cambiado: durante mucho tiempo la relación empleo-salario se dio en una ruta de crecimiento sostenido que permitió una elevación de la edad de ingreso al trabajo y por lo tanto una reducción de la tasa de participación de los jóvenes y niños; retiro temprano de la fuerza de trabajo por la mayor cobertura de los sistemas sociales de pensiones y jubilaciones; elevación del ingreso promedio de la fuerza de trabajo así como una mejora sostenida de las condiciones sociales vinculadas al trabajo remunerativo y estable (i. e. seguro social, acceso a vivienda).

La crisis de los años ochenta impactó muchas de estas tendencias. Algunas de ellas se han visto frenadas en su dinámica de crecimiento, otras se encuentran estancadas; han cambiado de rumbo y en algunas se presentan regresiones negativas (véase cuadro 7).

Junto a una determinación del salario crecientemente influido por la productividad y la competitividad externa, propio de una economía abierta con ramas y empresas competitivas a escala internacional, un segmento de la población cada vez más abultado ha encontrado refugio en el amplio espacio de las llamadas actividades económicas informales, donde prácticamente no tienen vigencia las leyes laborales. Las regulaciones del salario mínimo parecen surtir

<sup>25</sup> De la Garza, E. (1990). "Flexibilidad laboral y participación sindical", en *Revista Económica*, Maestría en Ciencias Económicas, Unidad de Posgrado del CCH-UNAM.

poco efecto y, por supuesto, la gran mayoría de estos trabajadores y sus familias están fuera de la cobertura de la seguridad social. Esto sin mencionar al conjunto de trabajadores en situaciones de desempleo abierto que carecen de toda forma de seguridad social.

Las transformaciones que están ocurriendo en materia de los ingresos provenientes del mercado de trabajo están modificando las determinaciones salariales que tienen como base el salario mínimo. Tanto los efectos de la apertura externa, como la creciente economía informal condicionan y generan un "efecto sandwich" sobre la práctica laboral que tiene como base al salario mínimo.

De acuerdo con la empresa econométrica Ciemex-Wharton, el panorama laboral ha sufrido fuertes cambios en los últimos dos años, ya que el número de mexicanos que se benefician de los salarios contractuales es cada vez mayor. En el mismo sentido según cálculos de Nacional Financiera, sólo 6.5 millones de mexicanos, es decir, el 29% de la población económicamente activa remunerada (21.5 millones de trabajadores) recibía como ingreso no más de un salario mínimo o menos (sin embargo, esto no significa que estén bajo ese régimen legal). La descomposición de su ubicación arrojó que sólo 2.0 millones de trabajadores estaban asegurados al IMSS; 2.6 millones eran trabajadores agrícolas, y 1.9 millones se localizaban en industrias (pequeñas y micros) informales.<sup>26</sup>

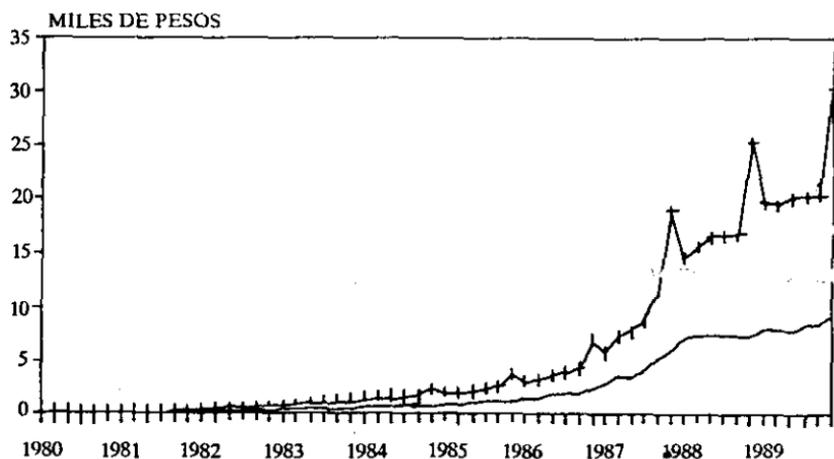
En la industria manufacturera, clave para la competencia internacional, un ensayo de la revista *Examen de la situación económica de México* (junio de 1990)<sup>27</sup> demuestra que los salarios de la industria manufacturera crecieron 8.7% en términos reales para 1989, mientras que el mínimo disminuyó 6.6%. Desde 1987 se empieza a ampliar la brecha entre ambos y el fenómeno parece marcar tendencia a partir de 1988 (véase gráfica 3).

El salario mínimo constituye un precio de referencia importante para fijar las remuneraciones industriales, pero ante tal distanciamiento parece cumplir cada vez menos ese papel. Está claro que en un proceso de abierta competencia externa, los incrementos de productividad dependen de retener y contratar al personal más experimentado y eficiente. En cambio el salario mínimo corresponde al trabajo de menor calificación.

La brecha refleja los procesos de creciente dualismo que se están dando en la sociedad y economía mexicanas. Datos de esta publicación indican que la mayor parte de las empresas consultadas mantienen relaciones con sus trabajadores a través de revisiones contractuales, mientras que el salario mínimo es cada

<sup>26</sup> NAFIN (1989), *Economía Mexicana en Cifras*, México, D.F.

<sup>27</sup> "Evolución del Salario Industrial".

SALARIC MINIMO Y SALARIO INDUSTRIAL  
DIARIO POR PERSONA OCUPADA

- MINIMO + INDUSTRIAL

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 1990.

día menos utilizado por los grandes consorcios para retribuir a sus empleados.

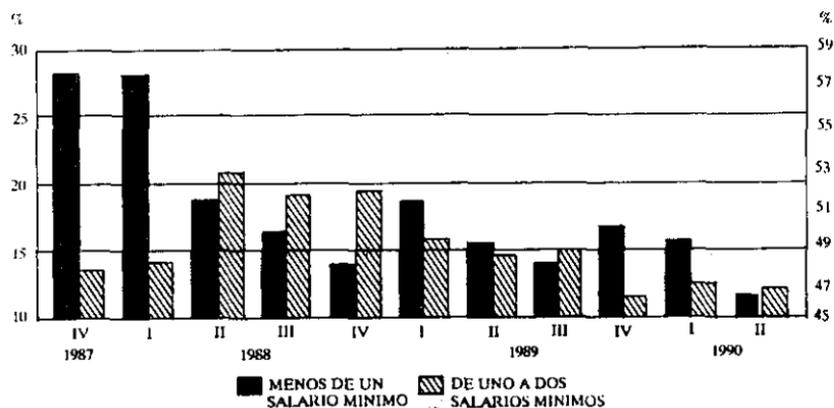
Cada vez más el salario mínimo deja de ser un indicador del ingreso de los trabajadores: de la población ocupada en los 16 centros urbanos más importantes del país, 76% recibía hasta dos salarios mínimos en 1987, mientras que en junio de 1990 el porcentaje se reduce a 58.2% (véase gráfica 4).

La brecha entre salarios contractuales y mínimos significa, sobre todo, una reorientación del aparato productivo hacia estándares de mayor productividad y competitividad internacional. Esta tendencia no es aleatoria, esta fuertemente impulsada por la estrategia de comercio exterior-industrialización que el país está siguiendo.

De esta forma, la promoción de industrias con una alta proporción de fuerza de trabajo calificada está generando un aumento en el salario promedio industrial y una separación (segmentación) con las industrias (pequeña y mediana) donde predominan los salarios mínimos y por tanto la mano de obra con menor calificación.

GRAFICA 4

POBLACION OCUPADA POR NIVEL DE INGRESO



Fuente: Departamento de Estudios Económicos de BANAMEX, con datos de la *Encuesta de empleo urbano*, II Trimestre, 1990, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las transformaciones en curso exigen cambios: la reforma estatal en marcha, las demandas sociales por acceso a los bienes y servicios públicos atendiendo a principios ciudadanos, las modificaciones en los impactos redistributivos del gasto social y en los mercados de trabajo requieren un nuevo arreglo en las políticas públicas para atender, sobre bases renovadas, el bienestar social de la población.